FAC • UNIVERSITÉS

MÉMENTOS LMD

FINANCES PUBLIQUES 2016

- Cadre juridique du budget
- Conception et vote
- Ressources et dépenses
- Exécution et contrôle
- Budget social de la Nation

François CHOUVEL

19e édition

À jour des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale 2016

Copyright © 2016 Gualino.

Gualino

lextenso éditions

François CHOUVEL

Ancien directeur de l'IPAG de l'université d'Auvergne, dont il a été vice-président chargé des finances, il est chercheur au Centre d'Études fiscales et financières d'Aix-Marseille Université et enseigne à l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale (EOGN) et à l'École Nationale de la Magistrature (ENM).

Du même auteur, chez le même éditeur

Collection « Carrés Rouge »

- *L'essentiel des Finances publiques de l'État*, 17e éd. 2016.

Copyright © 2016 Gualino.

Suivez-nous sur



© Gualino éditeur, Lextenso éditions 2016
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux cedex
ISBN 978 - 2 - 297 - 05537 - 6
ISSN 1288-9199

FAC • UNIVERSITÉS

MÉMENTOS LMD

FINANCES PUBLIQUES 2016

- Cadre juridique du budget
- Conception et vote
- Ressources et dépenses
- Exécution et contrôle
- Budget social de la Nation

François CHOUVEL

19e édition

Copyright © 2016 Gualino.

Gualino

lextenso éditions

FAC • UNIVERSITÉS

MÉMENTOS LMD

La collection pour les étudiants en licence (L1, L2 et L3)
Droit, Économie et Gestion.
Chaque livre rend accessibles les connaissances
à acquérir pour réussir les examens.

Chez le même éditeur

- Amphi LMD
- Mémentos LMD
- Exos LMD
- Méthodo LMD
- Carrés Rouge
- Annales d'examen
- Master
- En Poche

e-mail : gualino@lextenso.fr
www.lextenso-editions.fr

Copyright © 2016 Gualino.

Présentation

Cet ouvrage a pour vocation de présenter de façon à la fois synthétique, structurée et illustrée, les diverses composantes (juridique, financière, comptable...) du ***budget de l'État****, qu'il s'agisse des règles qui président à son* ***élaboration****, à son* ***vote*** *et à son* ***exécution****, des procédures qui régissent le* ***contrôle*** *de son exécution ou de l'agencement de ses* ***recettes et dépenses****, tout cela en conformité avec la loi organique du 1er août 2001 (LOLF).*

Par nature, les finances publiques appellent des exemples chiffrés et l'ouvrage intègre à cet égard les ***données les plus actualisées (chiffres de 2016)*** *qui permettent d'illustrer la contexture du budget de l'État, notamment, mais aussi de comprendre les enjeux de la politique budgétaire.*

Compte tenu de ses incidences directes ou indirectes sur le budget de l'État, l'ouvrage présente également les grands objectifs de la ***loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016****.*

Ainsi composé, ce Mémentos LMD correspond au cours de finances publiques dispensé aux étudiants de ***deuxième année de licence de Droit*** *et de ce fait s'adresse prioritairement à eux mais aussi aux* ***candidats aux différents concours administratifs*** *pour lesquels les finances publiques, et notamment le droit budgétaire, sont inscrites dans les programmes en matière obligatoire ou optionnelle, à l'écrit ou à l'oral. Il est également susceptible d'intéresser les étudiants de certaines filières (sciences économiques, AES, IUT...) qui, dans leur cursus, ont à étudier et à connaître les* ***grands principes des finances publiques****.*

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

Sommaire

Présentation 5

Introduction 21

1 Le consentement à l'impôt 21

2 Les normes d'encadrement du budget 22
1) La Constitution du 4 octobre 1958 22
2) La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances 22
3) La jurisprudence constitutionnelle 23
4) Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique 24
5) Des textes internes ou communautaires 24

3 Budget et loi de finances 24

PARTIE 1
Le cadre juridique du budget

Chapitre 1 L'annualité budgétaire 29

1 La définition du principe d'annualité 29
A - La signification juridique du principe 29
B - Les justifications du principe 30

2 Les exceptions au principe d'annualité 30
A - Les dérogations au vote annuel 30

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

1) Pour une période inférieure à un an 30
a) Une dérogation historique : les douzièmes provisoires 30
b) Une dérogation actuelle : la loi de finances rectificative 30
2) Pour une période supérieure à un an 32
a) Les dérogations passées 32
b) Le dispositif actuel 32
B - Les dérogations à l'exécution annuelle : les crédits de report 33

Chapitre 2 L'universalité budgétaire 35

1 La définition du principe d'universalité 35
A - La règle de non-compensation 35
B - La règle de non-affectation 36
2 Les dérogations au principe d'universalité 36
A - Les affectations dans le budget général 36
1) Les fonds de concours 36
a) Les fonds de concours « par nature » 37
b) Les fonds de concours « par assimilation » 37
c) La procédure de fonds de concours 37
2) Les rétablissements de crédits 38
3) Les affectations exceptionnelles 38
B - Les affectations à côté du budget général 38
1) Les budgets annexes 38
2) Les comptes spéciaux 38

Chapitre 3 L'unité budgétaire 41

1 La définition du principe d'unité 41
2 Les aménagements du principe 42
A - Les budgets annexes 42
1) La définition des budgets annexes 42
2) Le régime juridique des budgets annexes 42
3) Les deux budgets annexes 43
B - Les comptes spéciaux 43
1) Le régime juridique des comptes spéciaux 43
2) Les quatre catégories de comptes spéciaux 44
a) Les comptes à crédits 44
b) Les comptes à découvert 45

Chapitre 4 La spécialité budgétaire 47

1 La définition du principe de spécialité 47
A - La spécialisation des crédits par programme 47
B - Le redéploiement des crédits entre les titres 48
C - La majoration des crédits d'un programme 48
D - Les budgets opérationnels de programme 49

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

2 Les dérogations au principe de spécialité 50
A - Les dérogations d'ordre politique 50
1) Les fonds spéciaux 50
2) Le budget des assemblées 51
B - Les dérogations d'ordre budgétaire 51
1) Les provisions 51
2) Les virements de crédits 52
3) Les transferts de crédits 52

Chapitre 5 La sincérité budgétaire 55

1 La définition du principe de sincérité 55
A - Un principe évoqué par des décisions du juge constitutionnel 55
B - Un principe consacré par la loi organique 55
1) La sincérité du budget 55
2) La sincérité des comptes 56
2 La portée du principe de sincérité 56

PARTIE 2
La conception du budget

Chapitre 6 L'élaboration du budget 61

1 Les auteurs du budget 61
A - Le ministre des Finances 61
B - Le Premier ministre 62
C - Les ministres 63
D - Le président de la République 63
2 La préparation du budget 64
A - La préparation pluriannuelle 64
1) La programmation pluriannuelle externe 64
2) La programmation pluriannuelle interne 65
B - La préparation du budget annuel 67
1) Le cadrage 67
2) La phase d'examen des perspectives budgétaires 67
a) Les réunions techniques 67
b) Les réunions budgétaires 67
3) La phase de restitution 67
a) L'appréciation des propositions budgétaires 67
b) Les lettres plafonds 68
c) La répartition des crédits par programme 68
4) Les conférences budgétaires 68
5) L'information du Parlement 68
6) La mise au point définitive 69
7) L'adoption en Conseil des ministres 69

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

3 L'évaluation du budget 69
A - L'évaluation des dépenses 70
1) La suppression des services votés 70
2) Le caractère limitatif des dépenses 70
a) Les dérogations au caractère limitatif 70
b) Les exceptions au caractère limitatif 71
B - L'évaluation des recettes 72
1) La méthode d'évaluation 72
2) Les difficultés d'évaluation 72

Chapitre 7 La présentation du budget 75

1 La loi de finances 75
A - La première partie de la loi de finances 75
1) Les dispositions relatives aux ressources 76
a) Les dispositions fiscales 76
b) Les ressources affectées 76
2) Les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges 77
B - La deuxième partie de la loi de finances 77
1) Les autorisations budgétaires pour l'année : crédits et découverts 77
a) Les crédits des missions 77
b) Les autorisations de découverts 77
c) Les dispositions diverses 78
2) Les autorisations budgétaires pour l'année : plafonds des autorisations d'emplois 78
3) Les reports de crédits 78
4) Les dispositions permanentes 78
a) Les mesures fiscales et budgétaires 78
b) Les autres mesures 78
C - Les états législatifs annexés 78
2 Les documents annexes 79
A - Les documents budgétaires obligatoires 79
1) Les documents inséparables du projet de loi 79
a) Le rapport relatif à la situation et aux perspectives économiques 79
b) Les annexes explicatives 80
c) Les avis du Haut Conseil des Finances Publiques 80
2) Les documents séparables du projet de loi de finances 81
B - Les documents budgétaires complémentaires : les budgets votés et la nomenclature d'exécution 81

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

PARTIE 3
Le vote du budget

Chapitre 8 Les délais 85

1 Les délais de présentation 85
A - Le délai normal de dépôt 85
1) La règle du premier mardi d'octobre 85
2) La portée de la règle 86
B - Les procédures d'urgence 87
1) Le projet de loi de finances partiel 87
2) Le projet de loi spécial 87
3) Le projet de loi particulier 88

2 Les délais d'adoption 88
A - Les délais de lecture 89
1) La première lecture 89
a) Par l'Assemblée nationale 89
b) Par le Sénat 89
2) Les autres lectures 89
B - La sanction des délais 90
1) La sanction des délais de lecture 90
2) La sanction du délai global 91

Chapitre 9 L'adoption du budget 93

1 La discussion du budget 93
A - L'examen en commissions 93
1) Les commissions des finances 93
2) Les autres commissions 95
B - La discussion en séance publique 95
1) La discussion générale 95
2) La discussion et l'adoption préalable de la première partie 96
3) L'adoption de la seconde partie 97

2 Les limitations de la compétence financière du Parlement 97
A - Les irrecevabilités financières 98
1) L'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution 98
a) Les dispositions générales de l'article 40 98
b) L'interdiction de diminuer les ressources publiques 98
c) L'interdiction de la création ou de l'aggravation d'une charge publique 99
2) La possibilité offerte par l'article 47 de la loi organique 100
a) Les modifications au sein des missions 100
b) La lettre rectificative 100
c) L'interdiction des cavaliers budgétaires 101
B - Le contrôle des irrecevabilités 102
1) Le contrôle préalable des instances parlementaires 102

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

2) Le contrôle postérieur du Conseil constitutionnel 102
3 Les conditions de vote du budget 103
A - Les prérogatives procédurales du gouvernement 103
B - Le nombre de votes 104
4 La répartition du budget 105

PARTIE 4
Les ressources et dépenses du budget général

Chapitre 10 Les ressources 109

1 Les recettes brutes du budget général 109
A - Les recettes fiscales 109
1) Les principaux impôts directs 109
a) L'impôt sur le revenu 109
b) L'impôt sur les sociétés 110
2) Les principaux impôts indirects 110
a) La taxe sur la valeur ajoutée 110
b) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques 111
3) Les autres contributions 111
a) Les autres impôts directs et taxes assimilées 111
b) Les autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles 111
c) L'enregistrement, le timbre et les autres contributions indirectes 111
B - Les recettes non fiscales 112
1) Les principales ressources non fiscales 112
a) Les dividendes et recettes assimilées 112
b) Les produits de la vente de biens et services 112
c) Les ressources diverses 112
2) Les autres recettes non fiscales 112
a) Les produits du domaine de l'État 112
b) Les remboursements et intérêts des prêts et avances 112
c) Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite 112
2 Les recettes nettes du budget général 112
A - Les prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire 113
1) Les ressources communautaires 113
a) Les ressources propres traditionnelles 113
b) Les contributions 114
2) Le financement français 114
a) L'évolution du financement 114
b) La constitutionnalité du mécanisme de prélèvement sur recettes 116

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales 116
a) La compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale 116
b) Le fonds de compensation pour la TVA 117
c) La dotation globale de fonctionnement 117
d) La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle 117
C - Les remboursements et dégrèvements d'impôts 118
1) Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État 118
2) Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux 118
D - Le calcul des recettes nettes du budget général 119
1) Tableau récapitulatif des recettes 119
2) La structure des recettes 119

Chapitre 11 Les dépenses 121

1 Les composantes rigides de la dépense 121
A - La charge de la dette 121
1) L'encours de la dette publique 121
a) L'évolution de l'encours 121
b) La structure de la dette 122
2) La charge de la dette 122
B - Les dépenses de personnel 123
1) Le contenu des charges de personnel 123
2) Les facteurs d'évolution des charges de personnel 123
C - Les dépenses de fonctionnement 124
2 Les dépenses civiles et militaires 124
A - Les dépenses par titres budgétaires 124
1) Les dépenses ordinaires 124
2) Les dépenses d'investissement 125
B - Les dépenses par missions 125
1) Les missions civiles 125
2) Les crédits de la mission Défense 126
a) La structure du budget militaire 126
b) La gestion des crédits militaires 126

Chapitre 12 L'emprunt 129

1 Les besoins de financement 129
A - Le déficit des opérations budgétaires 129
1) Le solde général de la loi de finances de l'année 129
2) L'évolution du solde d'exécution en exercice 130
B - Les charges de remboursement de la dette à long et moyen terme 131
2 Les ressources de trésorerie 132
A - La couverture des besoins de financement de l'État 132
1) Le rôle de l'Agence France Trésor 132

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

2) Les modes de financement 133
a) Les emprunts à long et moyen terme 133
b) Les ressources à court terme 135

B - Le régime juridique de l'emprunt 136
1) L'emprunt, contrat administratif 136
2) La portée et les limites des garanties contractuelles 137
3) Les exceptions au caractère contractuel de l'emprunt 138

C - Les limites du crédit public 139
1) Les limites budgétaires et économiques 139
2) Les limites politiques européennes 140
a) La discipline budgétaire 140
b) La portée des critères de convergence 140
c) Le respect des critères de convergence 141
d) La sanction politique du respect des critères de convergence 141
e) La sanction économique et financière du respect des critères de convergence 142
f) Le renforcement des règles prudentielles 143

PARTIE 5
L'exécution de la loi de finances

Chapitre 13 La séparation des ordonnateurs et des comptables 149

1 Les agents d'exécution du budget 149
A - Les ordonnateurs 150
1) Les différentes catégories d'ordonnateurs 150
a) Les ordonnateurs principaux 150
b) Les ordonnateurs secondaires 150
c) Les ordonnateurs délégués 150
2) La responsabilité des ordonnateurs 151
a) La responsabilité des ordonnateurs principaux 151
b) La responsabilité des autres ordonnateurs 152

B - Les comptables 152
1) Les différentes catégories de comptables 152
a) Les comptables directs du Trésor 152
b) Les autres catégories de comptables 153
2) La responsabilité des comptables 154
a) La portée de la responsabilité 154
b) L'engagement de la responsabilité pécuniaire 155
c) Les atténuations de responsabilité 157

2 Les opérations d'exécution 158
A - L'exécution des dépenses 158

Copyright © 2016 Gualino.

1) Les opérations administratives de l'ordonnateur 158
a) L'engagement 158
b) La liquidation 159
c) L'ordonnancement 159
d) La prescription quadriennale des dettes de l'État 159
2) Les opérations du comptable 160
B - Les opérations d'exécution des recettes 161
1) Le recouvrement des impôts directs 161
a) Les opérations administratives 161
b) Les opérations comptables 161
2) Le recouvrement des impôts indirects 161
3) Le recouvrement des autres recettes 162
4) Les exceptions au recouvrement 162

Chapitre 14 Les aménagements à la séparation des ordonnateurs et des comptables 165

1 Les régies 165
A - L'organisation des régies 166
1) La création des régies 166
2) La nomination des régisseurs 166
B - Le fonctionnement des régies 167
1) Les régies de recettes 167
a) La nature des recettes 167
b) Les obligations du régisseur 167
2) Les régies d'avances 168
a) La nature des dépenses 168
b) Les opérations du régisseur 168
2 Le contrôle des régies 168
A - Les contrôles internes 169
1) Par le comptable assignataire 169
2) Par les autres autorités de contrôle 169
B - La responsabilité des régisseurs 169

Chapitre 15 La sanction à la séparation des ordonnateurs et des comptables 171

1 La gestion de fait 171
A - La définition légale de la gestion de fait 171
1) L'ingérence dans le recouvrement de recettes 171
2) Le maniement de fonds irrégulièrement extraits d'une caisse publique 172
B - Les comptables de fait 173
1) Les personnes physiques 173
2) Les personnes morales 175
2 Les conséquences de la gestion de fait 176
A - Les obligations du comptable de fait 176

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

1) La reddition des comptes 176
2) L'apurement du débet 177

B - Les sanctions encourues par le comptable de fait 179
1) Les amendes 179
2) Les autres sanctions 180

PARTIE 6
Le contrôle de l'exécution de la loi de finances

Chapitre 16 Les contrôles internes 185

1 Les contrôles sur les ordonnateurs 185

A - Le contrôleur financier 185
1) La nomination du contrôleur financier 185
a) Le contrôle budgétaire et comptable ministériel 185
b) Le contrôle financier déconcentré 186
2) Les missions du contrôleur financier 186
a) La mission générale 186
b) La programmation de l'exécution budgétaire 187
c) Le suivi de l'exécution budgétaire 187
3) Les moyens du contrôleur financier 188
a) Le visa et l'avis préalable 188
b) Le contrôle a posteriori 189

B - Le comptable 189
1) Le contrôle de la régularité budgétaire 189
2) Le refus de paiement et la réquisition 189

C - La commission des marchés publics de l'État 190

2 Les contrôles sur les comptables 190

A - L'Inspection générale des finances 191
1) L'organisation de l'Inspection générale des finances 191
2) Les missions de l'Inspection générale des finances 191
a) Le contrôle des comptables publics 191
b) Le contrôle des ordonnateurs secondaires 192
c) Le contrôle des organismes bénéficiant d'avantages financiers 192
d) Le contrôle d'autres organismes 193
e) Les fonctions de conseil 193

B - Le contrôle du directeur départemental des Finances publiques 193
1) Le contrôle des comptables publics 193
2) Le contrôle des organismes subventionnés 193

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

Chapitre 17 Les contrôles juridictionnels 195

1 La Cour des comptes 195

A - L'organisation de la Cour des comptes 196
1) La composition de la Cour 196
a) Les magistrats du siège 196
b) Le Ministère public 198
c) Les autres personnels 198
2) Le fonctionnement de la Cour 199
a) Les chambres 199
b) Les formations spéciales 199

B - Les attributions juridictionnelles de la Cour des comptes 200
1) La Cour des comptes, juge des comptes des comptables publics 200
a) La reddition des comptes 200
b) La procédure de jugement des comptes 201
c) Le jugement des comptes 202
d) Les voies de recours 203
2) La Cour des comptes, juge d'appel 204
a) La procédure d'appel 204
b) L'examen de l'appel 204

C - Les contrôles de gestion réalisés par la Cour 204
1) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs 204
a) La nature du contrôle 204
b) La portée du contrôle 205
2) Le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques 205
a) Les entreprises concernées 205
b) L'exercice du contrôle 206
3) Le contrôle des organismes de Sécurité sociale 206
a) Les organismes soumis à contrôle 206
b) La particularité du contrôle 206
4) Les autres contrôles par la Cour 207

D - Le rôle d'assistance et d'information de la Cour 209
1) L'assistance apportée au gouvernement et au Parlement 209
a) L'assistance au gouvernement 209
b) L'assistance conjointe au gouvernement et au Parlement 209
c) L'assistance et l'information apportées au Parlement 210
2) L'assistance au Défenseur des droits 211
3) L'information des administrés 211
a) Le rapport public 211
b) Les rapports publics particuliers thématiques 213

2 La Cour de discipline budgétaire et financière 214

A - L'organisation de la Cour 214
1) Les membres de la Cour 214
2) Les rapporteurs 214

B - La saisine de la Cour 215

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

1) Le délai de saisine 215
2) Les autorités compétentes 215
C - La compétence de la Cour 215
1) Les autorités insusceptibles d'être jugées 215
a) L'immunité juridictionnelle liée à l'exercice des fonctions 215
b) Les limites de l'immunité juridictionnelle 216
2) Les personnes justiciables de la Cour 216
D - Les infractions sanctionnées 217
1) Les infractions à la réglementation financière 217
2) L'octroi d'avantages injustifiés 217
3) Les infractions au respect de la chose jugée 218
E - La procédure et les sanctions 218
1) La procédure 218
2) Les sanctions 219

Chapitre 18 Les contrôles politiques 223

1 Les contrôles en cours d'exécution 223
A - L'information des commissions des finances 223
1) Les rapporteurs budgétaires 223
2) La commission des finances 224
B - L'information des parlementaires 225
2 Le contrôle après exécution 225
A - La loi de règlement 226
1) L'objet de la loi de règlement 226
2) Les documents d'accompagnement du projet de loi 226
a) Les rapports annuels de performance 227
b) Les annexes explicatives 227
c) Les documents annexes 227
d) Le rapport de la Cour des comptes 228
e) La certification des comptes 228
B - Le régime juridique de la loi de règlement 228
1) Les délais 228
a) Le délai de distribution 228
b) Les délais d'adoption 228
2) La procédure d'adoption 229
3) La portée du contrôle de constitutionnalité 229

Copyright © 2016 Gualino.

SOMMAIRE

PARTIE 7
Le budget social de la Nation

Chapitre 19 La loi de financement de la Sécurité sociale 233

1 Le régime juridique de la loi de financement 233
A - Le contenu de la loi de financement 234
B - La procédure d'adoption de la loi de financement 235
1) La présentation de la loi de financement 235
a) Les documents d'accompagnement de la loi de financement 235
b) Le débat sur les orientations des finances sociales 236
c) Les délais de présentation 236
2) La procédure de vote de la loi de financement 236
3) Le contrôle a posteriori 238

2 La structure de la loi de financement 238
A - Les ressources sociales 239
1) Les cotisations 239
2) Les cotisations prises en charge par l'État 239
3) Les impôts et taxes affectés 239
4) Les recettes de transferts et les autres ressources 240
B - Les dépenses sociales 240
1) Les objectifs de dépenses par branche 241
2) L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie 241

Bibliographie 243

Index 245

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

Introduction

Expression privilégiée de la politique d'un gouvernement, le budget de l'État, qui représente en France près de 15 % du produit intérieur brut, constitue un élément déterminant de l'activité économique du pays et de la politique de redistribution des revenus notamment. Dans ses différentes phases, de la conception au contrôle, le budget fait intervenir de multiples acteurs, qu'ils soient politiques (gouvernement, Parlement), administratifs (fonctionnaires spécialisés) ou juridictionnels (juridictions chargées des contrôles de constitutionnalité du budget et de la régularité de l'exécution budgétaire).

L'origine des finances publiques modernes procède de l'affirmation du principe de libre consentement à l'impôt, qui fut l'un des principaux enjeux révolutionnaires en Grande-Bretagne et en France.

1 • LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

Historiquement, les notions de budget et de consentement à l'impôt, qui sont devenues consubstantielles, sont apparues en Grande-Bretagne, d'abord avec la *Magna Carta* (la Grande Charte) accordée par Jean sans Terre à ses barons en révolte en 1215 après la défaite de Bouvines : bien qu'il ne soit pas présent, le Roi s'est enfui quelques jours plus tôt du champ de bataille (à proximité d'Angers) face à une partie de l'armée de Philippe Auguste ; sa couardise et la défaite de Bouvines font basculer les barons anglais dans la rebellion et la Charte est arrachée au Plantagenêt qui admet qu'il ne pourra lever l'impôt qu'avec le consentement des représentants des contribuables ; puis avec le *Bill of Rights* (Pétition des droits) de 1689, imposé à Guillaume d'Orange – devenu roi d'Angleterre sous le nom de Guillaume III lors de la Glorieuse Révolution qui voit Jacques II le catholique fuir en France –, sont consacrés définitivement, outre le ***consentement à l'impôt, la périodicité de ce consentement parlementaire*** (vote annuel) ***et l'utilisation de l'impôt conformément au consentement donné.***

Copyright © 2016 Gualino.

En France, il faut attendre la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 pour que soit proclamé (article 14) que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Cette définition, relativement moderne, pose les principes d'autorisation préalable des recettes et de contrôle de l'exécution des dépenses par les représentants du peuple ; cette pratique s'est affermie et perfectionnée au fil du temps par l'apparition, notamment, de règles précises inspirées par l'idée et la volonté d'assurer une saine gestion des deniers publics : principes budgétaires, formalisme de la procédure d'adoption du budget...

2 • LES NORMES D'ENCADREMENT DU BUDGET

Actuellement, le budget de l'État est encadré, à titre principal, par quatre séries de normes internes, de valeur constitutionnelle, supralégislatives ou réglementaires, mais aussi par des normes européennes.

1) La Constitution du 4 octobre 1958

Tout d'abord, formule de manière générale un certain nombre de principes, au premier rang desquels celui du consentement à l'impôt : l'article 34 prévoit en effet que le Parlement, par la loi, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Si la Constitution règle certains aspects de la procédure législative relative au vote du budget notamment, elle ne détermine toutefois pas les conditions d'élaboration du budget et renvoie en cette matière à une loi organique, par l'article 34, qui dispose que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, et par l'article 47, qui précise que le Parlement vote les projets de loi de finances également dans les conditions prévues par une loi organique.

2) La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Les dispositions, d'application progressive (2002, 2003, 2004), de la loi organique du 1er août 2001 se sont substituées intégralement à l'Ordonnance organique de 1959. Cette trente-sixième tentative de réforme de la « charte des finances de l'État » a pu trouver une issue favorable car elle a bénéficié d'une heureuse conjonction de bonnes volontés : lancée par Laurent Fabius lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale, évoquée par le Premier ministre lors de sa déclaration du 16 mars 2000, l'idée de réforme a trouvé une traduction dans une proposition de loi organique déposée durant l'été 2000 à l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances. Examinée par une commission spéciale présidée par le président de l'Assemblée nationale, soumise à l'avis du Conseil d'État saisi en janvier 2001 par le gouvernement, cette proposition de loi organique a été adoptée en termes identiques par les chambres en juin 2001 ; l'accord des deux assemblées était d'ailleurs juridiquement nécessaire puisque le Conseil d'État, dans son avis du 21 décembre 2000 avait estimé que cette proposition de loi organique devrait être regardée comme « une loi organique relative au Sénat » au sens de l'article 46 de la Constitution dans la mesure

Copyright © 2016 Gualino.

où elle comporte des dispositions définissant les règles relatives à la discussion et au vote des lois de finances. Déclaré conforme à la Constitution, à l'exclusion de deux dispositions (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances), ce texte abroge à compter du 1er janvier 2006, l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, relative aux lois de finances, tout en s'appliquant graduellement jusqu'à cette date. La nouvelle loi organique comprend soixante-huit articles (dont une vingtaine s'applique depuis le 1er janvier 2002) répartis en six titres : « *Des lois de finances* », « *Des ressources et charges de l'État* », « *Du contenu et de la présentation des lois de finances* », « *De l'examen et du vote des projets de loi de finances* », « *De l'information et du contrôle sur les finances publiques* » et « *Entrée en vigueur et application de la loi organique* ». Ce texte poursuit deux objectifs fondamentaux : ***améliorer la gestion publique*** (instauration de programmes ministériels, fongibilité des crédits, responsabilisation des gestionnaires sur la finalité des missions...) et ***renforcer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement*** (lisibilité et sincérité de l'autorisation budgétaire, meilleur respect de celle-ci en cours d'exécution, renforcement de l'information du Parlement, revalorisation des lois de règlement...). La loi de finances pour 2006 a représenté le premier budget entièrement réalisé sous l'empire de la loi organique 2001.

Les députés Alain Lambert et Didier Migaud, qui ont été à l'origine de la loi organique, regrettaient toutefois, dans un rapport remis au Premier ministre, en novembre 2006, les dérives bureaucratiques auxquelles a donné lieu la loi organique, les administrations ayant produit, à l'occasion de l'application du texte « un renforcement des contraintes et un accroissement des rigidités entraînant une démotivation des gestionnaires ».

3) *La jurisprudence constitutionnelle*

Elle représente une source importante du droit budgétaire et financier en ce que le Conseil constitutionnel a été conduit à préciser, par ses interprétations, la plupart des règles contenues notamment dans la loi organique du 2 janvier 1959 : saisi presque systématiquement depuis 1974 des lois de finances initiales et rectificatives par les parlementaires de l'opposition – mais la saisine par les parlementaires de la majorité, pour rarissime qu'elle soit, n'est pas à exclure et une « minorité de la majorité » peut même saisir le Conseil constitutionnel, comme en décembre 1996 à propos de la loi de finances rectificative pour 1996 –, le Conseil constitutionnel a rendu, en matière de contentieux budgétaire et financier, des décisions cardinales permettant d'éclairer à la fois les principes qui doivent prévaloir dans le domaine de l'exercice des pouvoirs financiers du Parlement, et les règles de procédure budgétaire spécifiques qui doivent être respectées. Le contrôle de fond et de forme auquel il procède a pu porter, par exemple, sur le contenu des lois de finances, sur le respect des principes budgétaires et de la procédure, ou sur l'information du Parlement ; mais sa jurisprudence peut être d'une plus ou moins grande souplesse selon l'importance qu'il accorde aux règles et principes qu'il est chargé d'interpréter. Ainsi, 10 % des articles de la loi de finances pour 2014 ont été censurés par le Conseil, par exemple (décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014).

Le Conseil peut également adresser un avertissement sans frais au gouvernement en validant des dispositions pourtant contraires à la loi organique de 1959 sous réserve que cessent à l'avenir les pratiques litigieuses : par exemple, il a estimé que le rattachement de certaines recettes fiscales par voie de fonds de concours, proscrit par les

Copyright © 2016 Gualino.

dispositions de la loi organique, ne portait pas une atteinte à la sincérité de la loi de finances suffisante pour déclarer cette loi contraire à la Constitution, le gouvernement s'étant par ailleurs engagé à mettre un terme à cette procédure dès la prochaine loi de finances (décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998).

4) *Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*

Il régit pour sa part les conditions d'exécution du budget voté. Ce long texte de deux cent quarante articles précise les principes relatifs à l'exécution du budget, détaille les différentes opérations d'exécution, répartit les compétences entre les agents chargés de ces opérations, organise les règles comptables applicables aux opérations et prévoit les procédures de contrôle. Il a succédé à un décret non moins volumineux, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique.

5) *Des textes internes ou communautaires*

Aux côtés des textes ou normes à portée générale précédemment évoquées, figurent des textes plus spécifiques traitant d'un aspect particulier du budget : par exemple, le Traité sur l'Union européenne de 1992 ou le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012 imposent des règles budgétaires prudentielles en matière de déficit et de dette ; la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques met en œuvre les mécanismes prévus par le Traité de 2012 ; la loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019 du 29 décembre 2014, inscrit le budget de l'État, notamment, dans une perspective triennale.

3 • BUDGET ET LOI DE FINANCES

Même si les mots de « budget » et de « lois de finances » sont indistinctement utilisés par commodité, il convient toutefois de souligner qu'ils n'ont pas exactement le même sens ou du moins la même portée. ***La loi de finances est la seule appellation utilisée dans la Constitution du 4 octobre 1958***.

Les dispositions de la loi organique du 1er août 2001 clarifient sensiblement cette distinction en faisant du budget un acte descriptif des ressources et des charges et de la loi de finances un acte d'autorisation de perception des ressources et de couverture des charges : l'article 1er de la loi organique dispose en effet que les ***lois de finances*** « déterminent, pour un exercice, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte », l'article 6 prévoyant que « *le* ***budget*** *décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ».

Le budget est donc une notion – comptable – plus restrictive que celle – politique – de loi de finances, puisqu'il n'est qu'un ensemble de comptes qui décrit, développe et détaille les autorisations données globalement dans la loi de finances.

Copyright © 2016 Gualino.

BIBLIOGRAPHIE

BARILARI (A.), *Le consentement à l'impôt*, Presses de Sciences-Po, 2001, p. 145.

BOUVIER (M.), « La loi organique de 1er août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA*, 2001, p. 876.

CABANNES (X.), « L'État, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt », *RFFP* n° 77, 2002, p. 225.

CAMBY (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », *Les Petites Affiches*, 10 octobre 2001, p. 5.

GUERRIER (P.), « Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique », *Histoire du droit des finances publiques*, Vol. I, Économica, 1988, p. 345.

JUEN (P.), « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? », *Les Petites Affiches*, 25 février 2002, p. 6 ; 26 février 2002, p. 8.

LAUZE (J.), « Les grands principes budgétaires d'une loi organique à l'autre », *RDP*, 2001, p. 1691.

PISSALOUX (J.-P.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances : réflexions en forme de bilan », *Rev. trésor*, 2000, p. 9 (1re partie), p. 92 (2e partie).

PRETOT (X.), « Le Conseil constitutionnel et les finances publiques », *RFFP*, n° 65, 1999, p. 191 ; « La notion d'imposition de toutes natures », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 15.

SCHOETTL (J.-E.), « La nouvelle constitution financière de la France », *Les Petites Affiches*, 13 septembre 2001, p. 3.

TALLINEAU (L.), « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances et le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP*, n° 79, 2002 p. 13.

VIESSANT (C.), PHILIP (L.), *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances*, Documents d'études, La Documentation française, 2014, 96 p.

« La loi organique relative aux lois de finances », *RFFP*, Numéro spécial, n° 76, novembre 2001.

« Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances », *RFFP*, Numéro spécial, n° 82, juin 2003.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 1

Le cadre juridique du budget

Chapitre 1 L'annualité budgétaire 29
Chapitre 2 L'universalité budgétaire 35
Chapitre 3 L'unité budgétaire 41
Chapitre 4 La spécialité budgétaire 47
Chapitre 5 La sincérité budgétaire 55

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 1

L'annualité budgétaire

Les dispositions de l'Ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et leur interprétation résultant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel consacrent quatre grands principes budgétaires. Les dispositions applicables en 2006 de la loi organique du 1er août 2001 reprennent, *mutatis mutandis,* la définition de ces quatre principes et en consacrent un cinquième applicable depuis 2002, celui de ***sincérité***. Au premier rang de ces principes, on compte celui de ***l'annualité*** : toutefois, en raison de sa rigidité, ce principe comporte des dérogations.

1 • LA DÉFINITION DU PRINCIPE D'ANNUALITÉ

Cette règle d'annualité est traditionnelle dans l'histoire budgétaire et a été suivie avec des fortunes diverses depuis la Restauration, au début du XIXe siècle.

L'article 1er de la loi organique du 1er août 2001 dispose que « *les lois de finances, déterminent pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État* » et précise que « *l'exercice s'étend sur une année civile* ».

A - La signification juridique du principe

Le principe d'annualité signifie que le budget ***est voté chaque année et pour une année*** par le Parlement et qu'il doit être ensuite ***exécuté dans l'année*** par le gouvernement, dans la mesure où l'article 15 de la loi organique de 2001 prévoit que les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant. L'année budgétaire coïncide, en France, ***avec l'année civile*** (1er janvier/31 décembre), ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes techniques de gestion à certaines administrations ne fonctionnant pas en pratique dans le cadre de l'année civile (Éducation nationale). Sous la IIIe République, durant trois années (1930 à 1932), le commencement de l'année budgétaire a été fixé au 1er avril, mais il a été mis fin à cette expérience, qui n'avait pas donné satisfaction. Certains États dissocient leur exercice budgétaire de l'année civile : par exemple, le point de départ de l'année budgétaire est fixé au 1er avril au Japon ou en Grande-Bretagne, au 1er juillet en Suède et au 1er octobre aux États-Unis. D'autres disposent de la faculté d'établir un budget pluriannuel : la Constitution allemande de 1949 ouvre cette possibilité – inemployée jusqu'ici – d'adopter un budget pour deux ans mais séparément par année. L'ONU et certaines organisations internationales utilisent la technique du budget biennal.

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les justifications du principe

L'annualité budgétaire et le fait qu'elle recouvre l'année civile sont traditionnellement justifiés par des considérations d'ordre politique, administratif et économique. Cela permet tout d'abord un ***contrôle régulier des finances de l'État par le Parlement***, qui correspond à l'ancienne mais permanente idée de consentement parlementaire à l'impôt, et au contrôle de son utilisation, qu'une période budgétaire plus longue rendrait plus difficile. ***L'administration, ensuite, est astreinte à produire ses comptes*** avec une périodicité annuelle afin que les instances chargées des vérifications et contrôles puissent apprécier la bonne et régulière gestion des deniers publics. Enfin, l'annualité correspond à ***un rythme de vie sociale et économique*** (bilans annuels des entreprises...) : l'extension de la période budgétaire rendrait plus incertaines les prévisions économiques, qui sont déjà suffisamment aléatoires dans le simple cadre de l'année civile.

2 • LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE D'ANNUALITÉ

A - Les dérogations au vote annuel

1) Pour une période inférieure à un an

a) Une dérogation historique : les douzièmes provisoires

Sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, il était fréquent que, faute de majorité politique stable, le vote du budget ne soit pas acquis avant le début de l'exercice. Lorsque le retard était minime, on arrêtait les pendules du Parlement pour retarder symboliquement le début de l'année, mais lorsque les débats s'éternisaient (des semaines ou des mois), il était fait usage, pour assurer la continuité de l'État, de la technique dite des douzièmes provisoires consistant à ***voter la reconduction des crédits budgétaires sur la base d'un douzième (par mois de retard) des crédits accordés au titre de l'année précédente*** : par exemple, cette procédure a été utilisée en 1951, le budget pour 1951 n'ayant été définitivement adopté qu'à la fin du mois de mai 1951, soit avec cinq mois de retard. Désormais inapplicable sous la V^e^ République, le régime des douzièmes provisoires est en revanche ***appliqué au budget communautaire*** : il a été utilisé pour les budgets 1980 (adopté en juillet 1980), 1985 (adopté en juin 1985), 1987 (adopté en février 1987) et 1988 (adopté en mai 1988).

b) Une dérogation actuelle : la loi de finances rectificative

L'article 35 de la loi organique de 2001 prévoit que ***seules des lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances***. Ces textes, également appelés ***« collectifs budgétaires »*** depuis la III^e^ République, permettent de corriger ou de modifier, en cours d'exécution, le contenu et les options de la loi de finances initiale, qui est un acte prévisionnel, et de procéder à des ajustements conjoncturels.

Copyright © 2016 Gualino.

L'article 35 de la loi organique dispose qu'ils ***sont présentés dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année*** : la présentation formelle de la loi de finances rectificative est donc identique à celle de la loi de finances initiale (structure en deux parties, article d'équilibre...). Le Conseil constitutionnel a précisé que les règles de délais relatifs à l'examen de la loi de finances initiale étaient également applicables au vote de la loi de finances rectificative (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, loi de finances rectificative pour 1986). En pratique, la discussion de ce texte est beaucoup plus rapide que celle de la loi de finances initiale et excède rarement quelques jours devant chaque chambre. Le Conseil a également précisé que ces textes ***sont élaborés et présentés au Parlement dans les mêmes formes et selon la même procédure*** que la loi de finances initiale (décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, Modification du règlement du Sénat).

L'article 53 de la loi organique du 1er août 2001, applicable depuis 2002, prévoit que doivent être joints à tout projet de loi de finances rectificative, un ***rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire*** justifiant les dispositions qu'il comporte, une ***annexe explicative*** détaillant les modifications de crédits proposés, des ***tableaux*** récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Les collectifs sont souvent déposés en fin d'année, pour traduire l'incidence de la révision des hypothèses économiques sur les dotations de l'année en cours et procéder aux ajustements nécessaires : ils visent à réestimer les recettes de l'année, à ratifier des décrets d'avances, ou à augmenter certaines dotations. Par exemple, depuis 1995 les budgets ont été rectifiés par des collectifs votés en décembre.

Toutefois, lorsque se produisent des alternances politiques, la nouvelle majorité traduite sa volonté de changement par des lois de finances rectificatives, qui corrigent les options budgétaires des prédécesseurs : par exemple, quatre collectifs budgétaires ont été votés en 1981 et deux en 1986. Généralement, ces collectifs sont adoptés dans les trois ou quatre mois qui suivent l'alternance : ainsi des collectifs ont été votés en août 1981, juillet 1986, juin 1993, en août 2002 ou en juillet 2012. Outre cette alternance que l'on pourrait qualifier « d'externe », génératrice de lois de finances rectificatives, il peut advenir qu'une alternance « interne » produise les mêmes effets et qu'un changement d'équipe gouvernementale, en l'absence de changement de majorité parlementaire, conduise au dépôt et à l'adoption d'un collectif visant à afficher clairement, au moyen de l'instrument privilégié que constitue le budget, un changement de politique : par exemple, la loi de finances rectificative de décembre 1995, intervenue à la suite du remplacement d'Édouard Balladur par Alain Juppé quelques mois plus tôt au poste de Premier ministre ou celle de juillet 2014 adoptée à la suite du remplacement de Jean-Marc Ayrault par Manuel Valls.

Les lois de finances rectificatives peuvent également être votées à l'occasion d'une crise structurelle, comme celle qui a frappé l'Europe en septembre/octobre 2008 (crise financière et boursière) : ainsi, en quelques jours, a été votée la loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie suivie de celle de décembre ; d'autres collectifs ont été adoptés en janvier, avril et décembre 2009 ; en 2010, quatre collectifs ont été votés et autant en 2011 ; trois ont été adoptés en 2012 et en 2013, deux en 2014 et une en 2015.

Copyright © 2016 Gualino.

2) *Pour une période supérieure à un an*

a) Les dérogations passées

Sous la III[e] République (en 1934), le président du Conseil Gaston Doumergue avait proposé, dans un projet de réforme de l'État qui eût nécessité une révision constitutionnelle, que lorsque le budget d'un exercice n'aurait pas été voté avant le 1[er] janvier, le président de la République pourrait proroger pour tout ou partie de l'année, par décret pris en Conseil d'État, le budget de l'exercice précédent. Ce projet, qui visait à renforcer le rôle de l'exécutif en le libérant d'un contrôle paralysant du législatif, ne put toutefois aboutir.

La loi organique de 1959, dans son article 12, prévoyait une seule dérogation : ***les autorisations de programme***. Cette procédure permettait de déterminer ***le montant maximum des crédits qui pouvaient être engagés par un ministre sur plusieurs années au titre d'opérations d'investissement.*** Une autorisation de programme était ***valable sans limitation de durée***, jusqu'à ce qu'il soit procédé à son annulation, et concernait l'ensemble d'une opération ***qui pouvait être divisée en plusieurs tranches fonctionnelles*** dont chacune donnait lieu à une autorisation de programme distincte dès lors que ce découpage correspondait à une division cohérente.

La réalisation progressive du programme donnait lieu ensuite à ***l'inscription au budget, chaque année, des crédits de paiement nécessaires***, en fonction de l'échéancier des travaux : ces crédits de paiement représentaient la dotation destinée à couvrir la dépense annuelle correspondant à l'exécution de l'investissement.

b) Le dispositif actuel

Depuis 2006, le système des autorisations de programme et des crédits de paiement est étendu à l'ensemble des dépenses des programmes (article 8 de la loi organique du 1[er] août 2001) et l'on parle d'***autorisations d'engagement*** et de ***crédits de paiement.*** Cette extension est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein d'enveloppes globalisées rassemblant l'ensemble des moyens nécessaires pour accomplir les objectifs d'une politique publique. En revanche, si les autorisations de programme étaient valables sans limitation de durée, les autorisations d'engagement perdront pour leur part cette validité permanente.

Les autorisations d'engagement constituent ***la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées***. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. ***Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées*** ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractuels dans le cadre des autorisations d'engagement. Pour les ***dépenses de personnel***, le montant des autorisations d'engagements ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les dérogations à l'exécution annuelle : les crédits de report

Le report de crédit est l'opération par laquelle l***es crédits accordés à un ministère pour une année donnée et non consommés en tout ou partie peuvent venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget de l'année suivante***, alors même que l'article 15 de la loi organique dispose que les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Ce principe est toutefois assorti d'assouplissements, prévus par le même article, qui permettent à un service, sous certaines conditions, d'utiliser l'année suivante le reliquat de crédits non utilisés lors de l'année d'autorisation : cette règle rigoureuse, s'il n'était possible d'y déroger, pourrait en effet conduire les services à gaspiller des crédits par crainte de les voir annulés en fin d'année ; en outre, des événements indépendants de la volonté des ministères peuvent engendrer des retards dans l'exécution de certains projets. ***En moyenne, deux milliards d'euros environ sont reportés chaque année***.

Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées 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, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante, à l'exception des crédits de personnel. ***Les crédits de paiement 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 sous certaines conditions : d'une part, les crédits inscrits sur le titre des ***dépenses de personnel*** du programme bénéficiant du report peuvent être ***majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux*** inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ; d'autre part ***les crédits inscrits sur les autres titres du programme*** bénéficiant du report peuvent être ***majorés dans la limite globale de 3 %*** de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés.

BIBLIOGRAPHIE

Chabrun (J.), Soubeyrand (D.), De Puylaroque (P.), « Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 139.

Desmoulin (G.), « La LOLF ou le renouveau des quatre temps alternés », *Revue Trésor*, 2004, p. 503.

Logerot (F.), « L'évolution des instruments traditionnels de la pluriannualité : la gestion des autorisations de programme et le problème des reports de crédits », *RFFP*, n° 39, 1992, p. 33.

Muzellec (R.), « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », *in Mélanges P.-M. Gaudemet*, Économica, 1984, p. 173.

« LOLF et gestion de la réforme publique », dossier *AJDA*, 2006, p. 523.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 2

L'universalité budgétaire

Règle fondamentale du droit budgétaire, ***l'universalité*** implique le rassemblement en une seule masse de l'ensemble des recettes publiques brutes sur laquelle doit s'imputer l'ensemble des dépenses publiques brutes ; ce principe est toutefois assorti de dérogations permettant des affectations dans le budget général ou à côté du budget général.

1 • LA DÉFINITION DU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

L'article 6 de la loi organique de 2001 dispose que le budget décrit l'ensemble des recettes et les dépenses budgétaires de l'État et prévoit qu'il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les dépenses et les recettes et que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses. Selon le Conseil constitutionnel, le principe d'universalité tend à assurer la clarté des comptes de l'État et à permettre un contrôle efficace du Parlement ; il a pour conséquence que les recettes et dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite, sauf exceptions, l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, loi de finances pour 1983). De ce principe d'universalité découlent deux règles importantes du droit budgétaire, la non-compensation et la non-affectation.

A - La règle de non-compensation

Cette règle consiste en ***l'inscription au budget de toutes les dépenses et de toutes les recettes pour leur montant intégral*** : cette règle dite du « produit brut » fait obstacle à l'inscription d'un produit net, c'est-à-dire du seul solde, après contraction des dépenses et des recettes. La description dans le budget de toutes les ressources et charges permanentes de l'État et l'interdiction de compenser les unes par les autres ont pour fonction de ***permettre un contrôle budgétaire plus efficace du Parlement*** puisqu'aucune dissimulation de dépenses n'est possible au moyen de compensations ; elle empêche également les administrations de se procurer des ressources qui ne seraient pas dûment répertoriées et pourraient être dilapidées.

L'obligation d'inscrire au budget toutes les ressources et charges permanentes de l'État constitue également un obstacle aux pratiques de « débudgétisation », qui visent à transférer certaines charges en dehors du budget afin d'alléger le déficit budgétaire.

Copyright © 2016 Gualino.

C'est, notamment, ***au nom du principe d'universalité que le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution certaines dispositions d'une loi de finances*** qui prévoyaient le transfert à un établissement public (le Fonds de solidarité vieillesse) de la prise en charge du financement de majorations de pensions versées à certains fonctionnaires retraités : les dépenses concernant les agents de l'État (rémunérations, pensions...) présentent en effet ***par nature un caractère permanent et ne peuvent donc être décrites et inscrites qu'au budget de l'État*** (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995).

B - La règle de non-affectation

Une recette ne peut être affectée au financement d'une dépense particulière : toutes les recettes sont indistinctement destinées à la couverture de l'ensemble des dépenses inscrites au budget. Il n'y a donc aucun lien juridique et financier entre une recette fiscale perçue par l'État et une dépense budgétaire, même si, sur le plan politique, le gouvernement peut justifier un impôt nouveau par la nécessité de financer une action particulière : par exemple, en 1956, la création de la vignette automobile a été présentée comme une recette nouvelle destinée à être affectée à des mesures sociales en faveur des personnes âgées ; de même, en 1988, la création de l'impôt de solidarité sur la fortune (qui succédait à l'impôt sur les grandes fortunes) a été présentée comme une recette destinée à financer le revenu minimum d'insertion.

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi, vérifie que le texte ne méconnaît pas la règle de non-affectation, au besoin en soulevant d'office cette inconstitutionnalité ; ainsi, il a estimé qu'était ***contraire au principe d'universalité budgétaire un article d'une loi, qui n'était pas une loi de finances, prévoyant l'affectation au profit d'organismes sociaux d'une partie des droits de consommation sur les tabacs***, qui constituent une recette de l'État, pour compenser une charge supportée par les caisses d'assurance vieillesse : les recettes de l'État doivent être inscrites au budget pour leur montant brut et l'affectation de tout ou partie de celles-ci au financement d'une dépense déterminée est interdite, sous réserve des exceptions prévues par la loi organique de 1959 (décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle). L'affectation opérée par une loi ordinaire, et à la suite d'un amendement parlementaire, est proscrite par les dispositions de l'article 34-3° de la loi organique de 2001, qui réserve cette faculté à la loi de finances.

2 • LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

A - Les affectations dans le budget général

1) Les fonds de concours

L'article 16 de la loi organique de 2001 prévoit toutefois, en raison des inconvénients pratiques présentés par cette règle de non-affectation, plusieurs exceptions, par

Copyright © 2016 Gualino.

lesquelles ***sont autorisées des affectations directes de recettes à certaines dépenses, notamment en faveur de procédures comptables particulières***. Au terme de l'article 17 de la loi organique, les fonds de concours représentent l'une de ces procédures permettant d'ouvrir des crédits et de les affecter au paiement de certaines dépenses. L'article 17 de la loi organique distingue deux catégories de fonds de concours. Il existe environ 600 fonds de concours, 15 % d'entre eux concentrent l'essentiel des crédits (85 %).

a) Les fonds de concours « par nature »

Ce sont des ***fonds versés par des personnes physiques ou morales pour contribuer avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public.*** Cette procédure permet d'assurer à ceux qui souhaitent participer à une dépense publique particulière que leurs fonds seront bien affectés à cette opération. Le décret du 11 janvier 2007 pris pour l'application de l'article 17. II de la loi organique prévoit qu'un compte rendu annuel soit établi par l'ordonnateur et adressé à la partie versante en fin d'exercice. C'est notamment le cas des collectivités locales, des établissements publics ou de l'Union européenne, qui versent des contributions à l'État pour le financement de certains investissements réalisés par l'État : construction d'une université ou d'une infrastructure routière (cofinancée par les collectivités locales), contrats de plan État régions (cofinancés par des collectivités locales, des établissements publics ou l'Union européenne), crédits des fonds structurels européens... D'autre part, ***les produits de legs et donations*** attribués à l'État constituent des fonds de concours, comme le prévoit l'article 17-II de la loi organique.

b) Les fonds de concours « par assimilation »

Prévus par décrets, ***ils concernent le produit de recettes à caractère non fiscal.*** Sont ainsi assimilées à des fonds de concours, ***les rémunérations de services rendus*** : par exemple, le décret du 5 mars 1997 modifié par celui du 28 octobre 2010 a autorisé le rattachement par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'Intérieur du produit des recettes encaissées par l'État au titre des prestations de service d'ordre et de relations publiques exécutées par les forces de police (mise à disposition d'agents, de véhicules, escorte de convois exceptionnels...).

c) La procédure de fonds de concours

L'article 17-II de la loi organique de 2001 prévoit que les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré, et que leurs recettes sont prévues et évaluées par la loi des finances : cet exercice de prévision est sans doute extrêmement délicat dans la mesure où il est impossible de connaître à l'avance le montant des crédits qui seront versés ***(3,5 milliards d'euros sont inscrits au budget 2016)***. Le décret du 11 janvier 2007, modifié par celui du 24 juillet 2013, autorise (article 5), pour les opérations d'investissement, l'ouverture d'une autorisation d'engagement par arrêté du ministre du Budget dès l'émission d'un titre de perception par le ministre intéressé puis d'un crédit de paiement afférent à l'autorisation d'engagement après encaissement des fonds.

Copyright © 2016 Gualino.

2) Les rétablissements de crédits

Prévu par l'article 17.IV de la loi organique de 2001, le rétablissement de crédits consiste à *reverser à un service de l'État des sommes qu'il avait indûment ou provisoirement payées et qui lui sont donc réaffectées* : les dépenses initiales sont annulées et les autorisations consommées sont rétablies (environ 1 milliard d'euros chaque année). Cette régularisation d'ordre comptable intervient, par exemple, lorsqu'un fonctionnaire change d'administration et perçoit deux traitements, l'un de son administration d'origine, l'autre de sa nouvelle administration : il devra alors reverser son premier traitement et ce crédit sera rétabli au profit du budget de son administration d'origine. Le rétablissement de crédits peut également permettre d'affecter à un service le produit de la cession de biens qui lui appartenaient (vente d'un immeuble pour en acquérir un autre...). L'exécution de cette procédure, sur le plan budgétaire et comptable, s'effectue conformément aux dispositions de l'arrêté du 19 juillet 2013. Les opérations de rétablissement de crédits concernent pour l'essentiel le budget de la Défense.

3) Les affectations exceptionnelles

L'article 18 de la loi organique de 1959 prévoyait qu'une *affectation exceptionnelle d'une recette à une dépense pouvait résulter d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale*. Par exemple, pour financer une prise de participation de l'État dans le capital de la société Dassault, une loi de finances a autorisé l'affectation de certaines recettes (remboursements d'avances consenties par l'État, redevances dues à l'État). Le Conseil constitutionnel a estimé que cette affectation était conforme à l'article 18 de la loi organique car il s'agissait d'une affectation exceptionnelle résultant d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale (décision n° 78-100 DC du 29 décembre 1978, loi de finances rectificative pour 1978). Ainsi, exceptionnellement, une affectation peut être réalisée par la loi de finances exclusivement : par exemple, une partie des droits de consommation sur les tabacs a été affectée par la loi de finances pour 1990 à la Caisse nationale d'allocations familiales, puis à la Caisse nationale d'assurance-maladie par les lois de finances pour 1993 et 1997.

B - Les affectations à côté du budget général

1) Les budgets annexes

Figurant dans la loi de finances mais présentés à côté du budget général, les budgets annexes représentent une dérogation à la règle de non-affectation dans la mesure où ils disposent de recettes affectées à leurs dépenses d'exploitation et à leurs dépenses d'investissement.

2) Les comptes spéciaux

Comme les budgets annexes, les comptes spéciaux figurent dans la loi de finances mais sont présentés à côté du budget général et des budgets annexes ; certains d'entre eux constituent une dérogation à la règle de non-affectation car ils réalisent une affectation de recettes à des dépenses, comme les comptes d'affectation spéciale, par exemple ; d'autres représentent une dérogation à la fois à la règle de non-affectation et à celle de non-compensation dans la mesure où leurs opérations se compensent comme les

Copyright © 2016 Gualino.

comptes de commerce, par exemple ; le Parlement ne vote alors que sur une autorisation de découvert maximum à ne pas dépasser au cours de l'exercice.

BIBLIOGRAPHIE

Bergerès (M.-C.), « Les impositions affectées ou le développement d'une catégorie juridique *sui generis* », *Les Petites Affiches*, 5 mars 2002, p. 4.

Klein (J.-S.), « La procédure du fonds de concours ou l'art de tourner les règles budgétaires », *Rev. adm*, 1981, p. 466.

Message (H.), « La procédure des fonds de concours », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 253.

Molinier (J.), « L'universalité budgétaire », *Cahiers de la comptabilité publique*, n° 1, 1989, p. 49.

Raymond (F.), « Les fonds de concours », *Rev. Trésor*, 1992, p. 227.

Sousse (M.), « La notion financière de concours », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 157.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 3

L'unité budgétaire

Le principe d'unité est un principe applicable au budget de l'État, et au-delà, aux budgets des autres personnes publiques, comme les collectivités locales par exemple. Toutefois, s'agissant de l'État, toutes les recettes et dépenses ne sont pas retracées dans le budget général, certaines ne l'étant qu'au sein de budgets annexes et de comptes spéciaux du Trésor.

1 • LA DÉFINITION DU PRINCIPE D'UNITÉ

Selon l'article 6 de la loi organique de 2001, la loi de finances de l'année prévoit et autorise l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État et toutes ***les recettes et dépenses sont imputées à un compte unique intitulé budget général***. Comme le principe d'universalité, le principe d'unité est considéré par le Conseil constitutionnel comme une règle fondamentale du droit budgétaire (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995), sous réserve des dérogations qu'y apporte la loi organique de 1959, et comme telle s'impose au législateur.

Si ***la loi de finances regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État, celles-ci sont toutefois retracées dans trois comptes différents*** qui composent la loi de finances : le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Ce principe ***vise à faciliter le contrôle parlementaire*** dans la mesure où le recensement de la totalité des ressources et des charges et leur présentation dans un document synthétique reprenant à un compte unique les additions de recettes et dépenses permet aux parlementaires d'avoir une vue d'ensemble de la situation budgétaire de l'État. Sous la IV^e^ République, le budget de l'État pouvait quelquefois résulter de l'adoption de plusieurs dizaines de lois (une par budget ministériel et budget annexe) et l'absence de regroupement des comptes dans un document unique privait les parlementaires de la possibilité d'apprécier rapidement et en toute clarté l'économie générale du budget.

Copyright © 2016 Gualino.

2 • LES AMÉNAGEMENTS DU PRINCIPE

A - Les budgets annexes

1) La définition des budgets annexes

Prévus à l'article 18 de la loi organique de 2001, les budgets annexes ***retracent les opérations des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend produire des biens ou des prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal***. Leur création ou leur suppression est décidée par une loi de finances : par exemple, la loi de finances pour 1994 a supprimé le budget annexe de l'Imprimerie nationale, érigée en société nationale.

Un budget annexe constitue une mission, ces budgets sont présentés selon les normes du plan comptable en deux sections, l'une retraçant les recettes et dépenses de gestion courante, l'autre les recettes et dépenses relatives aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement. Leurs crédits sont répertoriés à l'état C annexé à la loi de finances.

2) Le régime juridique des budgets annexes

Les budgets annexes ne constituent pas de véritables dérogations au principe d'unité au sens où le Parlement les vote en même temps que la loi de finances dans laquelle ils figurent ; ***l'aménagement au principe d'unité qu'ils représentent est lié à leur présentation*** comptable spécifique, à côté du budget général. Le principe d'unité vaut pour chaque budget annexe, dont les montants de recettes et dépenses sont repris au budget général. De la même façon, si l'article 16 de la loi organique de 2001 prévoit qu'ils représentent une dérogation au principe d'universalité dans la mesure où ***certaines recettes sont affectées à leurs dépenses***, ce principe s'applique toutefois au niveau de chaque budget annexe : ils comprennent des recettes et dépenses d'exploitation, et des ressources spéciales affectées à des dépenses d'investissement, mais leurs opérations, comme le prévoit l'article 18. II de la loi organique, s'exécutent comme celles du budget général ; ils ne peuvent procéder à une compensation de leurs recettes et dépenses et leurs dépenses permanentes ne peuvent être débudgétisées.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que les principes d'unité et d'universalité étaient applicables aux budgets annexes, ce qui interdit qu'une dépense permanente incombant à un budget annexe en vertu d'une disposition législative soit transférée à un établissement public (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995) ; toutefois, après avoir rappelé l'applicabilité aux budgets annexes de ces deux principes qui font obstacle à une débudgétisation, le Conseil a considéré, qu'eu égard à la nature de la dépense, il était loisible au législateur de la retrancher de la liste des dépenses dont le budget annexe doit assumer la charge, ce qui rendait possible le transfert de cette dépense (en l'espèce, des majorations des pensions versées par le budget annexe des prestations sociales agricoles transférées au Fonds de solidarité vieillesse) à un établissement public (décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, Loi de finances pour 1996).

Copyright © 2016 Gualino.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, la Cour des comptes soulignait qu'aucun budget annexe ne répond pleinement à la définition qu'en donne la loi organique et souhaitait que la réflexion se poursuive sur la mise au point d'un cadre juridique approprié

3) *Les deux budgets annexes*

Le volume global des budgets annexes est d'environ ***2,3 milliards d'euros en 2016*** ; ce montant a considérablement diminué depuis la suppression du budget annexe des PTT, en 1991, qui était le plus important (29 milliards d'euros en 1990) et la transformation du budget annexe des prestations sociales agricoles (15 milliards d'euros), en 2004, en établissement public.

Créé en 1979, le budget annexe des *Journaux Officiels* assure une activité d'impression et de vente de multiples publications : il a été fusionné avec l'ancien compte de commerce La Documentation française pour laisser place au budget annexe des ***Publications officielles et information administrative*** (182 millions d'euros). Le budget annexe du ***Contrôle et exploitations aériens*** (2,1 milliards d'euros), créé en 1985 (sous l'appellation de Navigation aérienne qu'il a perdue en 1992 pour s'appeler Aviation civile, appellation elle-même perdue en 2006), retrace les opérations des services de l'aviation civile qui donnent lieu au paiement de redevances, de taxes et de prix (organisation et contrôle du trafic aérien, guidage des avions...) ; la Cour des comptes estime que ce budget devrait être transformé en établissement public.

La Légion d'Honneur et l'Ordre de la Libération qui étaient, pour des raisons historiques, des budgets annexes jusqu'en 2005, sont aujourd'hui une action du Programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

B - Les comptes spéciaux

1) *Le régime juridique des comptes spéciaux*

La technique des comptes spéciaux a longtemps permis de dissimuler certaines opérations au Parlement, dans la mesure où ces comptes étaient ouverts hors budget, et après la Première Guerre mondiale, leur multiplication masquait en fait des déficits budgétaires. Sous la IV^{e} République, 400 comptes spéciaux seront recensés en 1947 et en dépit de la suppression de 300 d'entre eux en 1949, cette technique se pérennisera et constituera un instrument de débudgétisation, des opérations pesant sur le budget étant transférées dans des comptes spéciaux afin de diminuer artificiellement le déficit budgétaire. La loi organique de 1959 a cherché à « moraliser » ces pratiques en réintégrant les comptes spéciaux dans la loi de finances : l'article 23 prévoit en effet qu'ils ne peuvent être ouverts que par une loi de finances et l'article 24 dispose que leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général. Des dispositions identiques figurent dans la loi organique de 2001 (articles 19 et 20). Comme les budgets annexes, ***ils ne constituent pas une véritable dérogation au principe d'unité***, puisqu'ils sont intégrés dans la loi de finances, ***mais un simple aménagement*** de présentation dans la mesure où ils sont distingués et présentés à côté du budget général. Comme eux également, ils représentent une

Copyright © 2016 Gualino.

exception, prévue à l'article 16 de la loi organique de 2001, au ***principe d'universalité*** dès lors qu'ils disposent de recettes propres qui leur sont affectées, mais la règle de non-affection joue au niveau de chaque compte spécial, ainsi qu'au principe d'annualité dans la mesure où leur solde est reporté sur l'année suivante, sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances.

Les comptes spéciaux concernent des ***dépenses qui bénéficient d'une affectation particulière de recettes*** et ***des opérations qui présentent, sauf exceptions, un caractère temporaire***. Leur gestion est assurée par le ministre compétent. Les gouvernements successifs ont progressivement réduit le nombre de comptes spéciaux du Trésor : de 76 en 1970, leur nombre est passé à 54 en 1980 et à une trentaine en 2016. Cette technique présente l'avantage de favoriser le contrôle parlementaire sur certaines opérations qui peuvent ou pourraient être réalisées dans certains cas selon la formule de l'établissement public : l'établissement public est toutefois placé sous le seul contrôle du ministère de tutelle, le Parlement ne disposant d'aucun moyen de contrôle direct. Par exemple, la création d'un compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement » en 1991 a été jugée préférable à la forme juridique de l'établissement public, qui avait été envisagée, mais qui n'aurait pas permis un contrôle budgétaire direct du Parlement sur ces recettes. La formule de compte spécial du Trésor est souvent la plus adaptée à la situation : par exemple la création d'un compte d'affectation spéciale « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » en 1998 a permis d'affecter les versements russes à l'indemnisation des porteurs (ou de leurs ayants droit) d'emprunts russes du début du siècle, qui avaient été spoliés à la suite de la révolution bolchevique. La création, en 2000, du compte « fonds d'approvisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État » a permis d'affecter en 2001 le produit des redevances d'utilisation des fréquences allouées aux réseaux mobiles de téléphones, au financement des retraites et au désendettement.

2) Les quatre catégories de comptes spéciaux

L'article 19 de la loi organique fixe une liste limitative de quatre catégories de comptes spéciaux et les articles 20 et suivants répartissent ces catégories en deux groupes ; le premier concerne deux catégories de comptes, que l'on appelle les « comptes à crédits » ; ces comptes réalisent une affectation de recettes à des dépenses et sont dotés d'évaluations de recettes et de crédits. Le second groupe concerne les deux autres catégories de comptes, que l'on appelle « comptes à découvert », qui réalisent à la fois une affectation de recettes à des dépenses et une compensation : l'autorisation votée par le Parlement ne porte pas sur leurs recettes et dépenses mais sur un découvert maximum à ne pas dépasser.

a) Les comptes à crédits

Prévus à l'article 21, ***les comptes d'affectation spéciale*** sont financés par des ressources affectées et retracent principalement des opérations définitives. Les recettes des ***12 comptes*** d'affectation spéciale peuvent être complétées, par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, cette limite ne jouant ni pour les comptes retraçant des opérations de nature patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'État ni pour les opérations relatives aux pensions.

Copyright © 2016 Gualino.

En 2015, les recettes des comptes d'affectation spéciale sont évaluées à ***71,9 milliards d'euros***. Les plus importants, en volume sont les comptes Pensions (57,8 milliards) et Participations financières de l'État (5 milliards) qui retrace les recettes résultant des privatisations ou des cessions de titres détenus indirectement par l'État.

Les comptes de concours financiers, prévus à l'article 24 de la loi organique, retracent les prêts et avances consentis par l'État. À l'exception des comptes ouverts au profit d'États étrangers ou des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, dotés de crédits évaluatifs, les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs. ***Les 6 comptes*** de concours financiers auront des recettes évaluées à ***125,3 milliards d'euros***. Le plus important, en volume, est le Compte Avances aux collectivités territoriales (104,5 milliards) : les impôts locaux (contribution économique territoriale, taxe d'habitation, taxes foncières...), qui alimentent les budgets locaux, ne sont massivement payés qu'en fin d'année (octobre/novembre), aussi l'État fait-il l'avance mensuelle aux collectivités du produit attendu des impôts locaux par douzième : ces avances (sans intérêt) sont fixées pour la première moitié de l'année en fonction des douzièmes versés l'année précédente, puis une régularisation intervient, en juin, au vu des budgets votés par les collectivités ; l'État rentre dans ses fonds en fin d'année lors du paiement effectif des impôts locaux. Toutefois ce compte d'avance était en déficit permanent pour un ensemble de raisons : la loi de finances n'intègre pas le montant réel des impôts à avancer, mais seulement le montant prévisionnel, calculé à partir du montant de l'année précédente (la loi de finances est votée en décembre, les budgets locaux le sont entre janvier et mars de l'année suivante) et ne tient donc pas compte des augmentations d'impôts locaux votées par les collectivités ; la différence des rythmes de versement et de recouvrement (que l'on appelle « l'effet de profil ») provoque un déficit de trésorerie intra-annuel dans la mesure où l'État verse gratuitement chaque mois des avances, dont il doit financer la trésorerie alors qu'il ne pourra se rembourser qu'en fin d'exercice ; les paiements des contribuables locaux ne sont parfois obtenus qu'après une ou plusieurs années (le taux de recouvrement des impôts locaux est de 85 % sur un an et de 95 % sur deux ans) alors que le montant versé aux collectivités correspond exactement aux impôts qu'elles ont votés. La Cour des comptes préconise la transformation de ce compte, qui ne correspond pas à la définition de l'article 24 de la loi organique, tout en convenant qu'il n'existe pas aujourd'hui de solution alternative.

Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et leurs crédits sont spécialisés par programme. La répartition des crédits de ces comptes est fixée à l'état A annexé à la loi de finances.

b) Les comptes à découvert

Prévus à l'article 22 de la loi organique, ***les comptes de commerce*** retracent des opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État : leurs évaluations de recettes et prévisions de dépenses ont un caractère indicatif et leur découvert un caractère limitatif. ***Les 10 comptes*** ont des autorisations de découvert évaluées à ***20 milliards d'euros*** : certains sont des comptes militaires (approvisionnement des armées en produits pétroliers...) mais d'autres sont des comptes civils (régies industrielles des établissements pénitentiaires...). Le plus important est le compte Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État (19,2 milliards).

Copyright © 2016 Gualino.

Prévus à l'article 21 de la loi organique, les ***comptes d'opérations monétaires*** retracent des recettes et dépenses de caractère monétaire. ***Ces 3 comptes*** (Émission des monnaies métalliques, Pertes et bénéfices de change, fonds monétaire international) ne peuvent faire l'objet de prévisions lors du vote de la loi de finances et enregistrent *a posteriori* le résultat d'opérations largement imprévisibles et aléatoires.

Les autorisations de découvert de ces comptes sont récapitulées à l'état E annexé à la loi de finances. Elles sont fixées à 250 millions d'euros en 2016.

Il convient de noter que le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 7.I de la loi organique prévoyait qu'une mission comprend un ensemble de programmes et que l'article 47 offre aux membres du Parlement la faculté de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou de plusieurs programmes inclus dans une mission : en conséquence, il a considéré que les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor ne devraient pas comporter un programme unique et devraient être mis en conformité au plus tôt avec les dispositions de la loi organique (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006).

BIBLIOGRAPHIE

Di Malta (P.), « Le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor », *RFFP*, n° 32, 1990, p. 9.

Guillaume (G.), « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », *AJDA*, 1990, p. 499.

Kouévi (A.), *Les comptes spéciaux du Trésor*, LGDJ, 2000, p. 520.

Lauze (J.), « Le compte d'avance sur impositions locales », *RFFP*, n° 32, 1990, p. 111.

Perreault (J.), « Le compte d'avance sur impositions locales », *Rev. Trésor,* 1995, p. 671.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 4

La spécialité budgétaire

La spécialisation par programme ou par dotation des crédits votés en lois de finances constitue le quatrième principe fondamental du droit budgétaire, qui est assorti d'un certain nombre de dérogations et d'atténuations.

1 • LA DÉFINITION DU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

L'article 7.I de la loi organique de 2001 prévoit que les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par ***missions*** relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères, et l'article 7. II dispose que ***les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.***

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances définit un nouveau cadre juridique qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique structurée autour d'un ***engagement sur des objectifs*** et d'une ***responsabilisation des gestionnaires***. Ce texte vise à remédier aux deux faiblesses que l'on prêtait au cadre budgétaire ancien : l'efficacité de la dépense publique, tout d'abord, ne donnait pas lieu à des engagements contrôlés ; les gestionnaires n'avaient pas à rendre compte de leur action en mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés et le Parlement restait cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits, sur leur taux d'évolution et de consommation. Ensuite, la fragmentation du budget en 850 chapitres formait un cadre rigide de gestion et peu responsabilisant.

A - La spécialisation des crédits par programme

La loi organique est fondée sur le principe d'une ***budgétisation orientée vers les résultats, à partir d'objectifs définis***, et non plus par nature de dépenses. L'article 7 dispose ainsi que ***les crédits sont spécialisés par programme***, qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions (environ 700 actions) relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Les crédits sont regroupés à l'intérieur d'environ 180 programmes. ***Les programmes sont regroupés au sein de 51 missions*** : celles-ci, qui comprennent un ensemble de programmes concourant à la politique publique définie,

Copyright © 2016 Gualino.

relèvent d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères. Les missions sont créées par une disposition de la loi de finances d'initiative gouvernementale. Les programmes sont placés sous la responsabilité d'un seul ministre, mais ***les missions peuvent être interministérielles*** (huit le sont). Chaque budget annexe et chaque compte spécial doté de crédits constitue à lui seul une mission.

Par exemple la mission « Sécurités » compte quatre programmes : « Gendarmerie nationale », « Sécurité civile », « Sécurité routière » et « Police nationale » ; ce dernier comprend six actions : ordre public ; sécurité et paix publiques ; sécurité routière ; police des étrangers et sûreté des transports internationaux ; police judiciaire ; commandement, formation et logistique.

La loi organique (articles 5 et 7) prévoit également des dotations, ***unité de spécialité par exception***, pour les crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs peuvent être associés. Elles concerneront les crédits destinés aux pouvoirs publics (présidence de la République, Assemblée nationale...), la provision destinée aux augmentations salariales des fonctionnaires lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances et les crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles et imprévisibles.

B - Le redéploiement des crédits entre les titres

Au sein d'un programme, ***le gestionnaire dispose d'une liberté quasi-totale de redéployer les crédits entre les titres***. L'article 5 de la loi organique fixe à sept le nombre de titres : « *dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charge de la dette, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières* ». Le même article établit une liste des catégories de dépenses (18 catégories : rémunérations d'activités, transferts aux ménages, transferts aux entreprises...) figurant dans chaque titre et l'article 7. Il prévoit que ***la présentation des crédits par titre est simplement indicative***. Une limite est toutefois posée à cette ***fongibilité des crédits*** : les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être majorés par des crédits provenant d'un autre titre, mais peuvent en revanche abonder les crédits des autres titres. Cette « *fongibilité asymétrique* » s'explique par la dynamique des dépenses de personnel. Hormis cette exception, la fongibilité des crédits constitue une rupture radicale avec le droit budgétaire classique et consacre le principe de responsabilisation du gestionnaire : celui-ci sera en effet autorisé à arbitrer entre les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement au sein de chaque programme.

C - La majoration des crédits d'un programme

Les ***crédits d'un programme ne peuvent être majorés réglementairement en gestion qu'au moyen d'un certain nombre d'instruments*** : le rattachement de fonds de concours et d'attribution de produits et le rétablissement de crédits, la répartition par décret des crédits globaux de la dotation pour dépenses accidentelles et

Copyright © 2016 Gualino.

imprévisibles, la répartition par arrêté du ministre des Finances des crédits globaux, de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, le report, virement, transfert, ou en cas d'urgence, le décret d'avance. L'article 7.III de la loi organique dispose que les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État et ces plafonds sont spécialisés par ministère.

La globalisation crée des libertés nouvelles qui ont comme contrepartie une ***responsabilisation des gestionnaires*** : compte tenu des missions ou fonctions qui sont les leurs, ils doivent s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. Comme le précise l'article 1er de la loi organique, les lois de finances tiennent compte des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

D - Les budgets opérationnels de programme

Si les programmes sont définis au niveau national, ils sont mis en œuvre au plus près du terrain : le responsable de programme confie ainsi la mise en œuvre concrète de son programme aux services concernés en constituant des budgets opérationnels de programme (BOP). ***Le budget opérationnel de programme est une déclinaison du programme ministériel sur un périmètre d'activité ou sur un territoire***. Il réunit tous les éléments du programme soit une programmation des activités, une enveloppe globale de moyens (crédits et effectifs) confiée à un responsable identifié, la déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs du programme et un schéma d'organisation financière. Il existe environ ***1 920 BOP dont près de 1 600 au niveau des services déconcentrés (les deux tiers régionaux)***.

Les BOP sont placés sous l'autorité de responsables (près de 1 000), un même chef de service pouvant être chargé de plusieurs BOP relevant de programmes différents. Il gère librement une enveloppe globale de crédits et s'engage auprès du responsable de programme sur des objectifs opérationnels à atteindre. Pour son exécution, comme le prévoit l'article 65 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, un BOP se compose d'une ou plusieurs unité(s) opérationnelle(s) (UO).

Par exemple, le programme Police compte 13 BOP (services de renseignements, police aux frontières, police judiciaire...), 7 BOP étant positionnés sur les zones de défense (niveau interrégional) ; le programme Gendarmerie compte 10 BOP, dont 7 positionnés sur les zones de défense.

Copyright © 2016 Gualino.

2 • LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

A - Les dérogations d'ordre politique

1) Les fonds spéciaux

Le principe de spécialité n'est pas applicable aux fonds spéciaux, appelés communément « fonds secrets ». Le Parlement vote leur montant global qui est inscrit dans une sous-action (02) de l'action Coordination de la Sécurité et de la Défense, au sein du programme Coordination de l'action gouvernementale de la mission Direction de l'action du gouvernement. Consacrés législativement par la loi du 27 avril 1946 portant ouverture et annulation des crédits sur l'exercice 1946, qui prévoyait (article 42) qu'il ne pouvait être ouvert de crédits de fonds spéciaux qu'au budget de la présidence du Conseil, cette pratique s'est perpétuée sous la V^e^ République, au profit du Premier ministre. Jusqu'en 2001, ces fonds (60 millions d'euros environ chaque année) en espèces étaient ***mis à la disposition du Premier ministre qui en disposait librement sans aucun contrôle*** : soustraits à toutes les règles de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique, ces fonds sont couverts par le « secret défense ». Ils ont servi principalement jusqu'en 2001 au financement d'opérations d'espionnage et contre-espionnage, mais aussi au versement mensuel de sommes en liquide aux ministres qui en rétrocédaient tout ou partie sous forme de primes aux membres de leur cabinet, ou à d'autres usages dont il est pratiquement impossible de dresser une liste exhaustive (financement de partis politiques, de sondages électoraux...). Une vive polémique est née en juillet 2001 entre le chef de l'État et le Premier ministre après les révélations concernant le paiement en espèces, sur fonds « secrets », de voyages effectués par le président de la République et ses proches. Le Premier ministre a demandé au premier président de la Cour des comptes de lui remettre un rapport sur les fonds spéciaux. Remis fin octobre 2001, ce rapport a fait l'objet d'un débat au Parlement en novembre 2001 et a inspiré l'amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2002 réformant le dispositif en vigueur. Les fonds spéciaux sont désormais réservés au financement des opérations des services secrets (DGSE, DGSI, GIC, DPSD, DRM...) et leur montant diminue en conséquence (51,2 millions d'euros en 2016) ; en outre, l'article 154 de la loi du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002 a instauré une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à leur destination. L'article 13 de la loi de programmation militaire pour 2014-2019 du 18 décembre 2013 a prévu que cette commission constituait une formation spécialisée de la Délégation parlementaire au renseignement : la commission est composée de deux députés et de deux sénateurs membres de cette Délégation (commune aux deux chambres) et produit un rapport annuel remis au Président de la Délégation, aux Présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances, au chef de l'État et au Premier ministre. Les membres de cette commission, soumis au secret défense pendant leurs fonctions, ont accès à tous documents susceptibles de justifier les dépenses et l'emploi des fonds spéciaux. Il était également prévu que la commission recevrait communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours, mais le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle dans la mesure où le Parlement – à travers la commission – ne saurait intervenir

Copyright © 2016 Gualino.

dans la réalisation d'opérations en cours, celles-ci relevant exclusivement de l'exécutif (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002).

2) Le budget des assemblées

En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ***chaque assemblée jouit de l'autonomie financière*** : cette autonomie budgétaire se traduit par l'inapplication au budget du Parlement des dispositions de la loi organique ; les dotations budgétaires des assemblées font en effet l'objet d'une inscription globale d'office à l'issue d'une procédure d'élaboration particulière.

Les projets de ***crédits nécessaires au fonctionnement de chaque assemblée sont préparés par les questeurs*** de chaque chambre (qui sont des parlementaires, membres du bureau de leurs assemblées respectives, élus par leurs pairs), puis arrêtés ***par une commission commune des crédits*** composée des questeurs de l'Assemblée et du Sénat réunis sous la présidence d'un président de chambre de la Cour des comptes assistés de deux magistrats de la Cour, qui ne disposent toutefois que d'une voix consultative au sein de la commission. Inscrits d'office dans le projet de loi de finances, assortis d'un rapport explicatif établi par la commission, les crédits font l'objet de l'ouverture de deux dotations dans le budget général, dans la Mission Pouvoirs publics : en 2016, l'Assemblée bénéficie d'une dotation de 517,8 millions d'euros, le Sénat de 323,5 millions d'euros de crédits (y compris, pour le Sénat, le Jardin et le Musée du Luxembourg) ; la chaîne parlementaire est dotée, pour sa part, de 35,4 millions d'euros.

Les règles applicables à la comptabilité sont définies par un règlement intérieur établi par le bureau de chaque assemblée ; en principe, ***ces comptes ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes : ce rôle est imparti à une commission spéciale (la commission chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne) chargée dans chaque chambre de vérifier et d'apurer les comptes***, dont les membres sont élus à la proportionnelle ; depuis 1994, la commission spéciale de l'Assemblée nationale établit et publie un rapport sur les comptes de l'Assemblée : ce rapport présente l'exécution du budget, le compte de résultat, le bilan, les comptabilités annexes (caisse des pensions des anciens députés, caisse de retraite du personnel de l'Assemblée...). Depuis 2009, les présidents de chambre avaient décidé que les comptes seraient soumis à un audit conduit par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables ; le Président de l'Assemblée nationale a demandé, en octobre 2012, que la Cour des comptes, dès le budget 2013, certifie les comptes de cette assemblée. Les présidents des deux assemblées ont signé une convention, en juillet 2013, avec la Cour afin de lui confier la certification des comptes de chaque chambre.

B - Les dérogations d'ordre budgétaire

1) Les provisions

L'article 11 de la loi organique de 2001 prévoit que la mission Provisions est constituée d'une dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles », dont les crédits sont répartis

Copyright © 2016 Gualino.

par décret, dans l'année, par programme, au fur et à mesure de la survenance des événements.

Cette dotation regroupe les crédits globaux qui figuraient avant 2006 aux chapitres « dépenses éventuelles » (élections...) et « dépenses accidentelles » (catastrophes naturelles, rapatriement de français par exemple). Elle est dotée de 40,4 millions en crédits de paiement et de 325,8 millions en autorisation d'engagement.

2) *Les virements de crédits*

L'article 12.I de la loi organique de 2001 prévoit que des virements peuvent ***modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère***. Toutefois, le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ***ne peut excéder 2 % de crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés***.

Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés. Les virements sont effectués par décret, après information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et des autres commissions concernées. Aucun virement ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre (200 millions virés environ par an).

3) *Les transferts de crédits*

L'article 12.II de la loi organique de 2001 prévoit que des transferts peuvent ***modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts***, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

Le transfert suit le régime juridique du virement (opéré par décret après information des commissions des finances...).

Jusqu'en 2006 l'essentiel des transferts (plus de 32 milliards d'euros par an) résultait essentiellement du transfert du crédit des pensions (29 milliards) provenant des divers ministères vers un seul service gestionnaire. Aujourd'hui, les transferts représentent, en moyenne, quelques centaines de millions d'euros par an.

BIBLIOGRAPHIE

Albert (J.-L.), « Les principes en droit financier », *in Les principes du droit*, sous la direction de S. Caudal, Économica, 2008, p. 221.

Bouvard (M.), « La mesure de la performance », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 31.

Chouvel (F.), « La mission Sécurité : entre restructuration et sanctuarisation », *in Sécurité intérieure – Les nouveaux défis*, Préface Manuel Valls, Vuibert, 2013, p. 283 ; Le budget 2014 de la Gendarmerie nationale, *Veille Juridique de la Gendarmerie nationale,* Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie nationale, n° 26, février 2014, p 4.

Lamarque (D.), « Le contrôle de la performance », *Rev. Trésor,* 2005, p. 158.

Copyright © 2016 Gualino.

Maury (S.), « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *AJDA*, 2008, p. 1366.

Raulin (P.), « La fonction de responsable de programme et sa place dans la nouvelle architecture budgétaire », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 65.

Simmony (M.), « La démarche de performance dans le cadre des finances publiques », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 25 ; « Les BOP : origines et régime », *Gestion et finances publiques*, n° 8-9, 2011, p. 624.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 5

La sincérité budgétaire

Évoqué de manière récurrente dans certaines décisions du Conseil constitutionnel depuis les années quatre-vingt-dix, le principe de sincérité est le « cinquième élément » du cadre juridique et il est consacré par les articles 27 et 32 de la loi organique du 1er août 2001.

1 • LA DÉFINITION DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ

A - Un principe évoqué par des décisions du juge constitutionnel

Bien qu'il n'ait jamais prononcé une déclaration de non-conformité pour non-respect du principe de sincérité du budget, *le Conseil constitutionnel a accepté, depuis le début des années quatre-vingt-dix, de répondre au grief d'insincérité des lois de finances dont il est saisi*. Ainsi, ce principe permet au Conseil constitutionnel d'examiner la validité des prévisions de recettes (décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finances rectificatives pour 1993), de contrôler les évaluations chiffrées des projets de lois de finances (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995), de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices comptables et de s'assurer de la lisibilité des opérations financières de l'État (décision n° 97-395 du 30 novembre 1997, loi de finances pour 1998).

B - Un principe consacré par la loi organique

Véritable transposition d'un principe du droit financier applicable aux collectivités locales, le principe de sincérité recouvre des exigences différentes selon qu'il s'agit du budget ou des comptes.

1) La sincérité du budget

L'article 32 de la loi organique dispose que *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ; leur sincérité s'apprécie *compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler*. Il résulte de cette exigence que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles et doivent être à la fois suffisants pour permettre à l'État d'honorer ses dettes et calculés au

Copyright © 2016 Gualino.

plus juste des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés, dont dépend par ailleurs le niveau de recettes soumis au vote. En outre, si en cours d'examen de la loi de finances parvenaient au Gouvernement des informations nouvelles susceptibles de remettre en cause les grandes lignes de l'équilibre, l'obligation de sincérité lui imposerait sans doute de porter ces informations à la connaissance du Parlement.

2) La sincérité des comptes

L'article 27 (alinéa 3) prévoit que les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Applicable depuis 2006, la sincérité est ici comprise dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable. La sincérité de la loi de règlement est un concept plus exigeant qu'en ce qui concerne la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative ou la loi particulière (prise selon des procédures d'urgence), puisqu'elle s'entend de l'exactitude des comptes. Le risque est donc plus grand de voir, à l'avenir, une loi de règlement déclarée non conforme pour insincérité qu'une autre loi de finances, d'autant que les projets de lois de règlement sont désormais débattus avant les lois de finances.

2 • LA PORTÉE DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ

Le Conseil constitutionnel a estimé, à propos de la sincérité, qui doit s'apprécier compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, qu'elle se caractérise par une ***absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances*** (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances ; décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, loi de finances pour 2012). Il a cependant précisé que la sincérité s'apprécie en ***prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques*** qui doit accompagner tout projet de loi de finances (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

À l'occasion d'une double saisine concernant la loi de finances pour 2003, dont les requérants dénonçaient l'absence de sincérité dans l'évaluation des ressources et des charges, il a précisé qu'il ne ressortait pas des éléments qui lui étaient soumis que les évaluations de recettes prises en compte étaient entachées d'une erreur manifeste ***compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003***. Le Conseil constitutionnel souligne en outre que si, au cours de l'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait alors au gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003).

Cette jurisprudence a été rappelée à l'occasion de la saisine concernant la loi de finances 2010 : le Conseil a indiqué qu'il ne ressortait pas des éléments qui lui étaient soumis que les évaluations de recettes étaient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; en outre, à l'allégation de sous-dotation de

Copyright © 2016 Gualino.

certaines missions, il a répondu ***qu'il ne lui appartient pas, puisqu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés***, et qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont manifestement pas incompatibles avec les besoins prévisibles (décision n° 2009-599 DC du 29 novembre 2009, loi de finances pour 2010).

Il a également souligné que la sincérité s'apprécie en prenant en compte l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques à propos des prévisions macro-économiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques). Il a estimé qu'il ne ressortait pas de l'avis du Haut Conseil, ni des autres éléments qui lui étaient soumis, que les hypothèses économiques et les prévisions de recettes de la loi de finances 2015 étaient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances (décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, loi de finances pour 2015).

BIBLIOGRAPHIE

Arbousset (M.), « La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir », *RFFP*, n° 74, 2001.

Crucis (H.-M.), « La sincérité des lois de finances. Nouveau principe du droit budgétaire », *JCP* 2000, I, 244.

Cursoux-Bruyère (S.), « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *Les Petites Affiches*, 5 janvier 2006, p. 3.

Gilles (W.), *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009, 248 p.

Joye (J.-F.), « Les vicissitudes du principe de sincérité », *JCP* 2009, n° 12, p. 33.

Landbeck (D.), « La notion de sincérité en finances publiques », *RFDA*, 2002, p. 798.

Muzellec (R.), « Le droit financier local précurseur du droit financier national », in *Mélanges Moreau*, PUAM-Économica, 2002, p. 325.

Reilhant de (G.), « Le principe de sincérité budgétaire : l'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RFFP*, n° 78, 2002, p. 187.

Vachia (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et la sincérité budgétaire », *Les Petites Affiches*, 10 mai 2000, p. 4 ; « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 173.

Numéro spécial de la *RFFP*, « Le principe de sincérité en finances publiques », n° 111, 2010.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 2

La conception du budget

Chapitre 6 L'élaboration du budget 61

Chapitre 7 La présentation du budget 75

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 6

L'élaboration du budget

L'élaboration du budget relève de la compétence exclusive du pouvoir exécutif : dans la mesure où le budget constitue la traduction de la politique du gouvernement, il paraît légitime que celui-ci soit chargé de la préparation de ce texte ; en outre, seul le gouvernement dispose des ressources techniques et humaines nécessaires à la mise au point du budget. Le processus de préparation du budget se déroule sur une période longue (plus de huit mois).

1 • LES AUTEURS DU BUDGET

L'initiative de l'élaboration des textes budgétaires est un monopole du gouvernement : l'article 47 de la Constitution, les dispositions du titre IV de la loi organique du 1er août 2001 n'évoquent en effet que les « ***projets de loi de finances*** » et ne se réfèrent à aucun moment à des « propositions » de lois de finances d'émanation parlementaire. Cette prérogative exclusive a été rappelée par le Conseil constitutionnel qui a souligné que les lois de finances sont « nécessairement d'initiative gouvernementale » (décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984, loi portant ratification d'Ordonnances relatives à diverses mesures financières). L'un des rares exemples réellement significatifs (pour le monde occidental) d'initiative parlementaire en matière budgétaire est celui des États-Unis où, en raison du principe de séparation rigide des pouvoirs induit par le régime présidentiel, le Président ne dispose pas de la faculté de déposer des projets de loi, du moins directement.

A - Le ministre des Finances

L'article 38 de la loi organique de 2001 prévoit que, sous l'autorité du Premier ministre, ***le ministre des Finances prépare les projets de lois de finances*** qui sont délibérés en Conseil des ministres ; selon les gouvernements, la préparation du budget peut incomber soit au ministre des Finances lui-même, soit à un ministre ou ministre délégué au Budget, soit à un secrétaire d'État.

La place du ministre des Finances est assez particulière, puisqu'il est en principe un ministre placé dans une situation d'égalité juridique avec ses collègues mais occupe ***une position de supériorité de fait***, ce qui le distingue, par exemple, de son homologue britannique, le Chancelier de l'Échiquier, qui a autorité sur les autres membres

Copyright © 2016 Gualino.

du Cabinet pour ce qui concerne les problèmes budgétaires. La « tyrannie » de Bercy est souvent dénoncée par les collègues du ministre des Finances et certains Premiers ministres ont envisagé – avant d'y renoncer – un démantèlement du ministère des Finances (Édith Cresson en mai 1991 ; Alain Juppé en mai 1997, par exemple). Dans le gouvernement constitué par Lionel Jospin en juin 1997, le choix avait toutefois été fait de constituer l'un des plus puissants ministères des Finances de la V^e^ République, le titulaire de la fonction étant ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et s'était vu rattacher quatre secrétaires d'État (au Commerce extérieur ; au Budget ; à l'Industrie ; aux Petites et Moyennes Entreprises, Commerce et Artisanat). Cette structure est restée inchangée lors de la constitution du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2002, ou de celle du gouvernement de Dominique de Villepin en 2005.

Dans le gouvernement de François Fillon en 2007, en revanche, un ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a été détaché du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Le gouvernement constitué par Jean-Marc Ayrault comprenait un ministre de l'Économie et des Finances auquel étaient rattachés deux ministres délégués (Budget et Économie sociale). Le gouvernement de Manuel Valls comprend un ministre des Finances auquel n'est rattaché qu'un seul secrétaire d'État (au budget).

La prééminence du ministre des Finances résulte principalement des fonctions qui lui sont dévolues dans la préparation et dans l'exécution du budget. S'agissant de la préparation budgétaire, ***le ministre des Finances dispose d'une administration spécialisée***, dont les directions sont mobilisées par cette élaboration, qu'il s'agisse de l'INSEE, de la Direction générale des douanes et des droits indirects, de la Direction générale des finances publiques, de la Direction générale du Trésor – qui regroupe l'ancienne direction de la prévision et celle des relations économiques extérieures –, ou de la ***Direction du budget, qui est la véritable cheville ouvrière de cette préparation*** ; composée d'environ 300 agents (administrateurs civils, attachés...), organisée conformément au décret et à l'arrêté du 27 mars 2007, elle est subdivisée en sous-directions et en bureaux spécialisés (politique budgétaire, performance de la dépense publique...) ; cette direction assure le pilotage de toute la procédure administrative suivie en matière budgétaire.

Lors de l'exécution du budget, le pouvoir du ministre des Finances trouve sa traduction dans le ***contreseing*** qu'il doit apposer sur tous les textes réglementaires ayant une incidence financière. Il dispose également d'agents spécialisés, placés auprès de chaque ministre, les contrôleurs financiers, qui exercent un contrôle sur la régularité des dépenses des ministres. Enfin, le ministre des Finances est placé dans une position de garant de l'intérêt général face à des ministres dépensiers qui sont souvent les porte-parole d'intérêts sectoriels, sinon catégoriels, ce qui contribue à renforcer le particularisme de sa situation.

B - Le Premier ministre

L'article 21 de la Constitution dispose que le Premier ministre dirige l'action du gouvernement et l'article 38 de la loi organique de 2001 prévoit que le budget est préparé par le ministre des Finances sous son autorité. Le Premier ministre n'intervient pas dans le processus technique et administratif de préparation du budget, mais c'est lui qui fixe ***la***

Copyright © 2016 Gualino.

stratégie budgétaire, à partir des grands choix qui lui sont proposés par le ministre des Finances, et lui qui rend les ***arbitrages*** sur les différends pouvant opposer le ministre des Finances aux ministres « dépensiers ». Dans certains cas, le Premier ministre a cumulé les fonctions de chef du gouvernement et celles de ministre des Finances (Antoine Pinay en 1952, Raymond Barre de 1976 à 1978).

C - Les ministres

Les ministres dits « dépensiers » ne sont pas des acteurs de premier plan mais participent néanmoins d'une certaine façon à l'élaboration du budget, ne fût-ce qu'en ***qualité de demandeurs de crédits***. Les services financiers de chaque ministère réalisent leurs prévisions budgétaires pour le prochain exercice, qui sont transmises à la Direction du budget, avec laquelle ils seront en négociations durant plusieurs mois. Toutefois, sauf exception, ***les inflexions budgétaires que les ministres peuvent provoquer en leur faveur au cours de la phase d'élaboration du budget sont en général modestes.***

D - Le président de la République

L'article 20 de la Constitution confie au gouvernement le soin de déterminer et conduire la politique de la Nation, ce qui inclut évidemment la politique budgétaire, et aucun texte ne confère au chef de l'État de prérogatives particulières dans ce domaine. Toutefois, en pratique, et compte tenu de la place éminente qu'occupe institutionnellement le président de la République, ***son influence sur la politique budgétaire est plus ou moins marquée, en fonction de la personnalité des titulaires de la fonction et des situations politiques*** : si la coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire autorise le Président à intervenir dans la procédure budgétaire, l'absence de coïncidence de ces majorités lors des périodes dites de « cohabitation » (1986/1988 ; 1993/1995 ; juin 1997/mai 2002) le prive en effet de cette faculté.

Certains présidents ont été plus « interventionnistes » que d'autres : Charles de Gaulle pour sa part n'a jamais manifesté pour les problèmes budgétaires et économiques le vif intérêt que leur a témoigné Georges Pompidou, qui a souhaité que les grands axes de la politique budgétaire soient définis à L'Élysée. Valéry Giscard d'Estaing, qui avait été ministre des Finances pendant neuf ans, n'a pu se départir de cette expérience et ses initiatives en matière budgétaire, particulièrement nombreuses, ont concerné pratiquement tous les aspects de la politique budgétaire. François Mitterrand, en dehors des périodes de « cohabitation » (1986/1988 ; 1993/1995) s'est montré plus « interventionniste » lors de son premier septennat que lors de son second. Bien qu'il ait clairement manifesté son attachement à la réduction des déficits publics, Jacques Chirac n'a pas fait montre d'un intérêt excessif pour les problèmes budgétaires à l'exception du budget de la Défense en faveur duquel il prit parti, contre la volonté de son ministre des Finances à propos duquel il déclara le 14 juillet 2004 : « Je décide, il exécute ». Nicolas Sarkozy, pour sa part, n'hésitait pas à intervenir en matière budgétaire pour rappeler à ses ministres le respect de ses choix politiques, comme à propos des droits de succession, par exemple. François Hollande s'en tient à l'application de son programme présidentiel sans faire montre d'interventionnisme particulier. Toutefois le

Copyright © 2016 Gualino.

décret du 22 janvier 2014 a créé un ***Conseil stratégique de la dépense publique***, présidé par le chef de l'État et composé du Premier ministre et des ministres de l'Économie, du Budget, des Affaires sociales et de la réforme de l'État ; ce conseil propose espacement le programme des économies structurelles présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France et ses décisions sont mises en œuvre par le gouvernement en vue d'être traduites dans la programmation pluriannuelle des finances publiques transmises à Bruxelles et, le cas échéant, dans la loi de programmation des finances publiques interne. En tout état de cause, L'Élysée suit toujours attentivement l'élaboration du budget et les indications ou les vœux formulés par le chef de l'État restent rarement sans effets budgétaires, sauf sans doute dans les périodes de « cohabitation » où le Président préside et le gouvernement gouverne.

2 • LA PRÉPARATION DU BUDGET

La préparation du budget peut être décomposée en plusieurs phases qui se déroulent sur les neuf premiers mois de l'année : cette préparation est une procédure purement interne à l'administration, au cours de laquelle interviennent les discussions et négociations entre la Direction du budget et les ministères ; toutefois, à l'initiative du gouvernement, le Parlement peut être associé à cette élaboration et formuler des suggestions, comme c'est le cas depuis 1996. Jusqu'à une date récente, la France était l'un des rares pays d'Europe à ne pas disposer d'un outil d'analyse stratégique de la dépense à moyen terme. ***Le pacte de stabilité et de croissance, adopté à l'occasion du sommet d'Amsterdam en juin 1997, a conduit à la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle***, les États devant présenter chaque année au Conseil et à la Commission ces programmes (de stabilité, pour les pays participant à la monnaie unique, de convergence pour les autres) précisant les objectifs à moyen terme des finances publiques sur lesquels ils s'engagent. En France, cette obligation « externe » a eu une incidence sur la préparation « interne » du budget, avec l'introduction d'une phase préalable de programmation consistant à formaliser l'évolution sur trois ans des dépenses de chaque ministère. Ce nouveau schéma a été appliqué pour la première fois à l'occasion de la préparation du budget 2000 et en janvier 2000, le gouvernement a transmis à Bruxelles un programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003 ; le programme actuel concerne la période 2015-2018.

La loi constitutionnelle du 23 février 2008 a prévu qu'une loi de programmation annuelle (article 34 de la Constitution) soumettrait au Parlement la trajectoire financière des administrations publiques pour plusieurs années.

A - La préparation pluriannuelle

1) La programmation pluriannuelle externe

Dès le début du mois de décembre de l'année N-2, ***chaque responsable de bureau de la Direction générale du budget réfléchit à l'évolution prévisible du budget ministériel dont il a la charge, à l'horizon N+3***. Cette réflexion trouve sa traduction dans un document appelé « programmation » qui comporte une note de synthèse sur la

Copyright © 2016 Gualino.

problématique du secteur ministériel, une description de la dépense selon une nomenclature simplifiée (découpage en dix postes fonctionnels : dette publique nette, fonctionnement de l'État, équipement des administrations, emploi, transferts sociaux...). Une synthèse de ces travaux de projection est effectuée par un bureau spécialisé de la Direction du budget.

S'agissant des recettes, la Direction du budget coordonne et centralise les informations fournies par d'autres directions du ministère des Finances.

La Direction générale du Trésor fournit des hypothèses macro-économiques pluriannuelles permettant, notamment, d'évaluer l'évolution spontanée des recettes fiscales étroitement liées à l'évolution économique. La politique fiscale fait l'objet d'une étude spécifique et de propositions de mesures nouvelles en liaison avec la Direction générale des Finances publiques (Direction de la législation fiscale). Les projections des dépenses peuvent alors être confrontées aux évaluations des recettes et la Direction du budget dispose ainsi d'une esquisse pluriannuelle à horizon N+ 3. Cette première étape de programmation débouche sur la rédaction du ***programme pluriannuel d'évolution des finances publiques***, rebaptisé ***programme de stabilité***, établi conjointement avec la Direction générale du Trésor, qui est notifié aux instances communautaires, en début d'année.

L'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu que le ***Haut Conseil est saisi par le gouvernement des prévisions macro-économiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité*** et son avis est rendu public au moins deux semaines avant la date de transmission aux instances européennes. Le 15 avril 2013, le Haut Conseil a rendu pour la première fois un avis (dubitatif) sur les prévisions macro-économiques associées au programme de stabilité 2013-2017. Son avis du 13 avril 2015 considère la prévision de croissance « incertaine », rendant « peu lisible » le scénario macro-économique...

2) *La programmation pluriannuelle interne*

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans l'article 34 de la Constitution une nouvelle catégorie de lois : la loi de programmation des finances publiques, et prévu que celle-ci s'inscrit dans ***l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.***

Ces lois permettent de fixer par un vote au Parlement la stratégie nationale de finances publiques, jusqu'alors acte du seul gouvernement élaboré à l'occasion du programme adressé aux instances européennes.

Cette loi de programmation intègre les ***finances de l'État***, déterminées en loi de finances, celles de la ***Sécurité sociale***, déterminées en loi de financement, mais également celles des autres ***administrations sociales et collectivités territoriales***. La loi détermine ***l'évolution détaillée des dépenses de l'État sur trois ans***, qui tient compte des réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ou, aujourd'hui, de la modernisation de l'action publique.

La loi organique (articles 1 et 2) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que la loi de programmation doit définir l'objectif à moyen terme du solde structurel, la trajectoire pour l'atteindre, l'évolution de la dette publique,

Copyright © 2016 Gualino.

les plafonds de dépenses pour l'État ou les objectifs de dépenses pour les régimes sociaux.

L'article 70 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que le ***Conseil économique, social et environnemental est consulté sur toute loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.***

La loi de programmation pluriannuelle et son volet portant sur le budget triennal de l'État constituent, avec le programme de stabilité transmis à la Commission européenne, les principaux instruments de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Au début de l'année, des réunions techniques entre la Direction du Budget et les ministères gestionnaires permettent de définir les « tendanciels » des dépenses : sur cette base, la Direction du Budget conduit un exercice de programmation à moyen terme. À l'issue de ces conférences de budgétisation, des réunions entre chacun des ministres et le ministre du Budget permettent de dégager des points d'accord ; les sujets n'ayant pas fait l'objet d'accords sont arbitrés par le Premier ministre. L'ensemble des plafonds pluriannuels de crédits et d'emplois arrêtés pour la période sont traduits dans les lettres-plafonds adressées à chaque ministre.

Le budget triennal de l'État compris dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques détermine non seulement la croissance globale des dépenses avec le système de la double norme mais aussi des plafonds par mission pour trois ans : la première année, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions sont censés correspondre strictement aux montants des crédits autorisés en loi de finances initiale ; l'année suivante, les plafonds fixés par mission ne sont pas révisables, sous réserve, notamment, de la prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix ; la troisième année, les plafonds de crédits peuvent faire l'objet d'ajustements dans le respect du plafond global de dépenses.

Il faut noter que toute programmation de finances publiques reste un exercice périlleux étroitement soumis à la conjoncture : le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, tout comme le projet de loi de finances, ont été déposés puis discutés au moment de la grave crise boursière et financière mondiale qui a remis en cause nombre des évaluations et des objectifs contenus dans ces textes. Il en est immédiatement résulté que la loi du 9 février 2009 de programmation contenait des chiffres très éloignés de la réalité : par exemple, pour 2009, la loi fixait un objectif de déficit public de 4,4 % par rapport au PIB et un objectif de dette publique de 70 %, alors que les chiffres étaient dans les faits de 7,5 % et de 78 %. En 2010, la loi fixait des objectifs de 3,1 % et 70,5 % qui furent en réalité de 7,7 % et de 86 %. La loi de programmation suivante, en date du 28 décembre 2010, couvrait la période 2011-2014 et avait révisé à la baisse les objectifs précédents, empreints d'optimisme... La loi du 31 décembre 2012 portant sur les exercices 2012 à 2017 stabilise les plafonds d'emplois de l'État et de ses opérateurs pour la durée de la programmation La loi de programmation actuelle, du 29 décembre 2014, porte sur la période 2014-2019 : le Haut Conseil des finances publiques a estimé sa prévision de croissance comme une hypothèse « acceptable » mais a considéré que son scénario macro-économique repose sur des hypothèses « trop favorables » et la trajectoire des finances publiques « non cohérente » avec les engagements pris dans le programme de stabilité.

Copyright © 2016 Gualino.

B - La préparation du budget annuel

1) Le cadrage

À la fin du mois de janvier, le Premier ministre et le ministre des Finances présentent au gouvernement la stratégie d'ensemble qui sera suivie en matières de finances publiques. Ce séminaire est l'occasion de faire le point sur la situation des finances de l'État et des comptes sociaux.

À l'issue, ***le Premier ministre adresse aux ministres une lettre de cadrage*** fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques.

2) La phase d'examen des perspectives budgétaires

a) Les réunions techniques

Au cours des mois de février et mars se déroule une phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées.

Le ministre des Finances organise avec chaque ministre des ***réunions d'économies structurelles***, visant à examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements.

Les ministres du budget et de la Réforme de l'État pilotent conjointement dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme un exercice complémentaire portant sur le fonctionnement de l'État, en vue ***d'identifier des mesures permettant de dégager des gains de productivité***.

b) Les réunions budgétaires

La Direction du budget et les services des ministères tiennent des réunions budgétaires pour ***instruire les demandes de crédits qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage***. L'examen des recettes débute, pour chaque ministère, par une ***phase d'évaluation des dépenses fiscales*** (les « niches » fiscales), des taxes affectées et des taxes à faible rendement rattachées à chacun des programmes placés sous leur compétence et il est établi un classement des dépenses fiscales selon leur efficience. L'ensemble des crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que les effectifs et objectifs de recrutements. Ces réunions sont également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

3) La phase de restitution

a) L'appréciation des propositions budgétaires

Au mois d'avril, le ministre des Finances communique au Premier ministre les éléments ressortant de l'instruction conjointe qui a été effectuée. Le Premier ministre organise alors des ***réunions de restitution*** afin d'examiner avec les ministres les économies structurelles à mettre en œuvre et ***d'apprécier les propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble***. Lors des conférences de performance sont préparés les rapports annuels de performance concernant les résultats obtenus de l'exercice écoulé.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Les lettres plafonds

À l'issue de ce cycle de réunions, ***le Premier ministre adresse à chaque ministre une lettre arrêtant les plafonds en crédits*** (à partir d'une nomenclature en missions) ***et en effectifs***, et fixant les principales réformes structurelles à mettre en œuvre.

Ces lettres sont transmises aux commissions de finances des deux assemblées.

c) La répartition des crédits par programme

En mai, un cycle de réunions se déroule entre les services des ministères et la Direction du budget pour procéder à la ***répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés***. Ces réunions doivent aboutir à une conclusion afin que la répartition des crédits puisse être arrêtée avant la fin du mois de juin, date à laquelle sont rendus les premiers arbitrages.

4) Les conférences budgétaires

Après des réunions entre les services des ministères et la Direction du budget (qui tiennent des conférences fiscales visant, notamment, à examiner des réductions de dépenses fiscales), les ministres des Finances et du Budget organisent avec les ministres des conférences budgétaires qui ont pour objet ***de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre***.

5) L'information du Parlement

Il est loisible au gouvernement, sans que ce soit une quelconque obligation pour lui, d'associer le Parlement à la procédure d'élaboration budgétaire, en l'informant, à l'issue de cette phase, des orientations suivies dans ce domaine.

Inhabituelle sous la V^{e} République, cette procédure a été initiée lors de la ***préparation du budget pour 1997*** : le gouvernement a transmis au Parlement, le 6 mai 1996, ***un rapport d'orientation budgétaire*** définissant les grandes priorités de la politique budgétaire. L'information des parlementaires a été complétée, à cette occasion, par une contribution émanant de la Cour des comptes analysant l'exécution du budget de l'année précédente. ***Un débat d'orientation budgétaire*** s'est donc déroulé au mois de mai 1996 au sein des deux assemblées, permettant aux parlementaires, d'une part d'être informés assez tôt de la stratégie gouvernementale, d'autre part d'en discuter, en formulant des suggestions ou des critiques. La dissolution d'avril 1997 et les élections législatives qui suivirent ne permirent pas qu'un tel débat se déroule en 1997 mais l'initiative a été renouvelée en 1998 et depuis cette date un débat d'orientation budgétaire a lieu au Parlement en juin ou lors de session extraordinaire en juillet.

L'article 48 de la loi organique de 2001, qui est applicable depuis 2003, consacre et institutionnalise la pratique du débat d'orientation budgétaire (devenu en 2008 ***débat d'orientation des finances publiques***), mais ne rend pas ce débat obligatoire. Le gouvernement doit, désormais, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, présenter un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant une analyse des évolutions économiques, une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions, la liste des missions, des

Copyright © 2016 Gualino.

programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes envisagés par le projet de loi de finances de l'année suivante. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit également que le bilan de la loi de programmation est soumis au débat d'orientation.

6) *La mise au point définitive*

Les mois de juillet et août sont consacrés à la ***finalisation des documents à destination du Parlement***, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performance. La présentation des évaluations pluriannuelles a également lieu à cette époque.

7) *L'adoption en Conseil des ministres*

Comme tous les projets de loi, le projet de loi de finances, conformément à l'article 39 de la Constitution, est ***délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État,*** avant son dépôt à l'Assemblée nationale.

Le Conseil d'État procède à l'examen juridique du projet de texte, en améliore la rédaction, attire l'attention du gouvernement sur d'éventuelles irrégularités de contenu du projet : par exemple, il disjoint fréquemment l'examen de dispositions n'ayant pas leur place dans un projet de loi de finances (« les cavaliers budgétaires »). En principe, le projet de texte est d'abord examiné par la section des finances du Conseil d'État, puis par son Assemblée générale ; toutefois, afin de réduire les délais d'examen, le Premier ministre saisit fréquemment le Conseil d'État en urgence, ce qui a pour effet de saisir directement la Commission permanente du Conseil d'État, c'est-à-dire l'organe compétent pour l'examen des projets de loi urgents : cette Commission se substitue donc à l'examen en deux stades qui est normalement suivi par le Conseil d'État, ce dont il se plaint régulièrement.

L'avis du Conseil d'État rendu, le projet de loi est présenté et délibéré en Conseil des ministres fin septembre, puis comme le prévoit l'article 39 de la Constitution, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

3 • L'ÉVALUATION DU BUDGET

L'évaluation des masses budgétaires de l'État, qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes, est soumise à des contraintes de tous ordres (européennes...) mais principalement politiques pour les dépenses, et économiques pour les recettes. Sur le plan technique, le développement des programmes et modèles informatiques, qui intègrent une multitude de paramètres (prix, salaires, tarifs publics, commerce extérieur, chômage...), a permis de donner une plus grande précision aux évaluations notamment en matière de dépenses, car pour certaines recettes fiscales, et particulièrement pour la plus importante d'entre elles, la TVA, qui dépend étroitement de la conjoncture économique, il est douteux qu'une équation parvienne un jour à en prévoir le rendement précis.

Copyright © 2016 Gualino.

A - L'évaluation des dépenses

1) La suppression des services votés

La loi organique de 1959 prévoyait que les services votés représentaient le ***minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.*** L'article 45 de la loi organique de 2001 reprend cette définition et précise que les services votés ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. Ce maintien de la notion de services votés s'inscrit dans la seule éventualité des recours aux procédures d'ouverture de crédits en urgence en cas d'échec du vote de la loi de finances dans les délais prévus. Ces crédits nécessaires au fonctionnement de l'administration étaient déterminés par le budget de l'année précédente (loi de finances, éventuellement rectifiée par la ou les lois de finances rectificatives) actualisé pour tenir compte de l'inflation : s'y ajoutaient les extensions en année pleine de mesures acquises au cours de l'année précédente (augmentation des traitements des fonctionnaires...) et les mesures nouvelles inéluctables, c'est-à-dire annoncées par le gouvernement. Les mesures exceptionnelles prises l'année précédente et qui, par définition, n'étaient pas reconduites, étaient retranchées de la masse ainsi obtenue.

Ces dépenses en quelque sorte incompressibles représentaient environ 95 % des dépenses totales du budget.

La loi organique de 2001 écarte cette notion au profit de la distinction entre autorisation d'engagement et crédit de paiement ; il n'y a donc plus de vote global sur la masse des services votés mais un vote pour chaque mission.

2) Le caractère limitatif des dépenses

L'exactitude des évaluations des dépenses représente un impératif dans la mesure où, comme le prévoit l'article 9 de la loi organique de 2001, ***les crédits sont limitatifs***, ***les dépenses ne pouvant être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts,*** sous réserve de quelques dérogations et atténuations.

a) Les dérogations au caractère limitatif

Prévus à l'article 10 de la loi organique, ***les crédits évaluatifs permettent d'imputer des dépenses au-delà des crédits ouverts***.

Ces crédits concernent les charges liées à la dette de l'État, les remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts, ou la mise en jeu de garanties accordées par l'État. Ils sont ouverts sur des programmes dotés de crédits limitatifs. En outre, les comptes de concours financiers ouverts au profit d'États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international sont dotés de crédits évaluatifs.

Le ministre des Finances doit ***informer les commissions de finances du Parlement*** des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année. Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de ***propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de la loi de finances*** afférent à l'année concernée.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Les exceptions au caractère limitatif

L'article 13 de la loi organique de 2001 prévoit deux exceptions au caractère limitatif des crédits au premier rang desquelles la possibilité, ***en cas d'urgence de prendre des décrets d'avances après avis du Conseil d'État et des commissions des finances parlementaires*** ; ces décrets peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances. À cette fin, ***les décrets d'avances procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires***. Le montant cumulé des ***crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances***.

La commission des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours et la signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis des commissions, ou, à défaut, après l'expiration du délai de sept jours.

La ratification des modifications apportées aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances de l'année.

Par exemple, en janvier 1990, soit moins d'un mois après l'adoption du budget, des actions et leur financement destinés à un plan d'urgence pour les universités ont été prévus par décret d'avance ; durant l'été 1997, le financement des mesures sociales décidées par le nouveau gouvernement a été mis en place par décrets d'avances (décret d'avance du 9 juillet 1997 portant sur 1,52 milliard d'euros). En janvier 1998, afin de revaloriser les allocations versées aux chômeurs, 152 millions d'euros ont été ouverts par décret d'avance (décret du 16 janvier 1998).

En 2005, des décrets d'avances ont ouvert des crédits au titre d'actions humanitaires liées au raz-de-marée ayant touché des pays du sud-est asiatique (10 millions), au titre de la lutte contre la grippe aviaire (150 millions) et au titre des opérations militaires extérieures (424 millions). Le décret d'avance du 23 octobre 2006 a également permis d'ouvrir 513 millions principalement pour le financement d'opérations militaires extérieures. En 2008, les deux lois de finances rectificatives ont ratifié trois décrets d'avance, pour un montant total de 1,8 milliard. En 2009, celle de décembre a ratifié trois décrets d'avance pour un montant total de 774 millions d'euros (le tiers au titre des OPEX) et en 2011, celle de décembre a ratifié un décret d'avances pour un montant de 916 millions. L'augmentation du nombre de lois de finances rectificatives depuis la crise de 2008 a eu pour effet de réduire le nombre de ces décrets (un seul en 2011 et en 2012, par exemple). Le collectif budgétaire de décembre 2013 a ratifié trois décrets d'avance (de mai, septembre et novembre) pour un montant total de 1,4 milliard (dont 600 millions au titre des OPEX) ; deux décrets d'avance ont été ratifiés par le collectif de décembre 2014 (dont 500 millions environ au titre des OPEX). Le collectif de décembre 2015 a ratifié un décret d'avance de 625 millions au titre des OPEX (pour un montant total d'opérations extérieures en 2015 de 1,1 milliard).

Des crédits supplémentaires peuvent également être ouverts par décrets d'avances pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et information des commissions des finances parlementaires, ***en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national***. Un projet de loi de finances portant ratification des crédits doit être déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement

Copyright © 2016 Gualino.

(l'instauration depuis août 1995 d'une session parlementaire unique de neuf mois, de début octobre à fin juin, facilite le dépôt de ce projet de texte).

B - L'évaluation des recettes

1) La méthode d'évaluation

Au XIX^e siècle, l'évaluation des recettes reposait sur l'application de la ***règle dite « de la pénultième année »*** qui consistait à prendre pour base de calcul les résultats du dernier exercice connu, c'est-à-dire ceux de l'avant-dernière année ; cette méthode a été abandonnée vers la fin de la III^e République en raison de son imprécision croissante car elle supposait, pour se révéler efficace, une grande stabilité économique.

Les recettes sont aujourd'hui évaluées par les services du ministère des Finances selon une ***méthode directe*** : la Direction générale des finances publiques et la Direction générale des douanes et des droits indirects procèdent à des ***simulations fiscales appuyées sur les données économiques fournies par la Direction générale du Trésor.*** Plus de 90 % des recettes du budget général de l'État (hors prélèvements) sont en effet des recettes fiscales, et parmi ces recettes, quatre impôts (deux directs : impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés ; deux indirects : taxe sur la valeur ajoutée et taxe intérieure de consommation des produits énergétiques) produisent l'essentiel des ressources. Si l'évaluation des impôts directs est plus aisée à réaliser dans la mesure où l'administration fiscale a reçu et enregistré les déclarations lors de l'élaboration du projet de loi de finances et peut donc, à partir du mois de juin, affiner ses simulations, il n'en va pas de même pour l'évaluation des impôts indirects, et notamment de la TVA qui représente à elle seule 45 % environ des recettes fiscales de l'État, qui dépend étroitement de la conjoncture économique : la Direction du budget, qui coordonne et centralise les travaux de prévision des autres services doit s'en remettre aux hypothèses économiques formulées par la Direction de la prévision.

2) Les difficultés d'évaluation

Ce bel ordonnancement peut être fortement ***bouleversé en cours d'année par l'évolution législative***, tout d'abord : par exemple, la suppression anticipée du taux majoré de 22 % de la TVA qui avait été ramené, en avril 1992, au taux commun de 18,6 % ou la baisse de 1 % du taux commun de TVA, ramené à 19,6 % en avril 2000. Il peut l'être ensuite et surtout par un ***événement imprévisible*** (choc pétrolier...) ou par une ***dégradation*** (ou une embellie, hélas plus rare) ***de la situation économique*** : par exemple, le budget pour 1993 avait été élaboré sur une hypothèse de croissance de 2,7 % alors que ce taux a été en fait de 0,8 % ; de la même façon, le budget pour 1996 a été construit sur une prévision de croissance de 2,8 %, laquelle fut en réalité de 1,2 %. À l'inverse, le budget 1999 a été élaboré sur une hypothèse de croissance de 2,7 % alors que celle-ci fut en réalité de 2,9 %. Le budget pour 2001 a été élaboré sur une hypothèse de croissance de 3,3 %, qui n'a été en fait que de 2,1 %. L'hypothèse de croissance de 2,25 % sur laquelle était fondé le budget 2002 s'est revélée n'être qu'une hypothèse, la croissance ayant été en fait de 1,2 %. Le budget 2003 était pour sa part construit sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, qui n'a été que de 0,6 %. Le budget 2004 a pour sa part été élaboré sur une hypothèse de croissance de 1,7 % mais celle-ci a été de 2,1 % ; le budget 2005 retenait une hypothèse de croissance de 2,5 %, qui n'a été que

Copyright © 2016 Gualino.

de 1,8 %. Le budget 2006 retenait une prévision de croissance de 2,25 %, comme ceux de 2007 et 2008 : la croissance réelle a été de 2 % en 2006, de 1,9 % en 2007 et de 0,9 % en 2008. Le budget 2009 retenait un chiffre de 1 % alors que la croissance fut négative (– 2,25 %). Le budget 2010 s'appuyait sur une hypothèse de croissance de 0,75 %, qui fut de 1,5 %. Le budget 2011 retenait une prévision de croissance de 2 % qui fut de 1,7 %. Le budget 2012 retenait un chiffre de 1,75 % de croissance, ramené à 1 % en cours de discussion du budget, puis à 0,3 % en loi de finances rectificative en juillet. Le budget 2013 retenait une hypothèse de croissance de 0,8 % qui fut de 0,3 % ; celui de 2014 prévoyait une croissance de 0,9 % qui fut de 0,4 %. Il était prévu 1 % en 2015, hypothèse jugée « optimiste » par le Haut Conseil des finances publiques mais cette hypothèse s'est réalisée ; il est prévu 1,5 % en 2016.

Saisi par des parlementaires qui invoquaient notamment l'insincérité des prévisions de croissance sur lesquelles étaient fondées les prévisions de recettes du budget 2003, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ne ressortait pas des éléments qui lui étaient soumis que les évaluations de recettes soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et les incertitudes relatives à l'évolution de l'économie en 2003 ; au reste, si au cours de l'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartaient des prévisions, le Conseil soulignait qu'il appartiendrait alors au gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003).

Ces variations, quelquefois considérables, dans les prévisions économiques, qui ont mécaniquement une incidence sur les prévisions fiscales (par exemple, les recettes d'impôt sur les sociétés ont été inférieures de 5,3 milliards d'euros en 1992 et de 3,8 milliards d'euros en 1993 par rapport aux prévisions, et le produit de la TVA a été inférieur de 7 milliards d'euros en 1992 et de 9 milliards d'euros en 1993) sont toutefois souvent décelées par les services concernés mais à une date (septembre/octobre) où il n'est plus possible matériellement de modifier l'économie générale du projet de loi de finances, compte tenu des délais impératifs dans lesquels sont constitutionnellement enfermées les procédures de dépôt et de vote de ce texte. Seule une loi de finances rectificative pourra procéder aux ajustements nécessaires, en cours ou en fin d'année.

À l'inverse en 1999, les recettes d'impôt sur les sociétés ont été supérieures à celles qui étaient prévues (5,2 milliards d'euros), de même que les recettes de TVA (+ 1,74 milliard) ou d'impôt sur le revenu (+ 1,64 milliard), ce surcroît de recettes constituant ce qui a été improprement appelé la « cagnotte », puisqu'il a été dépensé. De la même façon, en 2004, les recettes fiscales ont été supérieures de 5 milliards d'euros (+ 2,6 milliards d'impôts sur les sociétés, + 2 milliards de TVA) à ce que prévoyait la loi de finances. S'agissant des excédents de recettes, il est prévu par l'article 1er de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1er août 2001 que chaque loi de finances arrête les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus fiscaux.

En 2003, en revanche, les recettes fiscales ont été inférieures de 7,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions (3,2 milliards d'impôt sur les sociétés, 1,9 milliard de TVA, 1,15 milliard de TIPP...). En 2009, *annus horribilis*, les recettes fiscales ont été inférieures de plus de 48 milliards d'euros aux prévisions (2,3 milliards d'impôt sur le revenu, 23,4 milliards d'impôt sur les sociétés, 15,7 milliards de TVA...). En 2013, les recettes ont été inférieures d'environ 16 milliards par rapport aux prévisions (5 milliards d'impôt sur le revenu, 6,4 milliards d'impôt sur les sociétés, 5 milliards de TVA...). En 2014, elles

Copyright © 2016 Gualino.

l'ont été de 10 milliards (5 milliards d'impôt sur le revenu, 3,5 milliards d'impôt sur les sociétés..., 1 milliard de TVA).

Les principales hypothèses économiques élaborées par les services au moyen de modèles informatiques qui intègrent de nombreux paramètres (demande mondiale, taux de change, investissement...), sont présentées au Parlement, dans le ***Rapport économique, social et financier*** qui accompagne le projet de loi de finances.

BIBLIOGRAPHIE

Champagne (G.), « La pratique des décrets d'avances sous la Ve République », *RDP*, 1983, p. 1013.

Broussolle (Y.), « Les principales dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 », *Gestion et finances publiques*, n° 4, 2013, p. 30.

Ducamin (B.), « Le Conseil d'État et les lois de finances », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 79.

Duhamel (P.-M.), « La nouvelle négociation du budget dans la phase des négociations », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 49.

Entiope (M.), « Les débats d'orientation budgétaire (état, collectivités locales) », *Rev. Trésor*, 2001, p. 594.

Guillet (N.), « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesse juridique », *Les Petites Affiches*, 16 novembre 2009, p. 4.

Josse (P.), « De la RGPP au budget pluriannuel », *RFFP*, n° 102, 2008, p. 161.

Josse (P.), Wendling (C.), Verdier (A.), Godefroy (S.), Bailly (G.), « Le budget triennal 2009-2011 : une étape décisive pour le pilotage de nos finances publiques », *Rev. Trésor*, 2008, p. 693.

Lascombe (M.), « La nouvelle gouvernance financière », *AJDA*, 2013, p. 228.

Martin (P.), « Le contrôle du Conseil d'État sur l'élaboration de la loi de finances », *RFFP*, n° 70, 2000, p. 49.

mattret (B.), « Le budget quadriennal des finances publiques », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 267.

Migaud (D.), Carrez (G.), « Pour une gestion pluriannuelle des finances publiques », *Rev. Trésor*, 2008, p. 688.

Oliva (E.), « La loi du 17 décembre 2012 : l'inclusion dans l'ordre juridique national de la règle d'équilibre des administrations publiques, ou la montagne qui accouche d'une souris », *RFDA*, 2013, p. 440.

Prada (M.), « La préparation du budget vue par le directeur du Budget », *Le budget de l'État*, Économica, 1988, p. 17.

Saïdj (L.), « Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français », *Gestion et Finances publiques*, n° 10, 2010, p. 692.

« La formation des textes financiers », *RFFP,* Numéro spécial, n° 86, avril 2004.

« Les finances publiques face à la crise », *RFFP*, n° 108, octobre 2009.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 7

La présentation du budget

Les dispositions de la loi organique de 2001 prévoient précisément la présentation matérielle de la loi de finances et imposent que celle-ci soit accompagnée d'un certain nombre de documents. Le nombre de documents budgétaires édités par l'Imprimerie Nationale et distribués aux parlementaires est particulièrement important (plus de 70 documents) et volumineux (environ 100 kg pour chacun des 920 parlementaires) : ils permettent à la fois de distinguer le détail et de garder une vue d'ensemble du budget.

À la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a modifié l'article 51 de la LOLF et imposé qu'une évaluation préalable des articles du projet de la loi de finances soit réalisée : mise en œuvre pour la première fois pour le projet de loi de finances pour 2010, pour chaque article soumis à évaluation préalable sont notamment présentés le diagnostic des difficultés et les objectifs de la réforme envisagée, les différentes options envisageables, le dispositif juridique retenu et son articulation avec le droit européen, l'impact de la disposition envisagée, les consultations menées ou la liste prévisionnelle des textes d'application requis.

1 • LA LOI DE FINANCES

L'article 34 de la loi organique de 2001 dispose que le projet de loi de finances de l'année doit comprendre ***deux parties distinctes*** dont les contenus respectifs sont précisés ; l'article 35 prévoit pour sa part que les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année : les règles applicables aux budgets initiaux s'appliquent donc également aux collectifs et, en pratique, depuis 1980, le texte du collectif comprend deux parties identiques à celles de la loi de finances initiale.

A - La première partie de la loi de finances

Intitulée « Conditions générales de l'équilibre financier », cette première partie de la loi de finances se compose de deux titres, intitulés « Dispositions relatives aux ressources » et « Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges ».

Copyright © 2016 Gualino.

La loi organique du 17 décembre 2012 (article 7) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit l'introduction dans les lois de finances initiales (et rectificatives) d'un article liminaire approuvant un tableau de synthèse retraçant l'état de prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations ; dans la loi de finances initiale, ce tableau présente également l'exécution pour la dernière année écoulée et la prévision pour l'année.

Le Conseil constitutionnel a précisé, s'agissant de cet article, que l'incomplétude de son exposé des motifs ne pourrait empêcher l'inscription du texte (projets de lois de finances ou de financement de la Sécurité sociale) à l'ordre du jour (décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

1) Les dispositions relatives aux ressources

a) Les dispositions fiscales

Conformément à l'article 34 de la loi organique de 2001 qui pose le principe d'annualité de l'autorisation de perception des impôts, l'article 1er de la loi de finances donne traditionnellement ***l'autorisation de percevoir les impôts*** existants qui sont affectés à l'État, aux collectivités locales, établissements publics et organismes divers : à défaut de cette précision, aucun impôt ne pourrait plus être perçu à compter du 1er janvier.

Les autres articles fiscaux du titre Ier concernent les ***modifications de la législation fiscale*** applicables pendant l'année : nouveaux taux, nouvelles modalités de calcul, mesures d'actualisation... Il faut souligner que si l'autorisation annuelle de perception des impôts relève du ***domaine exclusif de la loi de finances***, la législation fiscale dans son ensemble ne constitue pas une matière réservée à la loi de finances, mais un domaine en quelque sorte « partagé » entre les lois de finances et les lois ordinaires : l'article 1er de la loi organique de 1959 prévoyait ***une simple faculté d'insertion en lois de finances de la législation fiscale*** dans la mesure où il précisait que les lois de finances « pouvaient » contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. La loi de finances est donc, en pratique, le vecteur législatif fiscal privilégié, mais des lois ordinaires peuvent également contenir des dispositions fiscales, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel (décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984, loi de ratification d'ordonnances financières). Le Premier ministre, par circulaire en date du 10 juin 2010, a donné instruction aux ministres de réserver aux projets de lois de finances toute modification de la législation fiscale.

L'article 34.II.7° de la loi organique confirme que la loi de finances, dans sa seconde partie, « peut » comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

b) Les ressources affectées

Les dispositions relatives aux affectations de ressources, qu'elles soient réalisées au profit des collectivités locales ou des comptes spéciaux, par exemple, figurent dans cette rubrique.

Copyright © 2016 Gualino.

Deux articles prévoient également, conformément à l'article 6 de la loi organique de 2001, les montants *des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et du budget des Communautés européennes.*

2) Les dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges

Ce Titre II ne contient qu'un seul article, qui est le plus important de la loi de finances : *l'article d'équilibre*. Cet article *évalue les ressources fiscales et non fiscales, dont le détail figure à l'état A annexé à la loi de finances, et retrace, sous la forme d'un tableau d'une page, l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses et le solde général (déficit) qui en résulte*. Ce tableau présente les recettes et les grandes catégories de dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor et prend en compte les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

L'article d'équilibre prévoit également *l'autorisation donnée au ministre des Finances de procéder à des opérations en matière d'emprunts*, dans des conditions qui seront fixées par décret. Le ministre est notamment autorisé à recourir à des emprunts pour couvrir les besoins en trésorerie de l'État (emprunts à long, moyen et court terme).

Comme le prévoit l'article 34.I.8° *un tableau de financement doit désormais présenter l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie* qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier. Il s'agit d'une évaluation du besoin de financement de l'État et des ressources mobilisées pour y répondre.

Enfin, comme l'a prévu la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1er août 2001, une disposition de la loi de finances arrête *les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus du produit des impôts*. Un paragraphe de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2016 prévoit ainsi que cet éventuel surplus sera par principe utilisé dans sa totalité pour réduire le déficit budgétaire.

B - La deuxième partie de la loi de finances

Intitulée « *Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales* » cette partie comprend plusieurs titres.

1) Les autorisations budgétaires pour l'année : crédits et découverts

a) Les crédits des missions

Les crédits des missions sont répertoriés dans cette rubrique pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Les montants sont fixés en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

b) Les autorisations de découverts

Les autorisations de découvert applicables aux comptes de commerce et aux comptes d'opérations monétaires présentent un caractère limitatif.

Copyright © 2016 Gualino.

c) Les dispositions diverses

Sont prévus les chapitres pouvant bénéficier d'une majoration du plafond (3 %) de reports de crédits de paiement ; cette exception est principalement prévue au profit de la Défense (forces nucléaires...).

2) Les autorisations budgétaires pour l'année : plafonds des autorisations d'emplois

Les plafonds des autorisations d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont fixés par ministères et par budgets annexes mais aussi pour les opérateurs de l'État (établissements publics...).

3) Les reports de crédits

Ce titre fixe la liste des programmes pouvant bénéficier d'une exception à la limitation du report de crédits à 3 %.

4) Les dispositions permanentes

a) Les mesures fiscales et budgétaires

Diverses mesures fiscales nouvelles sont insérées dans ce Titre II, qu'il s'agisse de la fiscalité locale immobilière, agricole, des sociétés, des garanties accordées aux contribuables, de mesures destinées à lutter contre la fraude, de dispositions de procédure fiscale, des crédits d'impôts, etc.

b) Les autres mesures

Des mesures ponctuelles ayant en principe une incidence financière sont incluses à la fin de ce Titre et concernent différents domaines ou secteurs (pensions des anciens combattants, mesures sectorielles en faveur du bâtiment, de la presse, des transports, de l'agriculture, du logement...).

C - Les états législatifs annexés

En fin de loi de finances figurent des états annexés, ***rangés dans l'ordre alphabétique de A à E, qui précisent certaines dispositions de la loi de finances***, dont ils font partie intégrante.

L'état A est un tableau des Voies et moyens applicables au budget de l'année, qui détaille les évaluations des recettes fiscales (impôt par impôt) et non fiscales, et les prélèvements sur recettes du budget général ainsi que les recettes des budgets annexes et des deux catégories de comptes spéciaux dotés de crédits ; l'état B répartit les crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement entre les 34 missions du budget général. L'état C répartit par missions et programmes les crédits des budgets annexes ; l'état D répartit les crédits des comptes de concours financiers et d'affectation spéciale. L'état E procède à la répartition des autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Copyright © 2016 Gualino.

2 • LES DOCUMENTS ANNEXES

Depuis 1996, une refonte d'ensemble des documents budgétaires a été entreprise par la Direction du budget, afin d'en rendre plus commode le maniement et la lisibilité par les parlementaires (format réduit à celui d'un livre, couleurs, présentation synthétique, tableaux commentés...). Les articles 50 à 52 de la loi organique de 2001 prévoient qu'un certain nombre de documents doit être joint au projet de loi de finances mais tous n'ont pas à être déposés et distribués en même temps que le projet de loi de finances. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a complété la liste (et la nature) des documents annexes. D'autres documents, non prévus par la loi organique, sont également distribués aux parlementaires lors de la discussion budgétaire ou après celle-ci afin de compléter leur information. Ces documents, obligatoires ou non, sont identifiables par la couleur de leur couverture.

A - Les documents budgétaires obligatoires

1) Les documents inséparables du projet de loi

a) Le rapport relatif à la situation et aux perspectives économiques

La loi organique du 17 décembre 2012 a prévu le dépôt d'un rapport relatif à la situation et aux perspectives économiques, sociales et financières intégrant le rapport relatif aux prélèvements obligatoires et l'ancien rapport économique, social et financier. En fait, les perspectives économiques sont devenues le tome 1 du (nouveau) Rapport économique social et financier. Le rapport intègre également des éléments qui, jusqu'en 2012, ne faisaient l'objet d'aucune information particulière comme les collectivités territoriales, les dépenses de l'ensemble des administrations... S'agissant des prélèvements obligatoires, l'article 52 de la loi organique de 2001 prévoyait qu'***à l'ouverture de la session parlementaire***, le gouvernement devait déposer un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, destiné à ***préparer l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale***. Ce rapport doit évaluer financièrement pour les deux années suivantes chacune des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires envisagées par le gouvernement dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Ce document et le débat éventuel auquel il peut donner lieu au Parlement visent à établir un lien logique entre la discussion des deux projets de lois.

Pour ce qui concerne le rapport économique, social et financier, l'article 50 de la loi organique de 2001 a permis l'enrichissement de ce document joint au projet de loi de finances, en exigeant qu'il s'inscrive dans une ***perspective pluriannuelle***. Ce tome 2 comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des ***projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances*** ; il présente et explicite ***les perspectives d'évolution pour les quatre années suivantes des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations*** détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale,

Copyright © 2016 Gualino.

au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations qui lui ont été adressées par les instances communautaires.

La loi organique de 2012 a prévu que ce rapport présente également l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel ; le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déductions faites des mesures ponctuelles et temporaires.

b) Les annexes explicatives

Les annexes explicatives, communément appelées les « ***bleus budgétaires*** » du fait de la couleur bleue de leur couverture (une cinquantaine de bleus sont distribués), sont des documents juridiquement indispensables à la discussion du budget. ***Chaque mission fait l'objet d'une annexe bleue***, qui détaille les crédits des programmes et des dotations. Les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes font également l'objet d'un bleu budgétaire. L'article 51-5° de la loi organique prévoit que les annexes explicatives sont accompagnées du ***projet annuel de performance de chaque programme*** précisant la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.

Au total, ***470 objectifs et 800 indicateurs, environ, ont été définis*** : à chaque indicateur est associée une valeur cible à atteindre dans un délai fixé : par exemple, pour la sécurité routière, un des objectifs est de réduire le nombre d'accidentés et de tués sur la route ; la cible à l'horizon 2017 est de limiter à 2 500 le nombre annuel de tués, la valeur prévue de cet indicateur en 2015 étant de 3 100.

Plus de 45 % des indicateurs mesurent l'efficacité socio-économique des politiques publiques, 35 % l'efficience et 20 % la qualité du service rendu à l'usager.

Si les bleus détaillent les dépenses par missions, programmes et actions, une annexe bleue intitulée « ***Évaluation des voies et moyens*** » fournit une évaluation complète des recettes, notamment fiscales (dont les montants globaux figurent à l'état A annexé à la loi de finances), retrace l'évolution du rendement de chaque impôt, précise les résultats des opérations de contrôle fiscal et fixe une liste des dépenses fiscales (le coût des allégements fiscaux de tous ordres).

Cette annexe qui n'était pas prévue par l'ordonnance organique de 1959 est aujourd'hui consacrée par l'article 51.4° de la loi organique de 2001.

c) Les avis du Haut Conseil des Finances Publiques

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 a créé un Haut Conseil des Finances Publiques, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier Président, composé de quatre magistrats de la Cour désignés par le premier Président et de quatre personnalités désignées par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et des deux commissions des finances ; une personnalité est également nommée par le président du Conseil économique, social et environnemental et le directeur général de l'INSEE en est membre de droit ; les

Copyright © 2016 Gualino.

membres de ce conseil sont nommés pour cinq ans et ne sont pas renouvelables (les nominations sont intervenues en mars 2013).

Cette instance rend des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques des textes financiers, le respect de la trajectoire des finances publiques ou la nécessité de déclencher le mécanisme de correction. Ces avis sont communiqués au Conseil d'État lorsque les projets de lois de finances (ou de financement de la Sécurité sociale) lui sont soumis, et le Parlement a bien évidemment connaissance de ces avis. Dans son avis rendu le 1er octobre 2015 sur un projet de loi de finances pour 2016 (et de financement de la Sécurité sociale), le Haut Conseil estime que les objectifs fixés devraient être atteints.

2) *Les documents séparables du projet de loi de finances*

Prévues à l'article 51.7° de la loi organique de 2001, les ***annexes générales***, également appelées « ***jaunes budgétaires*** », du fait de la couleur jaune de leur couverture, doivent accompagner le projet de loi de finances mais, contrairement aux bleus budgétaires, l'article 39 n'impose pas que leur dépôt intervienne en même temps que celui du projet de loi de finances : ***ces documents doivent être distribués aux parlementaires mais peuvent l'être après le dépôt du projet de loi***. En pratique, la plupart d'entre eux sont déposés en même temps que les documents obligatoires (bleus), les autres l'étant, sauf exception, avant la discussion des budgets ministériels concernés.

En tout état de cause, l'article 39 de la loi organique impose que chaque annexe générale soit déposée sur le bureau des assemblées et distribuée ***au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.*** L'article 51.7° de la loi organique dispose que les annexes générales peuvent être prévues par une loi ou un règlement.

Ces annexes visent à préciser le contenu du budget sous un angle précis (récapitulatif des crédits contenus dans différents budgets ministériels en faveur de la recherche, de l'aménagement du territoire, des DOM-TOM, rémunérations versées à l'ensemble des fonctionnaires...) ou à apporter aux parlementaires des informations sur certaines politiques (action extérieure de la France, sécurité routière, formation professionnelle...) ou sur la gestion de certains organismes ou procédures (agences de l'eau...). Les parlementaires sont destinataires d'une trentaine de « jaunes » environ (et une vingtaine de documents de politiques transversales, également appelés « oranges budgétaires ») : effort en faveur des associations, budget des assemblées parlementaires, concours de l'État aux collectivités territoriales, secteur public de la communication audiovisuelle, politique en faveur de la jeunesse, lutte contre le changement climatique...

B - Les documents budgétaires complémentaires : les budgets votés et la nomenclature d'exécution

Comme les blancs, les « ***verts budgétaires*** » (couverture verte) ne sont pas prévus par la loi organique : établis en janvier par chaque ministère ***après le vote de la loi de finances, les verts présentent de façon détaillée le budget voté de chaque mission*** jusqu'au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire. Ils constituent d'utiles documents de travail pour les gestionnaires des ministères, qui disposent ainsi d'un état récapitulatif précis des moyens mis à leur disposition, mais aussi pour les parlementaires, et notamment les membres des commissions de finances, qui sont ainsi en

Copyright © 2016 Gualino.

mesure d'apprécier l'exacte portée des autorisations budgétaires qu'ils ont votées. Ils sont, aujourd'hui, disponibles sous forme électronique aux premiers jours de janvier.

Les ***blancs budgétaires*** sont élaborés par les ministères au moment du vote de la loi de finances et présentent, par ministère et par mission, la nomenclature d'exécution, c'est-à-dire l'arborescence comptable par action, chapitre, etc. Une quinzaine de blancs est distribuée aux parlementaires.

BIBLIOGRAPHIE

Benetti (J.), Sutter (G.), « La règle d'affectation des surplus de recettes fiscales de l'État », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 475.

Ducros (J.-C.), « La structure bipartite de la loi de finances de l'année », *in Mélanges Gaudemet*, Économica, 1984, p. 143.

Ecalle (F.), « La Cour des comptes et le Haut Conseil des Finances publiques », *Gestion et finances publiques*, juillet-août 2014, p. 15 ; « Les avis du Haut Conseil des finances publiques », *Gestion et finances publiques*, janvier-février 2015, p. 49.

Malegat-Mely (D.), Rabaté (L.), « Les annexes destinées au Parlement », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 33.

Message (H.), « La structure de la loi de finances », *RFFP*, n° 40, 1992, p. 7 ; « L'article d'équilibre de la loi de finances », *RFFP*, n° 46, 1994, p. 31.

Milot (J.-P.), « L'information financière sur les finances publiques : périmètre, utilité et portée », *RFFP*, n° 122, 2013, p. 137.

Tallineau (L.), « Une annexe budgétaire en quête d'identité », *RDP*, 1987, p. 1029 ; « La distinction liée au caractère obligatoire des documents budgétaires accompagnant la loi de finances de l'année », *in Mélanges Gaudemet*, Économica, 1984, p. 153 ; « Les annexes budgétaires et la modernité », *in Constitution et finances publiques, Mélanges en l'honneur de L. Philip*, Économica, 2005, p. 589.

« La modernisation des documents budgétaires », *Les Notes bleues de Bercy,* n° 98, 1er/15 nov. 1996.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 3

Le vote du budget

Chapitre 8 Les délais 85

Chapitre 9 L'adoption du budget 93

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 8

Les délais

La loi de finances, avec la loi de financement de la Sécurité sociale, est le seul texte dont le dépôt et l'adoption sont constitutionnellement enfermés dans des délais stricts expressément précisés : ces règles, dictées par un souci d'efficacité, s'inscrivent dans le cadre du parlementarisme rationalisé instauré par la Constitution de 1958.

1 • LES DÉLAIS DE PRÉSENTATION

La Constitution ne précise pas le délai de dépôt du projet de loi de finances et son article 47 se borne à renvoyer à la loi organique les conditions de vote du budget ; l'article 39 prévoit toutefois que les projets de loi de finances (et de loi de financement de la Sécurité sociale) doivent ***être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale*** : cette tradition de priorité à la chambre basse est ancienne (elle figurait dans la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814) et a été confirmée dans les Constitutions des III^e^ et IV^e^ Républiques. C'est donc la loi organique qui fixe la date limite de dépôt du projet de loi de finances et prévoit les procédures d'urgence qui doivent être suivies dans l'hypothèse où ce texte n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice.

A - Le délai normal de dépôt

1) La règle du premier mardi d'octobre

L'article 39 de la loi organique de 2001 précise que ***le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport économique et financier et les annexes explicatives*** (les bleus), doit être déposé et distribué ***au plus tard le premier mardi d'octobre***. Ce délai doit permettre aux parlementaires de disposer de l'information budgétaire la plus complète en temps utile, même s'ils peuvent déjà avoir connaissance des grandes tendances du budget par le rapport d'orientation budgétaire qui leur est transmis par le gouvernement et qui donne lieu à un débat d'orientation budgétaire au sein des chambres (procédure suivie depuis 1996). L'article 39 de la loi organique de 2001 précise en outre que le projet de loi est immédiatement renvoyé à l'examen de la Commission des finances.

Ce délai est plus favorable au Parlement, car plus long, que celui qui était prévu vers la fin de la IV^e^ République, fixé au 1^er^ novembre. Toutefois, jusqu'en 1995, la session d'autonomne du Parlement (octobre/décembre) comportait un ordre du jour

Copyright © 2016 Gualino.

particulièrement chargé dans la mesure où les parlementaires, outre le projet de loi de finances et souvent le projet de loi de finances rectificative, devaient discuter et adopter un certain nombre d'autres textes. L'instauration d'un régime de session ordinaire unique de neuf mois (octobre-fin juin), à la suite de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, a permis de désengorger sensiblement l'ordre du jour et de donner aux parlementaires plus de latitude, au moins temporelle, dans l'examen des textes purement budgétaires.

Si le premier mardi d'octobre constitue en principe une date-butoir pour le dépôt du projet de loi de finances et ses documents d'accompagnement, ***en pratique le dépôt intervient au cours de la seconde quinzaine du mois de septembre***.

2) La portée de la règle

S'il est arrivé au début de la V^e^ République (en 1960 et 1961) que des dépassements minimes (de l'ordre de 24 heures) interviennent dans le dépôt du projet de loi, le Conseil constitutionnel a interprété pragmatiquement la règle du délai de dépôt, s'agissant notamment des annexes devant accompagner le projet de loi de finances ; il a en effet considéré qu'en prévoyant que les documents annexés au projet de loi doivent être mis à la disposition des membres du Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre la loi organique a pour objet d'assurer leur information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution : en l'espèce, il a estimé qu'***un retard de quatre jours dans la mise à disposition d'annexes explicatives (les bleus) n'avait pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit*** pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, loi de finances pour 1983 ; décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998). Ainsi, un léger dépassement du délai n'entraîne pas l'inconstitutionnalité de la loi de finances, dès lors que le Parlement a pu normalement exercer ses prérogatives budgétaires : il en aurait sans doute été différemment si les bleus avaient été déposés avec plusieurs semaines de retard.

S'agissant des annexes générales (les jaunes), leur dépôt hors délai n'est pas constitutionnellement sanctionné : ces documents doivent, aux termes de l'article 39 de la loi organique de 2001, accompagner le projet de loi de finances pour compléter l'information des parlementaires, mais l'article 39 ne prévoit pas que leur dépôt intervienne au plus tard le premier mardi d'octobre. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que l'absence de dépôt de l'annexe générale sur l'effort social de la Nation n'était pas de nature à entacher d'inconstitutionnalité l'instauration, par la loi de finances, de la contribution sociale généralisée, le Parlement ayant disposé d'éléments d'information approfondie suffisants pour se prononcer en connaissance de cause sur cette contribution (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, loi de finances pour 1991).

L'article 39 de la loi organique de 2001 prévoit toutefois que chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement ***doit être déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.***

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les procédures d'urgence

1) Le projet de loi de finances partiel

Aux termes de l'article 47 de la Constitution, si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, le gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ; l'article 45.1° de la loi organique de 2001 prévoit que, dans ce cas, le gouvernement a le choix entre deux procédures : tout d'abord, ***il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances et ce projet de loi partiel est ensuite soumis au Sénat selon la procédure d'urgence***.

Après avoir obtenu le vote de la première partie de la loi de finances, qui contient l'autorisation de continuer à percevoir les impôts – qui figure en principe à l'article 1er de la loi – et les autorisations concernant les grandes masses de recettes et de dépenses et l'équilibre financier qui en résulte, ***le gouvernement prend des décrets de répartition des crédits par chapitre, mais uniquement en ce qui concerne les services votés***. Cette loi de finances partielle ne se substitue toutefois pas à la loi de finances dont la discussion se poursuit au-delà du 1er janvier jusqu'à son adoption définitive.

Cette solution a été ***appliquée une seule fois, en 1962, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale***. Le 2 octobre 1962, c'est-à-dire à l'ouverture de la session parlementaire d'automne, les députés votèrent une motion de censure contre le gouvernement dirigé par Georges Pompidou : en réplique, le général de Gaulle, président de la République, procéda à la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 octobre. Compte tenu des élections législatives qui s'ensuivirent, de la nomination des membres du nouveau gouvernement le 28 novembre à la tête duquel le chef de l'État replaça G. Pompidou, et de l'installation des nouveaux députés le 6 décembre, le projet de loi de finances ne pouvait plus être adopté en temps utile pour être promulgué avant le 1er janvier 1963 : le gouvernement demanda et obtint le vote de la première partie de la loi de finances avant la fin de l'année (loi du 22 décembre 1962 portant loi de finances pour 1963, Conditions générales de l'équilibre financier). La discussion de la loi de finances se poursuivit en session extraordinaire en janvier et février 1963 et le texte fut promulgué le 23 février 1963.

2) Le projet de loi spécial

L'article 45.2° de la loi organique de 2001 organise une seconde procédure d'urgence : ***si la solution précédente (projet de loi de finances partiel) n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le gouvernement dépose avant le 19 décembre, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer de percevoir les impôts existants*** jusqu'au vote de la loi de finances de l'année et ce projet est discuté selon la procédure accélérée. Comme dans l'hypothèse précédente, le gouvernement prend des décrets de répartition par chapitre, applicables aux seuls services votés en attendant l'adoption de la loi de finances, dont la discussion se poursuit. Cette procédure n'a jamais encore été appliquée sous la Ve République.

Copyright © 2016 Gualino.

3) *Le projet de loi particulier*

Une ***troisième procédure, non prévue par la Constitution ou par la loi organique***, a toutefois été mise en œuvre en 1979 et validée par le Conseil constitutionnel : le dépôt d'un ***projet de loi particulier autorisant le gouvernement à percevoir les impôts***. En l'espèce, le projet de loi de finances avait été déposé en temps utile mais la loi de finances votée ne pouvait être promulguée avant le début de l'exercice, le Conseil constitutionnel l'ayant déclarée non conforme à la Constitution par une décision du 24 décembre 1979, c'est-à-dire – à l'époque – après la clôture de la session parlementaire. ***Ne pouvant appliquer aucune des deux solutions expressément prévues par la loi organique pour une raison de date, le gouvernement s'est inspiré de la procédure permettant le dépôt d'un projet de loi spécial*** et a déposé un projet de loi particulier autorisant la perception en 1980 des impôts et taxes existants, avant d'ouvrir par décret les services votés.

Saisi de ce texte, le Conseil constitutionnel a estimé que cette loi, dont le vote a été imposé par les circonstances, s'inscrivait dans une situation qui n'était prévue ni par la Constitution, ni par la loi organique : dans ces conditions, ***il appartenait au Parlement et au gouvernement de prendre les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale et d'adopter à cet effet une procédure inspirée des règles constitutionnelles et organiques prévues dans un cas analogue***. Le Conseil a déclaré la loi conforme et a précisé que, permettant la perception des impôts, ***elle présentait le caractère de loi de finances*** bien qu'elle ne figure pas parmi celles qui sont mentionnées dans la loi organique : elle comportait en effet des dispositions normalement contenues dans la loi de finances de l'année dont elle constituait un élément détaché, préalable et temporaire (décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, loi autorisant le gouvernement à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants). Ce texte ne s'est toutefois pas substitué à la loi de finances de l'année – dont le projet a été redéposé et discuté en session extraordinaire en janvier 1980 – qui a été promulguée le 18 janvier 1980.

2 • LES DÉLAIS D'ADOPTION

L'article 47 de la Constitution prévoit que ***le Parlement dispose d'un délai de soixante-dix jours pour se prononcer sur le projet de loi de finances*** : la loi de finances est ainsi le seul texte – avec la loi de financement de la Sécurité sociale qui doit être adoptée en cinquante jours – pour lequel le Parlement doit constitutionnellement se prononcer dans des délais préfixes, qu'il s'agisse du délai global ou du délai imparti à chaque chambre pour les lectures du projet de loi. L'irrespect éventuel du délai est au reste assorti d'une sanction radicale, qui consiste en un ***dessaisissement du Parlement.***

Copyright © 2016 Gualino.

A - Les délais de lecture

1) La première lecture

a) Par l'Assemblée nationale

Les articles 47 de la Constitution et 40 de la loi organique de 2001 prévoient que la première lecture du projet de loi de finances a ***toujours lieu à l'Assemblée nationale***, qui doit se prononcer dans le délai de ***quarante jours*** après le dépôt du projet. Passé ce délai, si l'Assemblée n'a pas émis un vote sur l'ensemble du projet, ***le texte est transmis au Sénat***.

Le délai de quarante jours dans lequel est enfermé l'examen prioritaire du texte par l'Assemblée nationale ***se fixe à compter du dépôt du projet de loi de finances et de l'ensemble des documents d'accompagnement*** qui doivent être déposés en principe en même temps (rapport économique et financier et annexes explicatives bleues), mais qui, en pratique, peuvent être occasionnellement déposés avec quelques jours de décalage, sans pour autant entacher la procédure d'inconstitutionnalité. Le point de départ précis du délai est donc le jour du dépôt du dernier de ces documents.

b) Par le Sénat

Normalement, si l'Assemblée s'est prononcée dans le délai de quarante jours, le Sénat dispose d'un délai de vingt jours pour voter sur l'ensemble du texte. Le fait pour le Sénat de ne disposer que de vingt jours pour se prononcer, alors que l'Assemblée dispose de quarante jours, n'a en fait aucune incidence sur le travail des parlementaires : le Sénat est en effet en possession début octobre de l'ensemble des documents financiers et peut réunir ses commissions pour l'élaboration des rapports sur le projet de loi de finances pendant les quarante jours au cours desquels l'Assemblée réunit les siennes et discute le texte en séance publique ; lorsque le Sénat est saisi à l'issue de ce délai, il est en mesure d'entamer presque immédiatement l'examen en séance du budget.

Exceptionnellement, si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur l'ensemble du projet de loi dans le délai de quarante jours, le gouvernement saisit le Sénat qui dispose dans ce cas, en vertu de l'article 47 de la Constitution, de quinze jours pour se prononcer sur le texte. Si le Sénat dépasse à son tour le délai qui lui est imparti, le gouvernement transmet le texte à l'Assemblée nationale. Si d'aventure l'Assemblée nationale dépassait le délai de quarante jours, n'était pas dessaisie au profit du Sénat par le gouvernement et se prononçait sur le texte après quarante jours, la procédure, comme l'a décidé le Conseil constitutionnel, pourrait ne pas être entachée d'inconstitutionnalité, si le Sénat peut disposer de son délai constitutionnel (quinze jours) pour se prononcer en première lecture : le dépassement des quarante jours par l'Assemblée ne doit pas avoir pour conséquence de réduire le délai accordé au Sénat (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, loi de finances rectificative pour 1986).

2) Les autres lectures

Après l'examen en première lecture par chaque assemblée, peuvent commencer les navettes entre les chambres afin d'obtenir un texte voté en termes identiques. ***En pratique***, compte tenu du caractère impératif du délai global d'adoption du budget,

Copyright © 2016 Gualino.

le Premier ministre, après la première lecture, provoque la réunion d'une commission mixte paritaire, composée de sept députés et de sept sénateurs (membres des deux commissions des finances), et chargée, comme le prévoit l'article 45 de la Constitution, de proposer un texte commun sur les dispositions qui n'ont pas été votées en termes identiques par les deux chambres. Si pour les lois ordinaires, l'article 45 de la Constitution permet la convocation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture sous la condition expresse que l'urgence ait été déclarée par le gouvernement, le Conseil constitutionnel a toutefois estimé que la loi organique instaurait au profit du gouvernement ***une procédure spéciale accélérée pour l'adoption des lois de finances (initiales ou rectificatives) : l'urgence est de plein droit*** dans ce cas et n'a donc pas à être expressément déclarée par le gouvernement (décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, loi portant règlement définitif du budget pour 1983).

Hormis l'hypothèse (théoriquement possible mais qui ne s'est jamais réalisée) dans laquelle le gouvernement laisse volontairement le texte en navette avant ou après la réunion de la commission mixte paritaire, les travaux de celle-ci peuvent trouver trois issues, étant observé que lorsqu'elle parvient à élaborer un texte, ***aucun amendement n'est recevable sans l'accord du gouvernement***. Si la commission parvient à élaborer un ***texte de compromis, qui est ensuite transmis par le gouvernement aux chambres et adopté par elles, la loi de finances est votée***. Si le texte de compromis de la commission, transmis par le gouvernement, est repoussé par les deux chambres, (ou par l'une d'elles), ***le gouvernement peut, après une nouvelle lecture du texte par chaque chambre, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement*** : l'Assemblée reprend dans ce cas soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte qu'elle a voté, modifié le cas échéant par les amendements adoptés par le Sénat. Enfin, ***si la commission ne parvient pas à élaborer un texte de compromis, le gouvernement demande à l'Assemblée nationale, après une nouvelle lecture par chaque chambre, de statuer définitivement*** sur le dernier texte voté par l'Assemblée, éventuellement modifié par des amendements sénatoriaux.

Le Parlement, pour ces autres lectures, dispose ***d'au moins dix jours, si l'Assemblée s'est normalement prononcée en première lecture en quarante jours*** (le Sénat disposant alors de vingt jours) ou ***de quinze jours au plus si l'Assemblée ne s'est pas prononcée en quarante jours*** (le Sénat disposant alors de quinze jours).

Pour brefs qu'ils puissent paraître, les délais (de lecture et globaux) se sont toutefois révélés, à l'usage, suffisants pour permettre le vote du budget, qui intervient en général dans la deuxième quinzaine de décembre ; dans certains cas, l'adoption du budget a même pu être acquise avec plusieurs semaines d'avance (loi du 29 novembre 1965 portant loi de finances pour 1966, par exemple).

B - La sanction des délais

1) La sanction des délais de lecture

Dans tous les cas, la méconnaissance des délais de lecture est le ***dessaisissement*** par le gouvernement ***de la chambre concernée*** ; celui-ci transmet alors à l'autre assemblée le projet de loi de finances, éventuellement modifié par les amendements votés par la chambre dessaisie et acceptés par lui. Ainsi si l'Assemblée nationale ne se prononce pas dans un délai de quarante jours, le gouvernement saisit alors le Sénat, qui dispose

Copyright © 2016 Gualino.

de quinze jours, et si celui-ci n'a pas émis un vote sur l'ensemble du texte dans ce délai, le projet de loi retourne à l'Assemblée nationale.

2) *La sanction du délai global*

L'article 47 de la Constitution et l'article 40 de la loi organique de 2001 prévoient que ***si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance : le Parlement est ainsi dessaisi de ses prérogatives budgétaires au profit du gouvernement*** (un mécanisme analogue est prévu à l'article 47.1 de la Constitution pour la loi de financement de la Sécurité sociale, mise en œuvre par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de cinquante jours). Le délai de soixante-dix jours est toutefois suspendu lorsque le Parlement n'est pas en session (par exemple en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, comme en 1962).

En pratique, le délai ne court toutefois pas à compter du dépôt du projet mais de celui de toutes les annexes obligatoires ; ce délai résulte d'un compromis entre le gouvernement et le Parlement, matérialisé par l'envoi d'une lettre du gouvernement au président de l'Assemblée nationale récapitulant tous les documents obligatoires ; c'est à partir de cet envoi que le délai de soixante-dix jours commence à courir, c'est-à-dire une dizaine de jours après le début octobre.

L'ordonnance prévue à l'article 47 (comme l'ordonnance évoquée à l'article 47.1 en matière de Sécurité sociale) est ***une ordonnance spéciale dite « de l'article 47 » qui doit être juridiquement distinguée de l'ordonnance ordinaire dite « de l'article 38 »*** : contrairement à cette dernière, l'ordonnance budgétaire n'a pas à être précédée du vote d'une loi d'habilitation ni à être suivie du dépôt d'un projet de loi de ratification. Cette procédure, qui n'est au reste qu'une possibilité (« peuvent être mises en vigueur par ordonnance ») et non une obligation, ***n'a jamais encore été appliquée sous la V^e^ République*** : son caractère dissuasif et la radicalité de la sanction ont sans doute puissamment concouru sinon à l'accélération, du moins au non-retardement des débats budgétaires. Cette disposition de l'article 47 ne pourrait d'ailleurs être mise en œuvre que dans l'hypothèse où le Parlement ne se serait pas « prononcé » dans le délai de soixante-dix jours et ne saurait trouver application dans le cas où le Parlement se prononcerait effectivement mais pour le rejet du budget, ce qui ne s'est jamais encore produit depuis 1959.

L'ordonnance de l'article 47 doit être également ***distinguée de l'ordonnance dite « de l'article 92 »*** (article aujourd'hui abrogé), qui au début de la V^e^ République, permit au gouvernement de prendre notamment les mesures nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics et à la vie de la nation par voie d'ordonnance jusqu'à la mise en place définitive des nouvelles institutions : par exemple, le premier budget de la V^e^ République a été adopté selon cette procédure (ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959), sur le fondement de l'article 92 de la Constitution.

Copyright © 2016 Gualino.

BIBLIOGRAPHIE

MUZELLEC (R.), « Les délais d'examen des projets de lois de finances devant le Conseil constitutionnel », *Rev. adm.*, 1983, p. 467.

PEISER (G.), « La priorité à l'Assemblée nationale sur le Sénat en matière de lois de finances », *in Mélanges Gaudemet*, Économica, 1984, p. 207.

SAÏDJ (L.), « Le principe d'antériorité budgétaire », *in Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Économica, 1991, p. 85.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 9

L'adoption du budget

Les règles du parlementarisme rationalisé instaurées par la Constitution de 1958, complétées par les dispositions de la loi organique, trouvent une expression renforcée à l'occasion de la discussion budgétaire. Le particularisme de la procédure budgétaire, qui limite les prérogatives parlementaires, s'explique par des exigences d'efficacité, de rapidité, de maintien de l'équilibre financier et par la volonté de contenir d'éventuelles dérives dépensières. La discussion du budget n'est plus tout à fait la « litanie, liturgie et léthargie » que décrivait Edgar Faure dans un article célèbre (« Quand le dormeur s'éveillera ») publié dans *Le Monde* en 1971.

1 • LA DISCUSSION DU BUDGET

L'organisation de la discussion budgétaire, marquée notamment par la priorité accordée à l'Assemblée nationale, a été ***profondément réformée*** par la V^e^ République, par réaction contre les errements parlementaristes des républiques précédentes : les dispositions de la Constitution pour le vote de la loi en général, croisées avec celles de la loi organique pour le vote de la loi de finances en particulier, encadrent en effet étroitement les conditions du débat budgétaire, confèrent au gouvernement des prérogatives procédurales importantes et restreignent notablement l'initiative financière des parlementaires, sous le contrôle éventuel des juges constitutionnels. Cette « rationalisation » dictée par un souci d'efficacité n'empêche toutefois pas que la discussion budgétaire soit l'occasion d'un ***débat de fond entre le gouvernement et le Parlement***. La discussion budgétaire commence par un examen en commissions pour se poursuivre et se conclure par une discussion en séance publique. L'article 41 de la loi organique de 2001 prévoit, depuis 2002, que le projet de loi de finances ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède.

A - L'examen en commissions

1) Les commissions des finances

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire est à l'Assemblée nationale composée de 74 députés. La commission des finances est au Sénat composée de 49 sénateurs. Parmi les huit commissions permanentes instituées dans chaque chambre par les articles 43 et 88.4 de la Constitution, la commission des

Copyright © 2016 Gualino.

finances joue un ***rôle primordial dans l'examen, l'analyse et la discussion du budget***. Au reste, l'article 39 de la loi organique de 2001 précise que, lorsque le projet de loi de finances est déposé et distribué à l'Assemblée nationale, il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Le président de chaque commission des finances, qui est actuellement un député de l'opposition (G. Carrez) et un sénateur de l'opposition (M. André), dirige les débats en son sein, convoque les ministres et hauts fonctionnaires pour audition et dispose d'une faculté d'interprétation du règlement de son assemblée afin de régler les éventuels problèmes de procédure ; en principe, seul le président de l'assemblée concernée a compétence en ce domaine mais il délègue son pouvoir de contrôle de la recevabilité des amendements d'origine parlementaire et s'en remet aux recommandations du président de la commission des finances, qui sont traditionnellement suivies ; c'est le cas à l'Assemblée nationale, par exemple, lorsque se pose un problème de recevabilité d'un amendement budgétaire (le Sénat suit une procédure différente sur ce point) : le président de la commission statue sur la recevabilité des amendements présentés en commission par les membres de la commission des finances et conseille le président de l'Assemblée pour ceux présentés en séance publique.

Chaque commission des finances désigne en son sein des ***rapporteurs spéciaux, chargés d'étudier les budgets des différentes missions, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor*** et de présenter, au nom de la commission, un rapport sur ces différents sujets. Les rapporteurs spéciaux prennent connaissance durant le second trimestre, c'est-à-dire bien avant que le projet de loi de finances ne soit déposé, du Rapport sur les comptes de la nation qui fait le bilan économique de l'année écoulée et prévoit les grandes tendances de l'année en cours ; à leur demande, les organismes de prévision tiennent informés les rapporteurs spéciaux de leurs évaluations tout au long de l'année. Comme le prévoit l'article 49 de la loi organique de 2001, applicable depuis 2002, les commissions des finances des deux chambres – et les autres commissions concernées – adressent ***des questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet de chaque année*** ; 4 000 questions, en moyenne, sont posées chaque année, avec un taux moyen de réponses de 75 % : ***la loi organique du 12 juillet 2005 a prévu qu'il doit y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre***.

L'article 57 de la loi organique de 2001, qui reprend, depuis 2002, les dispositions de l'article 164 de l'Ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, mais en étend considérablement la portée, dispose que les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, mais aussi leurs présidents et rapporteurs généraux, peuvent procéder à toutes ***investigations sur pièces et sur place*** et à toutes ***auditions*** qu'ils jugent utiles. Tous les ***renseignements et documents d'ordre financier et administratif*** qu'ils demandent doivent leur être fournis (sous réserve des sujets à caractère secret liés à la défense, à la sécurité intérieure ou extérieure, au secret de l'instruction ou au secret médical). En cas de refus de communiquer les renseignements ou documents demandés, ***le président de la commission des finances peut demander au juge administratif, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte***. Pour rares que soient ces initiatives, il faut noter qu'en février 2000, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale a opéré un contrôle sur pièces, et sur place, au ministère des Finances ; son homologue du Sénat, encouragé sans doute par cette hardiesse, a lui aussi réalisé un contrôle de cette nature, en mai 2000, dans le même ministère.

Copyright © 2016 Gualino.

Chaque commission des finances dispose d'un ***rapporteur général***, qui exerce une fonction prédominante en matière budgétaire. Il élabore un ***rapport général sur le projet de loi de finances***, qui est une analyse globale du budget ; ce rapport général est un volumineux document de plusieurs tomes : deux d'entre eux constituent une étude technique détaillée de la première partie et de la deuxième partie du projet de loi de finances ; les autres fascicules reflètent son analyse personnelle du budget, ses appréciations pouvant être, dans certains cas et sur certains aspects du budget, relativement critiques. Le rapporteur général coordonne les travaux des rapporteurs spéciaux chargés d'un rapport particulier, présente ses conclusions à la commission des finances et présentera les amendements, en séance publique, au nom de la commission. Il joue également à la fois un rôle de conseil auprès de ses collègues (dans la rédaction d'un amendement...) et de « force d'interposition » entre les parlementaires et le gouvernement, avec lequel il peut négocier certaines modifications du budget.

2) *Les autres commissions*

Si la commission des finances est par nature saisie de l'ensemble du projet de budget, les sept autres commissions permanentes ne sont saisies du projet que pour la partie qui entre dans leur champ de compétence (par exemple, la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale ne sera saisie pour avis que du budget de la mission Défense...). Elles peuvent toutefois adresser – comme la commission des finances – des questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet, lequel doit y répondre avant le 10 octobre. Ces commissions désignent en leur sein des ***rapporteurs pour avis***, chargés d'étudier le projet de budget sous l'angle sectoriel qui les concerne, qui élaborent et présentent au nom de leurs commissions respectives un rapport pour avis. Les commissions permanentes peuvent être informées des travaux de la commission des finances par des échanges : le règlement de l'Assemblée nationale permet en effet aux commissions de désigner certains de leurs membres pour participer à la commission des finances lors de l'examen par celle-ci des crédits relevant de leurs compétences ; en outre, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances peuvent être convoqués devant les commissions dont les compétences correspondent à ces budgets.

B - La discussion en séance publique

1) *La discussion générale*

Comme tout projet ou proposition de loi, le projet de loi de finances fait tout d'abord l'objet d'un débat général, qui se déroule mi-octobre. Le ***ministre des Finances*** rappelle le contexte économique dans lequel s'inscrit le budget et explique les grands axes de la politique budgétaire, puis le ***rapporteur général*** de la commission des finances de l'Assemblée nationale expose ses analyses du budget et le ***président de la commission*** présente les travaux de celle-ci. Les représentants de ***chaque groupe politique*** ont ensuite la faculté de faire part des réflexions positives ou négatives que leur inspire le projet de budget, le ministre ou le rapporteur général pouvant répondre aux questions posées ou donner des éclaircissements sur certains aspects du budget. Ce débat général se déroule sur deux ou trois journées.

Copyright © 2016 Gualino.

2) La discussion et l'adoption préalable de la première partie

L'article 42 de la Constitution prévoit que la discussion en séance de projet de loi de finances (ou de financement de la Sécurité sociale) porte sur ***le texte présenté par le gouvernement***, et pour les autres lectures sur le ***texte transmis par l'autre assemblée***.

L'article 42 de la loi organique de 2001 prévoit que ***la seconde partie de la loi de finances de l'année, ou d'une loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie***. Cette disposition vise à contraindre les parlementaires à adopter la première partie, qui contient les évaluations de recettes, les plafonds des grandes catégories de dépenses et l'équilibre financier qui en résulte, avant d'examiner les dépenses plus détaillées des différents ministères qui figurent en seconde partie et dans les bleus budgétaires qui s'y rattachent. Une procédure inverse pourrait en effet engendrer des dérapages budgétaires et conduirait à ajuster *a posteriori* les recettes aux dépenses en bouleversant les données générales de l'équilibre financier. La règle posée par l'article 40 de la loi organique qui fixe cet ordre d'examen de la loi de finances « de l'année » est ***également applicable, comme l'a décidé le Conseil constitutionnel, à la loi de finances rectificative***, dont la première partie doit être adoptée avant la seconde (décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, Résolution modifiant le règlement du Sénat).

En parlant d'adoption, l'article 42 de la loi organique de 2001 lève l'ambiguïté de l'ancien article 40 de la loi organique de 1959, qu'il remplace depuis 2002, qui prévoyait que la seconde partie de la loi de finances ne pouvait être mise en discussion devant une assemblée avant « le vote » de la première partie.

Les mots « vote de la première partie » contenus à l'article 40 de la loi organique de 1959 ont soulevé, en 1979, un problème d'interprétation sur lequel le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer. À l'occasion de la discussion du projet de budget pour 1980, ***l'article d'équilibre de la première partie avait été rejeté*** à l'Assemblée nationale, car une partie des députés de la majorité s'était abstenue ; il y avait donc eu « vote sur » la première partie, mais non « vote de » la première partie, au sens où sa principale disposition avait été rejetée. Pour éviter l'interruption de la discussion budgétaire, ***le président de l'Assemblée nationale laissa la discussion s'engager sur la seconde partie de la loi de finances***. Après l'adoption de celle-ci, le Premier ministre, sur le fondement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, engagea la responsabilité du gouvernement sur les dispositions des deux parties du projet de loi de finances : la motion de censure déposée ayant été rejetée, le texte fut considéré comme adopté sans vote, conformément à l'article 49.3 de la Constitution. Saisi après le vote définitif du texte, ***le Conseil constitutionnel a déclaré la procédure suivie, et donc le budget voté, non conformes*** à la Constitution, les mots « vote de la première partie » devant être pris dans le sens « d'adoption de la première partie ». L'Assemblée était passée à la discussion de la seconde partie sans avoir préalablement adopté l'article d'équilibre : le Conseil précise toutefois que ***l'interprétation du mot « vote » dans le sens « d'adoption » peut ne pas s'appliquer à toutes les dispositions de la première partie mais uniquement à celles qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet***, ce qui est le cas de l'article d'équilibre (cela pourrait également être le cas de l'article autorisant la perception des impôts existants, par exemple) ; en outre, le gouvernement ne pouvait engager

Copyright © 2016 Gualino.

sa responsabilité conjointement sur le vote de la première et de la deuxième partie du projet de loi de finances alors que les dispositions essentielles de la première partie n'avaient pas encore été adoptées (décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, loi de finances pour 1980). L'article 42 incorpore cette jurisprudence dans le texte organique.

Le Conseil constitutionnel a toutefois ultérieurement précisé que l'article 40 de la loi organique de 1959 ne fait pas obstacle à ***des modifications, lors de l'examen de la seconde partie, de certaines dispositions de la première partie, dès lors que ces modifications ne portent pas atteinte aux grandes lignes de l'équilibre défini et arrêté lors du vote de la première partie*** (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, loi de finances pour 1983).

3) *L'adoption de la seconde partie*

Si lors de la discussion de la première partie, le gouvernement est représenté par le ministre des Finances et/ou du Budget, lors de la discussion de la seconde partie, qui porte sur les crédits ministériels, chaque ministre dont les crédits sont soumis à examen doit être présent à la chambre pour expliquer sa gestion et débattre avec les parlementaires du contenu de son budget. À ce stade, ***les ministres n'ont plus en face d'eux que les spécialistes de la question, c'est-à-dire, principalement, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, et les rapporteurs pour avis des autres commissions***. Le ministre des Finances intervient pour sa part dans la discussion à l'occasion de l'examen des articles relatifs aux services votés ou aux dispositions permanentes qui contiennent notamment des dispositions fiscales. Lorsque le projet de loi de finances est adopté dans son ensemble, le texte est adressé au Sénat qui doit l'adopter au terme d'une procédure identique de discussion. Les lectures ultérieures du projet de budget, lors desquelles le ministre des Finances représente le gouvernement, sont plus rapides car ne restent en discussion que les dispositions qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

2 • LES LIMITATIONS DE LA COMPÉTENCE FINANCIÈRE DU PARLEMENT

La Constitution, par ses dispositions générales, et la loi organique de 1959, par ses dispositions particulières, limitent notablement les prérogatives parlementaires en matière budgétaire : qu'elles soient liées au contenu même de la loi de finances, qu'elles tiennent aux règles spécifiques de la procédure budgétaire, ou qu'elles résultent des multiples prérogatives détenues par le gouvernement dans le cadre de la procédure législative, ***ces restrictions visent à une préservation de l'équilibre financier*** que les parlementaires pourraient être tentés de malmener. Ces contraintes n'empêchent toutefois pas les assemblées d'exercer leur contrôle sur les dispositions du projet de loi mais celui-ci se déroule sur un terrain procéduralement balisé. Les dispositions de la loi organique de 2001 renforcent le pouvoir d'amendement des parlementaires.

Copyright © 2016 Gualino.

A - Les irrecevabilités financières

1) L'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution

a) Les dispositions générales de l'article 40

L'article 40 de la Constitution prévoit que les propositions ou ***amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique***. Cette interdiction faite aux parlementaires de diminuer les recettes ou d'augmenter les dépenses est une tradition ancienne, introduite sous la III^e^ République dans le règlement de la Chambre des députés et reprise, sous la IV^e^ République, dans l'article 17 de la Constitution de 1946, mais dont le respect n'avait pu être effectivement assuré. L'article 40 de la Constitution a une ***portée générale et s'applique aux amendements susceptibles d'être introduits dans une loi de finances ou dans une loi ordinaire***. Le caractère « public » de la ressource ou de la charge visée par cet article est en outre défini de manière particulièrement large par le Conseil constitutionnel : ayant à interpréter le caractère « public » d'une charge, il a en effet estimé, en s'appuyant notamment sur les travaux préparatoires de la Constitution, que l'expression « charge publique » devait être entendue comme englobant les charges de l'État, mais aussi celles des collectivités locales et des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale (décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles).

b) L'interdiction de diminuer les ressources publiques

Un amendement peut être frappé d'irrecevabilité lorsqu'il engendre une ***perte de ressources certaine et directe***, même si celle-ci n'est que future : un amendement qui viserait à une diminution ou à une suppression d'une ressource avec un décalage dans le temps, et qui ne s'appliquerait donc pas au prochain exercice budgétaire, n'en serait pas moins contraire à l'article 40. ***La base de référence pour apprécier la diminution de ressources est le texte en discussion*** : par exemple, si le projet de loi propose une diminution d'un impôt de 100 à 80, l'amendement parlementaire ne peut diminuer l'impôt en deçà de 80 ; il peut en revanche l'augmenter au-delà de 100. Seule la diminution est proscrite et l'augmentation de ressources est toujours possible, ce qui peut équivaloir à une réduction de ressources ; dans cette hypothèse, ***la base de référence est le droit existant*** : par exemple, si le projet de loi vise à augmenter un impôt de 100 à 120, un amendement peut valablement proposer une réduction de cette augmentation se situant entre 100 et 120.

L'article 40 interdit une diminution ***des ressources***, appréciées globalement : l'irrecevabilité de la perte de ressources proposée par amendement peut toutefois être surmontée si l'amendement prévoit, en contrepartie, une ressource de substitution équivalente que l'on qualifie généralement de « gage ». S'appuyant en effet sur le pluriel du mot « ressources », ***le Conseil constitutionnel a admis les compensations entre ressources*** sous trois conditions : la ressource compensatrice doit être ***réelle***, elle doit ***bénéficier aux mêmes collectivités*** et organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution, et la compensation doit être ***immédiate*** (décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976, Résolution modifiant le règlement du

Copyright © 2016 Gualino.

Sénat). Un amendement ne peut gager une diminution de ressources par une diminution de dépenses, ou par une majoration d'autres ressources insuffisamment consistante, ou pour laquelle le législateur n'a pas compétence (relèvement des taux d'impôts locaux, de cotisations sociales...), ou manifestement disproportionnée (exonérations d'impôts directs gagées sur un relèvement outrancier des droits sur les tabacs, par exemple). En pratique, les propositions et amendements parlementaires sont souvent gagés par des relèvements des droits sur les alcools, les tabacs ou les carburants et un grand nombre d'amendements reposant sur le même gage peut être déposé sur un même texte : si le gage peut être suffisant pour compenser individuellement chaque mesure coûteuse, l'adoption de tous les amendements reposant sur le même gage pourrait priver le gage de toute consistance en obligeant à une augmentation matériellement impossible du produit : la vigilance de la commission des finances et du gouvernement permet en principe d'éviter ces tropismes.

L'article 40 ne vise que ***les ressources publiques existantes*** et s'il s'agit d'une ressource « entièrement nouvelle » dont la création est demandée au Parlement, le droit d'amendement peut s'exercer librement et tendre à la réduction voire à la suppression de ladite ressource ; toutefois, lorsqu'il s'agit d'aménager un impôt en lui substituant un autre impôt tout en assurant la continuité et la transition entre le régime ancien et le régime nouveau, le Conseil constitutionnel considère que l'article 40 est applicable dès lors qu'il n'y a pas création d'une ressource fiscale « entièrement nouvelle » (décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle).

c) L'interdiction de la création ou de l'aggravation d'une charge publique

La charge publique, c'est-à-dire la dépense, dont l'article 40 interdit la création ou l'aggravation par voie d'amendement doit être ***certaine et directe***, même si sa réalisation paraît seulement éventuelle (dépendant d'événements futurs aléatoires : mécanismes d'indexation sur des indicateurs économiques...) ou facultative (dépendant de la décision d'une autorité publique autorisée par la loi à intervenir, sans toutefois y être obligée...). Les dispositions de l'article 40 relatives aux charges sont plus restrictives que celles concernant les ressources : alors que la compensation d'une diminution de ressources est possible, sous certaines conditions, ***la compensation de la création ou de l'aggravation d'une charge est dans tous les cas prohibée***. Cette différence de traitement procède de la rédaction même de l'article 40, qui interdit une diminution des ressources (formule au pluriel) appréciées globalement, et qui proscrit la création ou l'aggravation d'une charge (formule au singulier) appréciée isolément. Tout amendement entraînant la création ou l'aggravation d'une charge publique encourt, de ce simple fait, l'irrecevabilité, quels que soient les gages qu'il apporte : le Conseil constitutionnel estime en effet qu'il résulte des termes mêmes de l'article 40 qu'il fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques (décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985, loi de finances rectificative pour 1985).

L'interdiction de créer ou d'aggraver une charge connaît toutefois une atténuation, non prévue par les textes et qui relève uniquement d'un ***usage*** : le gouvernement laisse à la discrétion du président de la commission des finances une certaine masse de crédits, appelée la « *réserve parlementaire* », qui représente quelques dizaines de millions d'euros (environ 90 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, 60 millions pour le

Copyright © 2016 Gualino.

Sénat), afin que les membres de la commission puissent proposer des augmentations de crédits et leur affectation sur certains postes budgétaires ; ces propositions sont ensuite reprises par le gouvernement, sous forme d'amendements dans la mesure où les parlementaires ne peuvent aggraver une charge publique. En 2012, l'Assemblée nationale a décidé que la réserve serait attribuée à chaque groupe politique au prorata du nombre de ses membres et que la liste des subventions accordées serait publiée (elles sont destinées à compléter le financement de projets d'intérêt local). L'article 11 de la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a consacré cette pratique en prévoyant que cette liste serait jointe chaque année au projet de loi de règlement. En 2014, la loi de règlement a été adoptée sans que le Sénat n'ait produit la liste des subventions relevant de la réserve parlementaire ; elle a été rendue publique par le Sénat en juin 2015.

2) *La possibilité offerte par l'article 47 de la loi organique*

a) Les modifications au sein des missions

Les dispositions de la loi organique de 2001 renforcent sensiblement le pouvoir d'amendement parlementaire à travers une réinterprétation de l'article 40 de la Constitution qui fait interdiction aux parlementaires de diminuer les recettes ou d'augmenter une charge.

L'article 47 de la loi organique de 2001 prévoit ainsi que la « *notion de charge s'entend, au sens de la Constitution, au niveau des crédits de la mission : un amendement parlementaire pourrait donc modifier, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes* », voire créer ou supprimer des programmes. L'article 7 de la loi organique dispose toutefois que seule une disposition de la loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. En tout état de cause, tout amendement doit être motivé et accompagné des moyens qui le justifient.

Le budget ne sera plus débattu par ministère mais par mission : celle-ci sera l'unité de vote du Parlement et le cadre d'exercice du droit d'amendement ; à l'intérieur d'une mission, les parlementaires pourront réallouer les crédits entre les programmes mais le montant global des crédits de la mission ne pourra, en revanche, être accru par le Parlement.

b) La lettre rectificative

Pour modifier le projet de loi de finances, le gouvernement peut faire usage de la ***procédure de la lettre rectificative***. Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que les irrecevabilités ne visent que les amendements et les articles additionnels présentés sous forme d'amendements et non une lettre rectificative introduisant de nouveaux articles dans un projet de loi de finances (décision n° 78-100 DC du 29 décembre 1978, loi de finances rectificative pour 1978). La procédure à laquelle est soumise la lettre rectificative est différente de celle à laquelle obéit le droit d'amendement : la lettre rectificative est soumise au Conseil d'État, délibérée en Conseil des ministres, renvoyée pour examen en commission des finances et discutée par la première assemblée saisie ; le Conseil constitutionnel, qui vérifie si ces formalités ont été respectées, considère qu'***une lettre rectificative est soumise aux règles de procédure applicable aux projets de loi et non à celles qui concernent les amendements*** : ainsi, à propos de la contribution sociale généralisée, qui ne figurait pas dans le projet de loi de finances initial et y avait été introduite par lettre rectificative, le Conseil a souligné qu'une lettre rectificative

Copyright © 2016 Gualino.

constitue non un amendement mais la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois que le Premier ministre tient de l'article 39 de la Constitution (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, loi de finances pour 1991). Cette procédure (rare) a été utilisée à l'occasion du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011.

c) L'interdiction des cavaliers budgétaires

L'introduction par amendements, dans la loi de finances, de ***dispositions ne représentant pas un caractère financier***, que l'on appelle des « cavaliers budgétaires » est proscrite par l'article 47 de la loi organique qui dispose que les amendements non conformes aux dispositions de la loi organique sont irrecevables. Jusqu'alors la plupart des sanctions des cavaliers budgétaires apportées par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence récente étaient fondées sur les dispositions de la loi organique qui définissent les dispositions qui doivent ou peuvent être dans une loi de finances et par voie de conséquence qui ne peuvent y figurer. Le Conseil constitutionnel sanctionne d'ailleurs symétriquement les cavaliers « budgétaires », c'est-à-dire les dispositions non financières n'ayant pas leur place dans une loi de finances, et les cavaliers « ordinaires », c'est-à-dire les dispositions incluses dans des lois ordinaires alors qu'elles relèvent du domaine exclusif des lois de finances. De manière générale, le Conseil considère que les amendements – notamment gouvernementaux – ne sauraient être sans lien avec le texte discuté, ni dépasser par leur objet ou leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement (décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finances rectificative pour 1993), ce qui fait (ou devrait) faire obstacle à toute tentation d'incruster dans la loi des dispositions étrangères à son contenu normal ou qui constitueraient par leur ampleur et leur importance un véritable nouveau projet de loi. S'agissant des cavaliers budgétaires, certains sont clairement contraires aux dispositions de la loi organique en ce qu'ils ne présentent aucun caractère financier : subventions de collectivités locales à des syndicats, régime social des personnels des Haras nationaux, utilisation d'une taxe d'urbanisme (décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, loi de finances pour 2001), sept articles de lois concernant les collectivités locales (périmètres des communautés urbaines et d'agglomérations, procédures de passation et d'exécution des marchés publics par les conseils d'arrondissement de Paris, Lyon, Marseille, rapport du maire sur l'utilisation de la taxe du séjour...) et étrangères au contenu des lois de finances (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, loi de finances pour 2002 ; décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, loi de finances rectificative pour 2001), gestion d'avances accordées à des entreprises par des conseils régionaux ou transfert de biens affectés au logement étudiant (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005), cinq articles de loi concernant les banques, les musées, l'audiovisuel public... (décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, loi de finances pour 2011), dix articles de lois concernant les HLM outre-mer, les véhicules hybrides, le sevrage tabagique... (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, loi de finances pour 2012 ; décision n° 2011-645 DC du 28 novembre 2011, loi de finances rectificative pour 2011), les dons consentis par les personnes physiques aux partis politiques... (décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, loi de finances pour 2013), sept articles concernant la reconnaissance du statut d'anciens combattants aux casques bleus de la FINUL... (décision n° 2013-685 du 29 décembre 2013, loi de finances pour 2014), deux articles concernant la création de communautés d'agglomération... (décision n° 2014-707 du 29 décembre 2014, loi de finances pour 2015). Toutefois, certaines dispositions relevant

Copyright © 2016 Gualino.

en principe de lois ordinaires peuvent valablement trouver place dans une loi de finances dès lors qu'elles ont une incidence sur les ressources et les charges de l'État : par exemple, une disposition introduite par amendement (dit « amendement Malraux ») gouvernemental dans un collectif budgétaire, accordant la carte d'ancien combattant aux Français ayant combattu dans les Brigades internationales pendant la guerre d'Espagne n'a pas été considérée comme étrangère au domaine de la loi de finances, car la reconnaissance de cette qualité d'ancien combattant avait une incidence directe sur les charges de l'État, les intéressés bénéficiant d'une retraite annuelle, d'une rente mutualiste majorée par l'État et d'un avantage fiscal (décision n° 96-386 DC du 30 décembre 1996, loi de finances rectificative pour 1996).

B - Le contrôle des irrecevabilités

1) Le contrôle préalable des instances parlementaires

En vertu des dispositions des règlements des assemblées parlementaires, dont le Conseil constitutionnel vérifie la conformité à la Constitution, ***le contrôle de la recevabilité des amendements et articles additionnels doit être exercé par les instances propres à chaque chambre.*** Les modalités de ce contrôle sont différentes selon les chambres : ***à l'Assemblée nationale***, le président de la commission des finances est compétent pour statuer sur la recevabilité des amendements présentés en commission des finances par les membres de celle-ci ; les amendements adoptés par les autres commissions sont soumis à la présidence de l'Assemblée qui les adresse au président de la commission des finances, lequel exprime son avis par un visa apposé sur les amendements : cet avis est de fait toujours suivi par le président de l'Assemblée, qui met alors en distribution les amendements recevables et renvoie à leurs auteurs les amendements irrecevables. Pour les amendements dont l'irrecevabilité est soulevée après leur dépôt, et notamment en séance publique, le président de la commission des finances est appelé à conseiller le président de séance, son conseil étant traditionnellement suivi. Au Sénat, en revanche, il n'existe qu'une étape de contrôle : tout amendement déposé est distribué et ce n'est qu'en séance publique que son irrecevabilité peut être soulevée par le gouvernement, ou la commission des finances ; cette commission est alors saisie et se prononce collégialement sur la recevabilité de l'amendement.

Le Conseil constitutionnel a précisé que ***la procédure prévue par les règlements des assemblées est la même pour le contrôle de la recevabilité des textes en discussion au regard de l'article 40 de la Constitution et au regard de la loi organique : l'irrecevabilité doit être soulevée au cours des débats devant le Parlement*** pour pouvoir être utilement invoquée ensuite devant lui (décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, loi de finances pour 1981).

2) Le contrôle postérieur du Conseil constitutionnel

L'absence de contestation de la recevabilité d'un amendement en séance publique prive l'instance qui saisit ensuite le Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution, de la possibilité d'invoquer ce motif d'irrecevabilité directement devant le Conseil : ***le moyen tiré de l'irrecevabilité d'un amendement au regard des articles 40 de la Constitution et de la loi organique ne peut en effet être invoqué devant le Conseil si une exception d'irrecevabilité n'a pas été***

Copyright © 2016 Gualino.

soulevée lors des débats parlementaires (décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, loi de finances pour 1984 ; décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, loi de finances rectificative pour 2012). Le Conseil refuse ainsi d'examiner ce moyen, estimant que le contrôle de recevabilité doit être assuré en premier lieu par les instances propres à chaque assemblée lorsque ce contrôle est demandé par des parlementaires ou par le gouvernement au cours des débats. Cette procédure d'examen a été instaurée à l'Assemblée nationale mais pas au Sénat, ce qui signifie que le Conseil constitutionnel peut exercer son contrôle en l'absence d'exception d'irrecevabilité (décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007).

En revanche, s'agissant des ***cavaliers budgétaires*** introduits dans le texte par amendement (ou figurant d'ailleurs dans le projet de loi initial), le Conseil n'exige aucune invocation préalable de leur irrecevabilité et ***soulève d'office le moyen*** tiré de leur contradiction avec cet article.

Le Conseil constitutionnel assure une certaine protection des droits des parlementaires, et notamment des députés, en considérant que ***le gouvernement ne peut présenter par amendement ou article additionnel une mesure financière entièrement nouvelle pour la première fois devant le Sénat*** : cette introduction méconnaîtrait ***la règle de la priorité d'examen accordée, en matière de loi de finances, à l'Assemblée nationale*** par l'article 39 de la Constitution et serait susceptible de priver celle-ci de son droit d'amendement (décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, loi de finances pour 1977). Cette interdiction ne vaut toutefois que pour des mesures « entièrement nouvelles » : une disposition visant à l'actualisation des valeurs locatives foncières, introduite en loi de finances par amendement soumis au Sénat, ne peut être regardée comme entièrement nouvelle dès lors que ce mécanisme est prévu chaque année depuis 1981 (décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finances rectificative pour 1993).

3 • LES CONDITIONS DE VOTE DU BUDGET

Les restrictions apportées aux pouvoirs du Parlement sont liées au contenu même de la loi de finances, mais aussi aux règles générales de la procédure législative prévues par la Constitution, qui confèrent au gouvernement des prérogatives décisives, et aux règles particulières de vote de la loi de finances prévues par la loi organique de 2001.

A - Les prérogatives procédurales du gouvernement

En dehors de celles précédemment évoquées, les ***principales prérogatives dont bénéficie le gouvernement*** dans le cadre de la procédure législative visent à empêcher ou contraindre le vote de tout ou partie du texte. ***L'article 41 de la Constitution permet au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à tout amendement qui n'est pas du domaine de la loi*** ; en cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'assemblée concernée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue sous huit jours (depuis une vingtaine d'années, le Conseil constitutionnel n'est plus saisi en application de l'article 41). Lorsqu'il invoque l'irrecevabilité, le

Copyright © 2016 Gualino.

gouvernement n'a pas à exposer dans le débat les raisons de nature à déterminer son appréciation ; le Conseil constitutionnel a ainsi estimé non conforme à la Constitution une disposition du règlement de l'Assemblée nationale permettant à un député de demander au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité : pour le Conseil, l'initiative doit émaner du seul gouvernement et une demande provenant d'un député provoquerait un débat sur cette demande, ce qui est contraire à l'article 41 (décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 41 et désormais ***le président de l'assemblée saisie peut également opposer l'irrecevabilité***.

L'article 44 de la Constitution autorise le gouvernement, après l'ouverture du débat, à s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission compétente (des finances, en matière budgétaire), ce qui lui permet d'éviter les « amendements-surprise ». Le même article autorise le gouvernement à demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. Cette procédure dite du « vote bloqué » est fréquemment utilisée en matière budgétaire.

Sur le fondement de ***l'article 49 alinéa 3 de la Constitution***, le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, peut engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote du projet de loi de finances (ou de financement de la Sécurité sociale) : ce dernier est considéré comme adopté sans vote (par l'Assemblée nationale) si aucune motion de censure n'est déposée ou si une motion de censure déposée n'est pas votée. La « question de confiance », par laquelle le Premier ministre lie le sort de son gouvernement à celui du texte, est généralement posée lorsque le gouvernement ne dispose pas d'une majorité absolue, ou pour vaincre les réticences d'une partie de celle-ci, ou encore pour faire obstacle à l'obstruction de l'opposition qui retarde le vote d'un texte par le dépôt de milliers d'amendements. Cette procédure a été utilisée, en première lecture, après commission mixte paritaire, ou/et en dernière lecture pour les budgets de 1960, 1980, 1990, 1991, 1992 et 1993 et pour les collectifs budgétaires de 1962, 1976, 1986, 1989, 1990 et 1991.

B - Le nombre de votes

Voté par chapitre budgétaire, le budget nécessitait 3 000 votes sous la III^e^ République et plus de 5 000 sous la IV^e^ République. L'article 41 de la loi organique de 1959, puis l'article 43 de la loi organique de 2001 ont rationalisé la procédure par une ***globalisation des votes, ramenés à environ 200***.

La première partie de la loi de finances, qui doit être adoptée avant la seconde partie, ***est votée article par article*** (elle comporte généralement une cinquantaine d'articles), avec pour chaque article la discussion des amendements ; il y a donc autant de votes que d'articles.

S'agissant de la ***deuxième partie***, l'article 43 de la loi organique prévoit que ***les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et comptes spéciaux***.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

Copyright © 2016 Gualino.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission : ***les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.***

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial. ***Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet de vote unique.*** Pour le projet de loi de finances 2010, les débats et les votes à l'Assemblée nationale se sont déroulés en 110 heures environ.

La notion de services votés, définie à l'article 45 de la loi organique, n'est maintenue que par l'éventualité du recours aux procédures d'ouverture de crédits en urgence en cas d'échec du vote de la loi de finances dans les délais prévus. Le budget est désormais discuté dès le premier euro.

4 • LA RÉPARTITION DU BUDGET

Dès la promulgation de la loi de finances, le gouvernement prend un ***décret de répartition***. Ce décret ***ventile par programme ou par dotation les crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial***. Ce décret fixe également par programme le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

La répartition et la fixation des crédits sont réalisées conformément aux annexes explicatives, modifiées le cas échéant par les votes du Parlement.

BIBLIOGRAPHIE

Albert (J.-L.), « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, 2002, p. 221.

Amselek (P.), « Pour en finir avec l'idée du budget – acte d'autorisation des recettes », *RFFP*, n° 108, 2009, p. 193.

Baudu (A.), *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, 2010, 698 p.

Camby (J.-P.), « Cavaliers, Constitution et finances publiques », *in Mélanges en l'honneur de L. Philip*, Économica, 2005, p. 319.

Chiroux (R.), « Un élément actif de contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la Ve République : le rapport général de la commission des finances du Sénat », *in Mélanges Gaudemet*, Économica, 1984, p. 223.

Goux (C.), « La recevabilité financière des amendements : l'occasion d'un équilibre des pouvoirs », *RFFP*, n° 26, 1989, p. 71.

Roques (X.), « Les irrecevabilités financières », *RFDC*, 1993, p. 741.

Taugourdeau (J.-P.), « Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances », *Rev. Trésor*, 1982, p. 89.

L'exercice du pouvoir financier du Parlement (ouvrage collectif), Économica, 1996, p. 150.

Dossier « Les commissions des finances », *RFFP*, n° 113, 2011.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 4

Les ressources et dépenses du budget général

Chapitre 10 Les ressources 109
Chapitre 11 Les dépenses 121
Chapitre 12 L'emprunt 129

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 10

Les ressources

Les ressources du budget général de l'État sont principalement fiscales, les ressources non fiscales représentant environ 4 % des recettes. Le montant brut de ces recettes fiscales et non fiscales est toutefois amputé de divers prélèvements et remboursements au profit de bénéficiaires autres que l'État : cette soustraction permet de déterminer le montant des ressources nettes que l'État peut affecter à la couverture de ses charges budgétaires propres.

1 • LES RECETTES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL

La liste des catégories de recettes fiscales et non fiscales qui alimentent le budget général et les montants prévisionnels correspondants figurent à l'état A annexé à la loi de finances. Pour 2016, il est prévu que les recettes fiscales représentent un produit de 388 milliards d'euros, et les recettes non fiscales un montant de 15,6 milliards d'euros, soit un total de ***403,6 milliards d'euros***.

A - Les recettes fiscales

1) Les principaux impôts directs

a) L'impôt sur le revenu

Le principe d'un impôt général sur le revenu n'est parvenu à s'imposer en France qu'en 1914, après des années de résistance parlementaire, grâce à la ténacité d'un ministre des Finances, Joseph Caillaux. Il existait depuis 1798, en Angleterre, lorsque le Premier ministre William Pitt avait créé, pour financer la guerre contre Napoléon, un impôt (*income tax*) de 10 % sur les revenus supérieurs à 20 livres (il deviendra progressif en 1842). Abraham Lincoln avait également créé en 1861 un impôt sur le revenu (3 % au-delà de 800 dollars par an) pour financer la guerre civile. L'impôt sur le revenu français, dont le rendement est évalué à ***76,5 milliards d'euros*** (soit 20 % des recettes fiscales), est ***général*** quant aux revenus, qui sont imposables, quelle que soit leur forme, sauf exceptions qui sont à relier par exemple à la politique de l'épargne (exonération des revenus tirés des intérêts de certains placements : livrets A, épargne logement, etc.) ou à des préoccupations d'ordre social (exonération des allocations familiales, de certaines pensions d'invalidité...). Dans son principe, cet impôt est unique au sens où il fait masse de l'ensemble des revenus d'un même foyer fiscal et porte sur le revenu net imposable, obtenu pour l'essentiel en effectuant la somme des revenus catégoriels (traitements,

Copyright © 2016 Gualino.

salaires, revenus fonciers, revenus des capitaux mobiliers...) nets des éventuels déductions et abattements propres à chaque catégorie de revenus et en déduisant les charges du revenu global. Son ***barème est progressif*** et il est fixé chaque année dans la loi de finances : la tranche la plus basse est de 14 % la plus haute (il y a 4 tranches) 45 %. Il faut signaler que plus d'un contribuable sur deux n'est pas imposé (20 millions sur 37 millions de contribuables) au titre de ses revenus et que 10 % des contribuables paient les cotisations les plus élevées, qui représentent environ 73 % du montant total de l'impôt sur le revenu et 1,5 % de ceux-ci paie plus de 40 % du montant total.

b) L'impôt sur les sociétés

Créé en 1948, l'impôt sur les sociétés est évalué à ***58,7 milliards d'euros***, soit plus de 15 % des recettes fiscales. Il est payé par les entreprises (les deux tiers de cet impôt sont payés par 2 % des entreprises) et il est assis sur leur bénéfice net imposable qui est égal à la différence entre leurs recettes et leurs charges. Le taux de cet ***impôt est fixé à 33,3 %***. Les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 millions d'euros sont assujettis à un taux de 15 %. Une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés de 10,7 % est applicable aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros.

2) Les principaux impôts indirects

a) La taxe sur la valeur ajoutée

Créée en 1954 à l'initiative d'un haut fonctionnaire des finances, Maurice Lauré, la TVA représente la ***ressource principale de l'État*** et son produit est évalué à ***195,8 milliards d'euros***, soit 50 % environ du montant de l'ensemble des recettes fiscales. La TVA est un droit *ad valorem* (sur la valeur), assis sur le prix du produit : la valeur ajoutée représente la différence entre la valeur d'un bien produit et la valeur des biens nécessaires à sa production ; c'est une taxe sur le chiffre d'affaires assortie d'un mécanisme d'effacement des taxes acquittées sur l'ensemble des achats destinés à la réalisation d'une opération taxable. La TVA constitue un système de paiements fractionnés, dont les intermédiaires, collecteurs d'impôts, sont les redevables légaux alors que les consommateurs sont les redevables réels : cette taxe n'est effectivement supportée, pour le montant correspondant à la valeur de la dernière transaction, que par le premier acquéreur qui ne dispose pas du droit à déduction, généralement les ménages. Lorsque pour une entreprise, la TVA déductible excède la TVA collectée, celle-ci peut reporter le crédit dégagé sur les mois suivants ou en demander le remboursement. Le produit perçu *in fine* par l'État est donc la TVA nette, constituée de recettes brutes diminuées des remboursements.

Il existe plusieurs taux de TVA : un ***taux « super-réduit » de 2 %*** applicables notamment aux médicaments remboursés par la Sécurité sociale, ou à la presse, un taux ***« réduit » de 5,5 %***, qui intéresse essentiellement les produits de première nécessité (denrées alimentaires, livres), ***un taux à 10 %***, applicable aux biens et services (transports de voyageurs, travaux dans les logements...), et un taux ***« normal » de 20 %***, qui frappe la plupart des opérations taxables (en Corse et en Martinique, Guadeloupe et Réunion – la TVA n'est pas applicable en Guyane – les taux sont différents). L'origine de la TVA versée est en majeure partie issue de la consommation des ménages (les deux tiers environ), le reste provenant du secteur privé, des administrations et des

Copyright © 2016 Gualino.

institutions de crédit et d'assurance. La France est liée pour ses taux de TVA par la directive en date du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

b) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Évaluée à ***15,8 milliards d'euros***, ce qui équivaut à 3,8 % des recettes fiscales, la TICPE est un impôt indirect auquel sont soumis les produits pétroliers (carburants, fioul, gazole...) au stade de la mise en consommation, c'est-à-dire au moment où ils sortent des entrepôts pétroliers ou des raffineries pour être acheminés vers les réseaux de distribution. ***La TICPE est perçue au début du circuit de commercialisation soit à l'importation directe de l'étranger, soit principalement à la sortie des raffineries et entrepôts auprès de deux cents redevables*** environ, agréés par les pouvoirs publics. La TICPE est un droit spécifique, dont les tarifs, fixés par la loi de finances, sont définis par unité physique du produit (de volume : franc par hectolitre pour les carburants ou le fioul domestique ; de masse : franc par quintal pour le fioul lourd ou les mélanges de gaz utilisés comme carburant) et sont différenciés selon leur nature ou éventuellement selon leur emploi. Le tarif de la TICPE étant fixé sur des quantités et non sur les prix, le produit de cette taxe n'est donc en rien influencé par la variation des prix des carburants. Toutefois les carburants sont également frappés par la TVA : elle s'applique au prix hors taxes des carburants auquel s'ajoute la TICPE et elle augmente mécaniquement lorsque le prix de ces carburants est à la hausse. En moyenne, les taxes (TICPE, TVA...) représentent plus de 60 % du prix du litre de carburant, qui est en France le plus taxé d'Europe, après le Royaume-Uni.

3) Les autres contributions

a) Les autres impôts directs et taxes assimilées

Dans la loi de finances, cette rubrique comprend une vingtaine de recettes évaluées à ***14,5 milliards d'euros***. Y sont notamment mentionnés les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (3,8 milliards), ou l'impôt de solidarité sur la fortune (5,3 milliards).

b) Les autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles

Cette rubrique regroupe des recettes évaluées à ***3 milliards d'euros***, qui correspondent notamment au contrôle fiscal en matière d'impôts sur les sociétés, ou au forfait revenant à l'État pour frais de dégrèvements sur les impôts locaux.

c) L'enregistrement, le timbre et les autres contributions indirectes

Cette rubrique comporte en loi de finances une trentaine de recettes différentes dont le produit est évalué à ***23,6 milliards d'euros*** ; les principales recettes sont les droits de mutation par décès – qui est un impôt sur les successions – (10,3 milliards) et le prélèvement sur le produit des jeux exploités par la Française des Jeux (2,2 milliards).

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les recettes non fiscales

1) Les principales ressources non fiscales

a) Les dividendes et recettes assimilées

L'État possède des participations dans des entreprises industrielles et commerciales (Française des jeux, France Télécom, EDF, Air France...), ou financières (CNP, Banque de France, Caisse des dépôts et consignations...), et perçoit de ce fait des dividendes et contributions, évalués à ***5,7 milliards d'euros.***

b) Les produits de la vente de biens et services

Divers frais d'assiette et de recouvrement (525 millions) ou remboursements par l'Union européenne de ces frais (242 millions) représentent la part principale de ces produits dont le montant atteint ***0,8 milliard d'euros***.

c) Les ressources diverses

Sous cette rubrique apparaissent diverses recettes issues de remboursements ou rémunérations, qui représentent ***3,9 milliards d'euros***. Les plus importantes proviennent de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (1,6 milliard), ou de prélèvements sur l'épargne gérée par la Caisse des dépôts et consignations (728 millions).

2) Les autres recettes non fiscales

a) Les produits du domaine de l'État

Les biens du domaine public ou privé de l'État produisent des recettes, évaluées à ***2,4 milliards d'euros***, soit que l'État en tire des revenus par mise à disposition (droits d'occupation du domaine public...), soit qu'il en tire un produit par vente (cession d'éléments du patrimoine immobilier...).

b) Les remboursements et intérêts des prêts et avances

D'un montant de ***963,3 millions d'euros***, cette rubrique retrace les remboursements de prêts à des banques ou à des États étrangers, voire à des services d'État (aviation civile...).

c) Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite

Qu'il s'agisse des amendes de la police de circulation (485,5 millions), de celles prononcées par l'Autorité de la concurrence ou par des autorités administratives indépendantes ou de condamnations pécuniaires, l'État percevra à ces titres ***1,6 milliard d'euros***.

2 • LES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

Si les recettes brutes, fiscales et non fiscales, représentent environ 403,6 milliards d'euros, l'État ne bénéficie toutefois pas de l'intégralité de cette somme pour financer ses propres charges budgétaires : près de la moitié de ce montant brut est en effet

Copyright © 2016 Gualino.

distrait de ses ressources, sous forme de prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire (20,1 milliards d'euros), des budgets des collectivités locales (47,3 milliards d'euros), ou sous forme de dégrèvements et remboursement d'impôts (100,1 milliards d'euros) ; les ressources nettes du budget s'équilibrent ainsi à plus de 236,1 milliards d'euros auxquels il faut ajouter 3,5 milliards de fonds de concours, soit un total de ***239,6 milliards d'euros***.

A - Les prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire

Par décision en date du 21 avril 1970, le Conseil des communautés avait arrêté que les contributions financières des États membres seraient remplacées par des « ressources propres » aux Communautés et avait prescrit que seraient transférées du budget des États à celui de la Communauté toutes les recettes ayant déjà fait l'objet d'une harmonisation dans le cadre des politiques communautaires existantes : droits du tarif douanier commun, prélèvements agricoles et taxes instaurés dans le cadre de la politique agricole commune. Mais le niveau de ces « ressources propres » étant (déjà) largement inférieur à celui des dépenses à couvrir, une autre ressource du budget communautaire a été instituée, pour l'équilibrer, par application d'un taux maximal de 1,4 %, depuis 1986, rabaissé à 1 % à compter de 1999, à l'assiette de la TVA (en cours d'harmonisation). Par décision du Conseil en date du 24 juin 1988, a été ajoutée à ces dispositifs une nouvelle ressource d'équilibre fondée sur la part de chaque État dans le PNB de la Communauté (avec plafonnement global des dépenses communautaires par rapport au PNB communautaire, fixé à 1,27 % depuis 1999).

Les ressources appelées à financer le budget ont été calculées suivant un nouveau mécanisme défini par la décision du Conseil du 29 septembre 2000 dite « décision ressources propres » approuvée par la loi du 21 décembre 2001 ; celle-ci a fait une place plus grande à la ressource PNB et, corrélativement, la part de la ressource TVA diminue. Cette décision a été remplacée par une nouvelle décision relative au système des ressources propres adoptée par le conseil le 7 juin 2007, qui est entrée en vigueur en mars 2009. Au terme de cette décision, le taux d'appel uniforme est fixé à 0,30 %, valable pour tous les États membres à l'assiette harmonisée de la TVA, assiette qui n'excède pas 50 % du RNB de chaque État (avec quelques particularités transitoires) ; le montant total des ressources propres ne peut excéder 1,24 % du montant du RNB communautaire. Une nouvelle décision a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014 (avec 2 règlements le même jour) qui est entrée en vigueur en 2016.

1) Les ressources communautaires

a) Les ressources propres traditionnelles

La première ressource est donc composée des ***prélèvements agricoles*** (notion recouvrant toutes les taxes, quel que soit leur nom, établies par les institutions des Communautés), qui pèsent sur les échanges avec les pays tiers, dans le cadre de la politique agricole commune : importations de produits agricoles en provenance de pays tiers en vue de compenser la différence entre les prix mondiaux et les niveaux des prix qu'il a été convenu d'atteindre au sein de l'Union, cotisations et droits prévus dans le cadre de

Copyright © 2016 Gualino.

l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Cette ressource ne représente que 1 % environ des recettes du budget communautaire.

La seconde ressource est issue des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis par les institutions communautaires sur les échanges avec les pays tiers, dont la conservation par les budgets nationaux avait perdu sa raison d'être avec la mise en place de l'Union douanière en 1968 ; elle représente environ 11,7 % des recettes communautaires.

b) Les contributions

La troisième ressource provient de la ***TVA***, qui est calculée actuellement par application d'un taux maximal de 0,30 % à une assiette déterminée de manière uniforme selon des règles communautaires ; elle représente environ 11,6 % des recettes du budget communautaire.

La quatrième ressource est fondée sur ***la part de chaque État dans le RNB communautaire***, afin que l'équilibre du budget cesse d'être assuré par la seule ressource TVA qui ne pouvait tenir compte de tous les paramètres déterminant la capacité contributive réelle des différents États membres. Cette ressource est devenue, depuis 1988, et plus encore depuis 2002, la véritable variable permettant d'équilibrer le budget communautaire, dont elle représente plus de 75 % des recettes (environ 1 % des recettes communautaires viennent d'autres sources).

Il apparaît que le budget des Communautés est alimenté en grande partie par des ressources qui n'ont de « propres » que le nom : seules les deux premières ressources (prélèvements agricoles et droits douaniers) dépendent réellement, dans leur montant, des décisions prises – et assumées – par les institutions communautaires. Les deux autres – qui représentent 87 % des ressources communautaires – s'apparentent à des contributions des États membres et leur versement – pour un montant qui résulte de celui des dépenses des Communautés – est strictement obligatoire et automatique pour les États, sous peine de sanctions prévues par le Traité et appliquées par la Cour de justice de l'Union européenne.

2) Le financement français

a) L'évolution du financement

Comme tous les États membres de l'Union européenne, la France alimente le budget communautaire par un prélèvement sur les recettes du budget général.

Année	Évolution des dépenses communautaires – exécution en paiements – (milliards d'euros)	Versements de la France (milliards d'euros)
2004	99,8	16,4
2005	105,2	16,5
2006	111,9	17,9
2007	115,6	18,6
2008	120,7	18,4
2009	116,7	18,9

Copyright © 2016 Gualino.

2010	120,5	18,1
2011	126,5	18,2
2012	129,1	18,8
2013	132,8	20,4
2014	135	20,2
2015	140	20,7
2016	143	20,1

Les prélèvements sur recettes pour 2016, d'un montant de 20,1 milliards d'euros, sont composés principalement d'une contribution assise sur la TVA (4,4 milliards) et sur le RNB (16,5 milliards), contribution qui représente 80 % du prélèvement total. Il convient de souligner que la somme inscrite en loi de finances constitue une ***dotation maximum*** : la sous-exécution du budget communautaire, c'est-à-dire ***la non-consommation de la totalité des crédits, conduit dans certains cas les Communautés européennes à rembourser aux États membres une partie des fonds qu'ils ont versés et à reporter des crédits sur l'exercice suivant*** : par exemple, en 2000, alors qu'il était prévu un prélèvement de 15,03 milliards, le report du solde excédentaire de 1999 notamment, a ramené la contribution française à 14,38 milliards d'euros. En 2001, le budget communautaire a été clôturé avec un excédent de 15 milliards d'euros, de 5,4 milliards d'euros en 2004, de 6,3 milliards d'euros en 2006, de 5,9 milliards en 2008, de 5,1 milliards en 2010. En revanche, la somme inscrite en loi de finances est quelquefois insuffisante, comme en 2013, où, à la suite de neuf budgets rectificatifs, l'Union sollicita 2 milliards supplémentaires de la part de la France.

Pour les prélèvements agricoles et les droits de douane, l'administration française ne fait qu'assurer l'assiette et le recouvrement pour le compte de l'Union européenne, qui rembourse d'ailleurs à l'État les frais exposés au titre de ces opérations. La contribution assise sur la TVA traduit pour sa part l'évolution de l'assiette de cet impôt et la TVA est reversée chaque mois sur un compte du Trésor public ouvert au nom de la Commission : le produit fiscal reversé à l'Union est inclus dans le total des ressources perçues par la France au titre de la TVA et il est déduit de ce total pour être reversé au budget communautaire ; quant à la contribution PNB, elle résulte de l'application d'un critère économique et statistique au financement des dépenses communautaires restant à couvrir et varie en fonction du niveau des autres recettes : c'est une dotation versée par l'État qui en prélève le montant sur ses recettes globales.

La part de la France dans le financement du budget communautaire est environ de 15 %, derrière l'Allemagne (21,3 %), mais devant le Royaume-Uni (10,9 %), l'Italie (12,2 %), l'Espagne (8,1 %), les Pays-Bas (5,6 %), la Belgique (4 %), la Pologne (3,1 %), la Suède (3,4 %), l'Autriche (2,2 %), le Danemark (2,1 %), la Grèce (1,6 %), le Portugal (1,3 %), l'Irlande (1,1 %) et le Luxembourg (0,2 %). ***La France bénéficie en retour d'environ 10,2 % des dépenses communautaires*** devant l'Allemagne (9,7 %), l'Italie (8,7 %), le Royaume-Uni (5,5 %), la Grèce (5 %), le Portugal (5,4 %), les Pays-Bas (1,7 %), la Belgique (5,5 %) mais derrière la Pologne (12 %) ou l'Espagne (11,3 %).

Copyright © 2016 Gualino.

b) La constitutionnalité du mécanisme de prélèvement sur recettes

De 1971 à 1992, les prélèvements sur recettes figuraient dans la loi de finances sous la forme d'une ***simple ligne de l'état A annexé***, auquel renvoie l'article d'équilibre, le montant global des prélèvements venant en diminution des recettes du budget général. À la demande des parlementaires, les prélèvements sur recettes au profit des communautés européennes sont également, ***depuis 1993, individualisés dans un article spécifique de la première partie de la loi de finances*** qui mentionne le montant global de ces prélèvements, et se trouvent de ce fait soumis au vote du Parlement. En outre, le fascicule bleu « Voies et moyens » précise le montant de chaque élément constitutif des prélèvements (droits de douane, prélèvements agricoles...) et une annexe générale jaune consacrée aux relations financières avec l'Union européenne informe les parlementaires sur l'évolution de la contribution française au budget communautaire.

La Cour des comptes critique, depuis longtemps, le mode de présentation des prélèvements sur recettes dans la loi de finances, qu'elle estime inadapté, et dont elle a un temps considéré qu'il était incompatible avec certaines règles prévues par la loi organique (principe de non-contraction entre les dépenses et recettes...) ; de plus, elle souligne périodiquement que les droits de douane et les prélèvements agricoles ne se justifient pas en loi de finances au titre des prélèvements sur recettes dans la mesure où il s'agit de recettes propres communautaires qui n'ont pas leur place dans le budget français : depuis 2010, celles-ci ne transitent donc plus par le budget.

La contribution française au budget communautaire s'effectue sous forme d'un prélèvement sur recettes, mécanisme budgétaire qui n'a été consacré que tardivement, par l'article 6 de la loi organique de 2001, dont l'article 34.I.4° prévoit par ailleurs que l'évaluation de ce prélèvement doit figurer dans la première partie de la loi de finances.

B - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales

Apparus pour la première fois dans la loi de finances pour 1969, leur montant total est évalué à ***47,3 milliards d'euros*** en 2016 ; ils peuvent être répartis en trois catégories : les prélèvements à caractère compensatoire, qui représentent la contrepartie de charges imposées par la loi aux collectivités locales, les subventions, qui constituent une aide de l'État aux collectivités locales, et les affectations de recettes, certains produits ou fractions de produits étant reversés aux collectivités locales. Au nombre de deux douzaines environ, les plus significatifs d'entre eux sont les suivants.

a) La compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

Différentes catégories de contribuables bénéficient d'une exonération (personnes non imposables à l'impôt sur le revenu...) ou de dégrèvements (bénéficiaires du RSA...) en matière d'impôts locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) : les effets de ces mesures d'exonération, décidées en loi de finances, sont financés par l'État qui verse, par prélèvements sur ses recettes, des subventions compensatrices aux collectivités locales, qui représentent un montant global de ***1,6 milliard d'euros*** ; la plus grande partie de cette compensation est toutefois inscrite dans la dotation globale de fonctionnement.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Le fonds de compensation pour la TVA

Évalué à ***6 milliards d'euros***, le fonds de compensation pour la TVA compense la TVA payée par les collectivités locales sur certaines de leurs dépenses d'investissement réalisées au cours de l'avant-dernière année ; pour donner lieu à compensation, les dépenses doivent être réalisées directement par la collectivité, ou pour son compte, dans le but d'enrichir son patrimoine propre à titre définitif, ce qui exclut les achats de biens ou de services et les travaux réalisés pour le compte de tiers. La TVA payée par les collectivités locales lors des opérations est en grande partie remboursée (16,4 %) par l'État aux collectivités avec un décalage de deux ans ou moins.

c) La dotation globale de fonctionnement

D'un montant de ***33,1 milliards d'euros***, cette dotation représente le plus important prélèvement réalisé sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales et bénéficie aux communes et groupements de communes, aux départements et, depuis 2004, aux régions. La DGF intègre désormais les compensations dues aux régions (et aux autres collectivités locales) en contrepartie de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle ainsi que des parts régionales de taxe d'habitation et de droits de mutation à titre onéreux et le transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe sur les contrats d'assurance-automobile. Elle intègre également une grande partie de la dotation générale de décentralisation due aux régions et aux départements. Les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement attribuée à chaque collectivité bénéficiaire sont complexes et résultent de l'application de multiples critères. L'aide apportée aux collectivités et groupements de communes se compose de deux parts : une part forfaitaire et une part affectée à la péréquation ; la loi de finances pour 2016 se proposait de réformer (mais cette réforme a été repoussée) les conditions d'attribution de cette dotation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, qui percevront 19 milliards contre 10 pour les départements et 4 pour les régions. Au titre de la politique de redressement des finances publiques qui doit aboutir à 50 milliards d'économies globales, la DGF a été réduite de 1,5 milliard en 2014, 3,7 milliards en 2015 et 3,5 milliards en 2016.

d) La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle entre 1999 et 2003 s'est accompagnée, en 2010, de la suppression des équipements et biens mobiliers de l'assiette, c'est-à-dire de la suppression de l'imposition sur les investissements productifs. Le Gouvernement s'est engagé à garantir l'intégralité des ressources des collectivités locales. Celles-ci perçoivent désormais une contribution économique territoriale composée d'une cotisation locale d'activité assise sur les valeurs locatives foncières et d'une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée : pour éviter de pénaliser les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre, la valeur ajoutée prise en compte dans l'assiette de la cotisation complémentaire est plafonnée, pour les sociétés non financières, à 80 % du chiffre d'affaires et la contribution économique territoriale dans son ensemble est plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée. La loi de finances pour 2010 a en outre créé l'imposition forfaitaire due par les entreprises de réseaux du secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications dont le produit est attribué aux collectivités locales. La dotation de compensation atteint un montant de ***3,3 milliards d'euros*** mais l'essentiel de cette compensation est inclus dans la DGF.

Copyright © 2016 Gualino.

C - Les remboursements et dégrèvements d'impôts

Évalués à ***100,1 milliards d'euros***, les remboursements et dégrèvements d'impôts sont inscrits en dépenses dans plusieurs chapitres de crédits évaluatifs du budget des charges communes. Les remboursements d'impôts correspondent à des restitutions liées aux mécanismes d'imposition alors que les dégrèvements résultent de l'application de dispositions législatives ou de décisions individuelles. Il figure dans une mission spécifique.

1) Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État

Les remboursements d'un montant de 88,1 milliards, concernent principalement un *impôt indirect, la TVA et un impôt direct, l'impôt sur les sociétés*, c'est-à-dire deux contributions particulièrement sensibles à la conjoncture : le montant des remboursements de TVA est évalué à environ 50 milliards d'euros (les exportateurs, par exemple, se voient rembourser la TVA, cette taxe n'étant pas applicable aux exportations), celui des restitutions d'impôt sur les sociétés à 24 milliards d'euros.

2) Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Les dégrèvements concernent principalement des *impôts directs locaux*, évalués à environ 11,9 milliards d'euros ; s'agissant des dégrèvements consentis en matière d'impôts locaux (les allégements de base et les exonérations sont pour leur part compensés par voie de prélèvements sur recettes), la part principale (6,4 milliards) est issue de dégrèvements de taxe professionnelle, les deux tiers de cette somme résultant du mécanisme de plafonnement de la taxe en fonction de la valeur ajoutée. Les dégrèvements de taxe d'habitation se montent à 3,9 milliards d'euros.

Copyright © 2016 Gualino.

D - Le calcul des recettes nettes du budget général

1) Tableau récapitulatif des recettes

	en milliards d'euros
1 – Recettes fiscales	
1 – Impôts sur le revenu	76,5
2 – Impôt sur les sociétés	58,7
3 – TVA	195,8
4 – TICPE	15,9
5 – Autres impôts directs et taxes assimilées	14,5
6 – Autres impôts directs perçus par voie de rôles	3
7 – Enregistrement, timbre, autres contributions indirectes	23,6
Total 1	388
2 – Recettes non fiscales	
1 – Dividendes	5,7
2 – Ventes de biens et services	0,8
3 – Amendes, sanctions	1,6
4 – Ressources diverses	3,9
5 – Produits du domaine	2,4
6 – Remboursements des avances et prêts	0,9
Total 2	15,6
1 + 2 = Recettes brutes : Total 1 + Total 2	403,6
3 – Prélèvements sur recettes	
1 – Au profit de l'Union européenne	20,1
2 – Au profit des collectivités locales	47,3
Total 3	67,4
4 – Remboursements et dégrèvements d'impôts	
Total 4	100,1
5 – Fonds de concours	
Total 5	3,5
Recettes nettes= (Total 1 + Total 2) – (Total 3 + Total 4) + Total 5	239,6

2) La structure des recettes

Le tableau récapitulatif fait tout d'abord apparaître une ***forte disproportion entre les recettes fiscales qui représentent plus de 96 % des ressources brutes*** du budget général, et les recettes non fiscales.

La ***fiscalité indirecte représente une part prépondérante des recettes budgétaires : les impôts indirects produisent 60 % des recettes fiscales et 58 % des recettes totales brutes***. À elle seule, la TVA représente 50 % des recettes fiscales et près de 48 % de l'ensemble des recettes brutes ; si l'on additionne la TVA et la TICPE, ces deux impôts indirects produisent 54 % des recettes fiscales et 52 % des recettes globales.

S'agissant de la fiscalité directe, ***l'impôt sur le revenu représente 20 % des recettes fiscales, et près de 18 % des recettes globales*** ; l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, principaux impôts directs, produisent ensemble 35 % des recettes fiscales et près de 34 % de l'ensemble des recettes.

Copyright © 2016 Gualino.

Le ***budget général est en fait principalement alimenté par quatre impôts, deux indirects (TVA, TICPE), et deux directs*** (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés), qui représentent 90 % des recettes fiscales et 88 % des ressources globales.

Près de 44 % ***des recettes brutes du budget général ne bénéficient pas directement à l'État au sens où il n'en a pas la libre disposition*** : ses ressources sont en effet amputées au profit de l'Union européenne, des collectivités locales ou des contribuables pour un montant de 170 milliards d'euros environ, soit un montant supérieur au produit cumulé de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la TICPE, ou un montant équivalent à 88 % du produit de la TVA.

BIBLIOGRAPHIE

Coget (G.), « Les ressources propres communautaires », *RFFP*, n° 45, 1994, p. 51.

Duhamel (P.-H.), « La mise en perspective de la situation de nos finances publiques », *Rev. Trésor*, 2005, p. 411.

Jiang (J.), « Une technique originale de concours financier de l'État aux collectivités locales : le prélèvement sur recettes », *RFFP*, n° 48, 1994, p. 163.

Le Petit (M.-C.), « La LOLF et les recettes fiscales », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 25.

Rochdi (G.), « Controverse juridique relative aux prélèvements sur recettes de l'État au profit des communautés européennes », *Les Petites Affiches*, 17 janvier 1997, p. 8.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 11

Les dépenses

Les dépenses du budget général de l'État sont supérieures aux recettes budgétaires nettes et le financement de cet écart est assuré par l'emprunt. Les marges de manœuvre budgétaire dont dispose l'État pour ses dépenses sont toutefois limitées par la rigidité de certaines dépenses qui se caractérisent par une inertie et une croissance spontanée.

1 • LES COMPOSANTES RIGIDES DE LA DÉPENSE

La charge de la dette, les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement constituent les trois composantes les plus rigides de la dépense et représentent près de ***217 milliards d'euros, soit plus de la moitié (54 %) des dépenses brutes totales mais 71 % des dépenses nettes***. Les gouvernements successifs ont éprouvé, et éprouveront sans doute encore, les plus grandes difficultés sinon à infléchir l'évolution de ce noyau dur de dépenses, du moins à contenir et maîtriser sa progression en volume, dans la mesure où ils ont finalement peu de prises sur la plupart des éléments de cet ensemble.

A - La charge de la dette

1) L'encours de la dette publique

a) L'évolution de l'encours

La charge de la dette est retracée dans la mission Engagements financiers de l'État.

La dette de l'État représente le montant cumulé (l'encours) de l'ensemble des sommes dues au titre des emprunts, obligations du Trésor ou bons du Trésor notamment, par lesquels l'État assure ses besoins de financement. ***Ce stock de dettes, évalué à environ 1 647 milliards d'euros fin 2016, a été multiplié par quatre en dix-huit ans***, par six en trente ans et par deux en dix ans ; une progression liée à l'accroissement du déficit budgétaire de l'État, financé par l'emprunt, et à ses besoins annuels de trésorerie, mais aussi à la reprise par l'État de la dette de certains organismes : par exemple en 1994, l'État a repris à sa charge la dette de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale pour un montant de 16,79 milliards d'euros ou, en 2013, celle de l'établissement public de financement et de restructuration (Crédit Lyonnais) pour 4,5 milliards.

Copyright © 2016 Gualino.

b) La structure de la dette

La dette négociable, qui représente l'essentiel (99 %) de la dette financière de l'État, est composée des obligations assimilables du Trésor, qui sont des titres à long terme émis sur le marché obligataire, ***et des bons du Trésor en comptes courants à court et moyen terme*** ; cette dette est dite « négociable » car les titres de créances qu'elle concerne font l'objet d'une négociation sur le marché. 70 % environ de l'encours de la dette négociable sont détenus par des non-résidents (« dette extérieure »).

La dette non négociable est principalement constituée des dépôts des correspondants du Trésor : il s'agit de particuliers ou d'organismes publics ou privés qui déposent, volontairement ou obligatoirement, tout ou partie de leurs fonds disponibles au Trésor (94 milliards d'euros en 2014) ; ces fonds ne sont donc pas juridiquement des emprunts mais des dépôts à vue, que les déposants peuvent retirer à tout moment, qui n'en sont pas moins compris dans l'endettement puisque les fonds sont dus en permanence. Ces dépôts proviennent essentiellement d'organismes à caractère financier, d'établissements publics locaux et des collectivités locales, dont les fonds libres d'emploi doivent également être déposés au Trésor.

2) La charge de la dette

Le montant total des intérêts que l'État doit verser au titre de la dette publique constitue la charge de la dette, qui s'élève en 2016 à 44,4 milliards d'euros nets en crédits de paiement. Ces versements représentent une dépense obligatoire pour l'État, qui doit prélever sur ses ressources les sommes nécessaires au service de la dette. Cette dépense est inscrite en loi de finances au Titre IV dans la Mission Engagements financiers de l'État.

Dynamique de la dette de l'État (milliards d'euros)

Année	Encours	Charge nette
2006	876	39,1
2007	921	39,1
2008	1 017	40,7
2009	1 148	37,9
2010	1 229	42,4
2011	1 313	46,2
2012	1 386	46,3
2013	1 457	44,8
2014	1 528	43,1
2015	1 584	43,4
2016	1 647	44,4

Le doublement de l'encours de la dette publique en dix ans a induit une augmentation de la ***charge de la dette qui absorbe actuellement environ 20 % des recettes nettes du budget général***, qui sont donc indisponibles pour d'autres dépenses ; environ 99 % des 44,4 milliards d'euros de la charge de la dette sont imputables au titre de la dette négociable.

Copyright © 2016 Gualino.

L'encours de la dette est composé à 80 % d'emprunts à long terme (OAT), à 8 % d'emprunts à moyen terme (BTAN) et pour 12 % d'emprunts à court terme (BTF).

B - Les dépenses de personnel

1) Le contenu des charges de personnel

À la suite des états législatifs (États A, B...) annexés à la loi de finances, figurent des informations annexes, notamment ***la présentation des recettes et dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement***, comme l'impose l'article 51.3° de la loi organique de 2001 : les charges de personnel, (composées des rémunérations des agents et des cotisations et contributions sociales), répertoriées dans ce tableau se montent à ***121,2 milliards d'euros*** en 2016 (dont 69 milliards au titre des rémunérations).

Les charges de rémunération sont concentrées à 80 % sur les quatre ministères qui comptent le plus grand nombre d'agents : Éducation (995 200 agents auxquels il faut ajouter les 258 500 agents de l'enseignement supérieur et de la recherche), Défense (271 500 agents civils et militaires), Finances (136 100 agents) et Intérieur (279 500 agents). Les pensions civiles et militaires concernent plus de 2,5 millions de bénéficiaires. Les crédits des retenues pour pensions n'abondent plus le budget de l'État mais sont directement rattachés au compte d'affectation spéciale Pensions. La loi de finances pour 2016 plafonne à 1 916 300 environ le nombre des emplois temps plein travaillé auxquels il faut ajouter 397 600 emplois chez les « opérateurs » de l'État (EPA, EPIC, agences, associations, GIP... au total environ 550 structures).

2) Les facteurs d'évolution des charges de personnel

Comme la charge de la dette, l'évolution des charges de personnel constitue une tendance lourde qui affecte le budget ; les économies sur ce poste sont difficiles à réaliser sauf à ne pas remplacer nombre pour nombre les fonctionnaires partant à la retraite. C'est la voie empruntée par les gouvernements depuis quelques années, puisque 22 900 emplois n'ont pas été remplacés en 2008, 30 600 en 2009, 34 000 en 2010, 31 600 en 2011, 27 000 en 2012, 19 200 en 2013, 13 100 en 2014, 1 300 en 2015 et 1 500 en 2016, compte-tenu des annulations de suppressions dans les effectifs militaires. ***Pour les rémunérations***, compte non tenu des recrutements de personnels, par le seul jeu des ***mesures de revalorisations salariales*** et catégorielles et de l'effet des ***avancements et promotions*** dont peuvent bénéficier les agents en cours d'année (le « glissement vieillesse – technicité »), les dépenses évoluent naturellement de 2 % environ en moyenne et absorbent largement (elles les doublent) les économies liées au non-renouvellement de postes (580 millions en 2013 environ). ***Pour les pensions, l'augmentation du nombre de bénéficiaires*** (et les mesures de revalorisation) accroît le poids de la dépense, qui évolue plus rapidement (3 % environ) que celui des rémunérations et, à législation constante, cette tendance se maintient par simple effet démographique (les pensions relèvent du compte d'affectation spécial Pensions).

Copyright © 2016 Gualino.

C - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent ***50,8 milliards d'euros***. Elles comprennent les ***dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel*** (24,1 milliards), notamment les dépenses liées à la Défense.

Les dépenses de fonctionnement résultent de l'activité administrative (affranchissement du courrier, dépenses d'informatique et de bureautique, location de locaux administratifs, frais de déplacements...), ou de frais d'entretien d'ouvrages civils (entretien des monuments, routes, sécurité routière, voies navigables...) ou de matériels militaires (entretien et maintenance).

Elles incluent également les ***subventions pour charges de service public*** (26,7 milliards), c'est-à-dire les subventions de fonctionnement accordées par l'État notamment aux établissements publics placés sous sa tutelle.

2 • LES DÉPENSES CIVILES ET MILITAIRES

Les dépenses nettes du budget général de l'État (déductions faites des remboursements et dégrèvements d'impôts : 100 milliards d'euros) s'établissent à environ ***309,7 milliards d'euros en 2016***, si l'on rajoute l'évaluation des fonds de concours.

Ce montant se répartit entre les dépenses des services civils (263 milliards environ) et les dépenses de Défense (39,6 milliards, soit environ 13 % des dépenses totales).

A - Les dépenses par titres budgétaires

1) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ***du Titre I Dotations des pouvoirs publics*** représentent ***987,7 millions d'euros*** en crédits de paiement.

Elles regroupent les crédits affectés à la présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel, à la Chaîne Parlementaire, à la Cour de justice de la République.

Le Titre II rassemble des dépenses de personnel, soit ***122,1 milliards d'euros*** en crédits de paiement.

Le Titre III retrace les dépenses de fonctionnement, qui atteignent ***50,8 milliards d'euros*** en crédits de paiement.

Le Titre IV est consacré aux charges de la dette, qui se montent à ***44,5 milliards d'euros*** en crédits de paiement.

Le Titre VI, Dépenses d'intervention, représente ***175,5 milliards d'euros*** en crédits de paiement. Il regroupe les crédits relatifs aux transferts aux ménages (46,5 milliards), aux entreprises (95,6 milliards), aux collectivités territoriales (12,1 milliards) et aux autres collectivités (21 milliards).

Copyright © 2016 Gualino.

Enfin, le *Titre VII retrace les Dépenses d'opérations financières*, c'est-à-dire les prêts et avances consentis par l'État, et se monte à ***1,1 milliard d'euros*** en crédits de paiement.

2) Les dépenses d'investissement

Elles sont regroupées dans le *Titre V, dont le montant est de 11,2 milliards d'euros* en crédits de paiement.

La majeure partie de cette somme est constituée de dépenses d'investissement liées au budget de la Défense.

B - Les dépenses par missions

1) Les missions civiles

Quelques missions concentrent environ 70 % des dépenses civiles totales de l'État ; la structure des crédits de ces missions varie toutefois considérablement en fonction de la nature de leurs activités et de leurs effectifs

Le premier poste budgétaire de l'État est constitué de l'enseignement et de la recherche. *Deux missions interministérielles, Enseignement scolaire* (67 milliards d'euros) et *Recherche et enseignement supérieur* (26,1 milliards) totalisent plus 92 milliards d'euros de crédits de paiement. L'enseignement scolaire se décompose en enseignement de premier degré (20,1 milliards), du second degré (31,2 milliards) enseignement privé (7,2 milliards), enseignement agricole (1,3 milliard), vie de l'élève (4,8 milliards), soutien à la politique de l'éducation (2,1 milliards). La recherche et l'enseignement supérieur (qui concerne notamment les ministères de l'Éducation, de l'Agriculture, de la Défense ou de l'Industrie) affectent des crédits à la formation et à la recherche universitaire (12,7 milliards), à la recherche scientifique (6,2 milliards) et à la vie étudiante (2,6 milliards). Toutefois si 92 % de crédits de la mission Enseignement scolaire relèvent du Titre II (dépenses de personnel), ces dépenses ne représentent que 33 % des crédits de la mission Recherche et Enseignement supérieur, 45 % des crédits relevant du Titre III (dépenses de fonctionnement).

La mission Engagements financiers de l'État, dotée de 45,1 milliards de crédits de paiement, se voit imputer essentiellement le coût de la charge de la dette de l'État (44,4 milliards).

La mission Interministérielle Sécurités absorbe 18,7 milliards de crédits de paiement : ses quatre programmes constitutifs se voient respectivement dotés de 9,9 milliards (Police), 8,2 milliards (Gendarmerie), 39 millions (Sécurité routière) et 448,6 millions (Sécurité civile). Les cinq actions composant le programme de Gendarmerie (Ordre et sécurité publics, sécurité routière, Police judiciaire et concours à la justice, Commandement, ressources humaine et logistique, et exercice des missions militaires) consomment à 85 % des crédits du Titre II (Personnel) et les six actions du programme Police 90 % de ce type de crédits.

La mission Travail et Emploi est dotée de 11,7 milliards de crédits de paiement, consacrés principalement aux programmes Accès et retour à l'emploi (7,5 milliards) et Accompagnement des mutations économiques (3 milliards). L'essentiel des crédits

Copyright © 2016 Gualino.

(77 %) relève du Titre VI (Dépenses d'intervention), le Titre III (Fonctionnement) représentant 18 % des crédits et le Titre II 5 % seulement.

La mission interministérielle Solidarité insertion et égalité des chances est dotée de 18,3 milliards de crédits de paiement, essentiellement consacrés aux programmes Handicap et dépendances (11,5 milliards). Pour cette mission, également, la majeure partie des crédits (88 %) relève du Titre VI, les crédits de personnel étant d'environ 6 %.

Enfin, la ***mission Égalité des territoires et logement est dotée de 18,1 milliards*** de crédits de paiement, principalement affectés au logement (15,4 milliards) ; l'essentiel des crédits relève du Titre VI, les dépenses de personnel ne représentant que 6 %.

2) Les crédits de la mission Défense

a) La structure du budget militaire

La ***mission Défense est dotée de 39,6 milliards*** de crédits de paiement. Elle comprend quatre programmes : ***Environnement et prospective de la politique de défense*** (1,2 milliard), qui fédère l'ensemble des actions contribuant à l'élaboration de la politique de défense (prospective, définition des systèmes de forces futurs, diplomatie de la défense...) ; ***Préparation et emploi des forces*** (7,1 milliards), qui vise à réaliser les objectifs opérationnels fixés par le président de la République, chef des armées (dissuasion nucléaire, projection extérieure...) ; ***Soutien de la politique de la Défense*** (21,1 milliards), qui comprend les différents organismes d'administration centrale ; ***Équipement des forces*** (9,9 milliards), qui vise à la mise à disposition des équipements nécessaires aux armées pour l'exercice de leurs missions.

Une partie des crédits traduit les grandes orientations contenues dans le Livre blanc sur la défense et dans la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 applicable de 2014 à 2019 qui met l'accent sur le renseignement (humain, satellitaire, par drones...), les missiles M51, le VBCI, le canon Caesar, les hélicoptères NH90... Elle programme également des réductions d'effectifs (– 33 600 d'ici 2019), même si la loi de programmation militaire rectificative du 28 juillet 2015, compte-tenu de l'évolution de la situation internationale, a annulé les suppressions d'emplois en 2015 et prévu des recrutements en 2016.

b) La gestion des crédits militaires

Les crédits d'investissement mis à la disposition du ministère de la Défense ne sont pas intégralement consommés dans l'année (le taux de consommation varie de 80 à 90 %) pour des raisons liées notamment à la planification de commandes qui s'inscrivent difficilement dans le cadre de l'annualité budgétaire. Dans cette mesure, lorsque le gouvernement décide en cours d'année de réaliser des économies pour contenir le déficit budgétaire ou pour compenser des dépenses nouvelles, ***les crédits d'investissement du budget de la Défense ont souvent constitué une variable d'ajustement des dépenses de l'État*** : par exemple, de 1991 à 2000, près de 8,7 milliards d'euros de crédits d'investissement ont été annulés en cours d'année ; en 1997, les annulations (763,35 millions) effectuées sur les crédits d'investissement de ce budget ont représenté 67 % des annulations totales des crédits d'investissement opérées sur le budget général. En juillet 1997, les mesures sociales nouvelles décidées par le gouvernement (1,52 milliard) ont été compensées par des annulations de crédits dans la plupart des ministères, dont le ministère de la Défense (annulation de 274,8 millions de crédits de

Copyright © 2016 Gualino.

paiement), 1,11 milliard de crédits d'investissement ont été annulés en 1998, 1,45 milliard en 1999 et 0,98 milliard en 2000.

La Cour des comptes a dénoncé la dérive des coûts des grands programmes d'armement, financés par des crédits d'investissement (avion Rafale, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, char Leclerc, hélicoptère Tigre, porte-avions nucléaire, A 400 M...), ces dépassements résultant de dysfonctionnements internes du ministère.

BIBLIOGRAPHIE

Albert (J.-L.), « Fonction publique et droit budgétaire », *J.C. Coll. territ.*, Fasc. 791.

Carcassonne (G.), « L'équilibre budgétaire ou les incertitudes constitutionnelles de la vertu », *Rev. Trésor*, 2008, p. 709.

Colly (F.), « Les emprunts de l'État et la LOLF », *Constitution et finances publiques, in Mélanges en l'honneur de L. Philip*, Économica, 2005, p. 365.

De Gaulle (Y.), « La dette de l'État : définitions critiques », *in La dette publique en France*, Économica, 1990, p. 125.

Deniel (A.), « La gestion administrative et comptable de la dette publique », *in La dette publique en France*, p. 363.

Lambert (A.), « Dette publique : discours de la méthode », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 15.

Lanneau (R.), « Qu'entend-on par la maîtrise des dépenses publiques », *Gestion et finances publiques*, n° 11, 2013, p. 16.

Lhorty (C.), « L'exécution du budget du ministre de la Défense : cinquante années de réformes hésitantes », *Rev. Trésor,* 2000, p. 501 ; « Le budget 2006 en régime de LOLF », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 39.

Mantel (S.), « Les dépenses de personnel », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 39.

Moniolle (C.), « Les apports essentiels de la LOLF en matière de dépenses de personnel », *AJDA* 2006, p. 2040.

La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense, Cour des comptes, Rapport public particulier, juin 1997.

Numéro spécial de la *RFFP*, « Les opérateurs de l'État », n° 105, 2009.

Numéro spécial de *Gestion et Finances publiques*, « Les opérateurs de l'État », n° 3-4, 2009.

La masse salariale de l'État – Enjeux et leviers, Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 12

L'emprunt

L'emprunt et la dette sont sans doute des composantes majeures de l'histoire financière française et représentent un enjeu cardinal pour les finances publiques. Considéré comme une ressource temporaire et non comme une recette définitive, l'emprunt constitue pour l'État un mode de financement original, mais complexe. Étroitement liée aux phénomènes des déficits budgétaires, la politique de l'emprunt connaît toutefois des limites internes et externes.

1 • LES BESOINS DE FINANCEMENT

L'emprunt assure le financement du ***solde d'exécution en exercice*** : les opérations budgétaires exécutées en cours d'année ne comprennent pas seulement celles qui sont imputées sur le budget de cette année N, mais aussi celles qui l'ont été sur le budget antérieur (opérations complémentaires de N-1) ou le seront sur le budget suivant (opérations anticipées N+ 1) ; elles n'incluent en revanche ni les opérations complémentaires ni celles, anticipées, de l'exercice courant. Mais ***la dette de l'État induit également des charges***, qui accroissent à leur tour le besoin de financement de l'année sous forme de remboursement de la dette.

A - Le déficit des opérations budgétaires

1) Le solde général de la loi de finances de l'année

Le solde budgétaire est l'expression utilisée dans la loi de finances pour qualifier le déficit budgétaire, également appelé « impasse » ou « découvert » budgétaire. Ce solde représente l'excédent des charges sur les recettes pour ***l'ensemble des opérations du budget général et des comptes spéciaux du Trésor***, c'est-à-dire l'ensemble des opérations à caractère définitif et des opérations à caractère temporaire, hors celles des budgets annexes qui sont par définition équilibrées.

En 2016, les ressources nettes du budget général représentent 239,6 milliards d'euros ; les dépenses totales du budget général se montent à 313,3 milliards : le solde s'équilibre donc à 73,7 milliards, duquel il faut retrancher le solde des comptes spéciaux (1,3 milliard) soit un ***solde général de 72,3 milliards d'euros***.

Copyright © 2016 Gualino.

2) *L'évolution du solde d'exécution en exercice*

Le déficit budgétaire de l'année est évalué en loi de finances initiale et présente un caractère prévisionnel dans la mesure où il dépend des rentrées de recettes, elles-mêmes prévisionnelles, car tributaires de la plus ou moins grande justesse de l'appréciation de la conjoncture économique lors de l'élaboration du budget. Ce déficit est de ce fait ***réajusté en loi de finances rectificative*** ; notamment par le collectif budgétaire de fin d'année, qui, compte tenu des résultats de l'année écoulée, évalue plus précisément le montant du découvert ; enfin, le solde d'exécution global (solde général de la loi de finances de l'année et solde des opérations anticipées et complémentaires) est ***constaté en loi de règlement***, qui, l'année suivante, réalise le bilan exact de l'année écoulée.

La croissance particulièrement importante du solde général, et les différences – quelquefois considérables, comme en 1991, 1992, 1993 ou 2002, 2008, 2009, 2010 – qui existent entre le déficit prévisionnel et le déficit réel trouvent en grande partie leur explication dans la ***dégradation de la situation économique, et dans la baisse corrélative des recettes fiscales***, notamment de l'impôt sur les sociétés (-3,51 milliards en 1991, -5,8 milliards en 1992, -4,42 milliards en 1993, -2,4 milliards en 2008, -28 milliards en 2009, -6,4 milliards en 2013, -3,4 milliards en 2014) et de la TVA (-5,64 milliards en 1991, -7 milliards en 1992, -9 milliards en 1993, -2 milliards en 2008, -11,4 milliards en 2009, -4,9 milliards en 2013, -2,2 milliards en 2014), mais aussi, dans une moindre mesure, dans ***l'augmentation de la charge de la dette***.

Évolution du déficit général
(en milliards d'euros)

Année	Loi de finances initiale	Lois de finances rectificatives	Loi de règlement
2002	30,4	46,7	49,2
2003	44,5	54,1	56,9
2004	55,0	49,5	43,8
2005	45,1	44	43,4
2006	46,9	42,4	38,9
2007	41,9	38,2	34,7
2008	41,6	51,3	56,2
2009	66,9	140,9	138
2010	117,3	149,7	148,8
2011	91,6	95,3	90,7
2012	78,7	83,6	87,2
2013	62,3	72,1	74,9
2014	82,5	88,2	85,5
2015	74,4	73,13	
2016	72,3		

Outre une impopulaire augmentation de la fiscalité (augmentation de deux points de la TVA en août 1995, ou les hausses tous azimuts 2011-2013...), les gouvernements, pour

Copyright © 2016 Gualino.

contenir le déficit dans les limites prévues par la loi de finances initiale et éviter que sa dérive ne conduise à un recours accru à l'emprunt, opèrent des « ***régulations budgétaires*** », dans des conditions souvent critiquées par la Cour des comptes : lettres du ministre des Finances aux ministres leur donnant des indications sur le rythme souhaitable des engagements de dépenses et demande de mise en réserve d'un pourcentage de leurs crédits, notes de la Direction du budget donnant aux contrôleurs financiers placés auprès des ministres des directives (quelquefois confidentielles) visant à bloquer certains crédits ou à différer leur visa pour les dépenses supérieures à un certain montant, annulation par arrêté du ministre des Finances de crédits concernant certains ministères ou mise en réserve de crédits.

En application de l'article 51 de la loi organique de 2001, ***doit désormais être jointe au projet de loi de finances une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses*** du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, ***le taux de mise en réserve*** prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres. Pour 2016, 0,5 % des crédits de personnel et 8 % des crédits des autres titres sont mis en réserve : le montant brut de la réserve ainsi constituée représente 2,5 % des crédits ouverts soit 9 milliards (contre 8 milliards en 2005, 5,5 milliards en 2006, 5,6 milliards en 2007, 7,2 milliards en 2008, 6,3 milliards en 2009, 6,7 milliards en 2010, 6,1 milliards en 2011, 7,6 milliards en 2012, 6,6 milliards en 2013, 7,6 milliards en 2014, 8 milliards en 2015). Cette réserve est mobilisée pour faire face aux inévitables aléas de gestion (réserve de précaution) ou pour financer des besoins nouveaux (réserve d'innovations) : la Cour des comptes a souligné que lorsque la levée de la réserve de précaution est prononcée (en période normale), elle intervient en fin de gestion ce qui occasionne des difficultés pour utiliser les crédits et qu'une très faible part des crédits mis en réserve sont finalement annulés (5 %).

Ce « gel » de crédits peut être complété en cours d'année (le « surgel ») : en 2012, par exemple, 1,5 milliard supplémentaire a été mis en réserve et 2 milliards en 2013, année lors de laquelle plus de 11 milliards ont été annulés, dont l'essentiel de la réserve de précaution ; en 2014, 1,8 milliard supplémentaire a été mis en réserve et 1,5 milliard sur les 7,5 de la réserve de précaution ont été annulés (2,9 milliards l'ayant été en 2013).

B - Les charges de remboursement de la dette à long et moyen terme

Si la charge de la dette, c'est-à-dire le paiement des seuls intérêts des emprunts (44,4 milliards d'euros en 2016), représente au terme de l'article 5 de la loi organique de 2001, une charge budgétaire de l'État, ***l'amortissement des emprunts, c'est-à-dire le remboursement du capital, ne constitue pas une charge permanente mais une charge de trésorerie***, même si, en pratique, il revêt aussi un caractère permanent.

L'amortissement concerne à la fois des ***emprunts qui arrivent à échéance, et des bons du Trésor en comptes courants à intérêts annuels émis à deux et cinq ans, dont les échéances sont réparties sur quelques jours de l'année***.

Copyright © 2016 Gualino.

Le tableau de financement de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2016 évalue à environ 125 milliards d'euros l'amortissement de la dette à long et moyen terme pour cette année.

2 • LES RESSOURCES DE TRÉSORERIE

La trésorerie, de l'État est constituée par l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les 5 000 comptables publics : ces mouvements sont centralisés en temps réel par la Banque de France sur un compte unique, dit « compte de Trésor » comme le prévoit l'arrêté du 24 janvier 2013. Une convention fixe les conditions dans lesquelles la Banque de France assure la tenue du compte et celles dans lesquelles l'État peut suivre en temps réel l'imputation sur son compte des 40 milliards d'euros d'opérations quotidiennes réalisées en recettes, en dépenses ou en opérations de refinancement. Pour financer le découvert d'exécution des lois de finances et le remboursement de la dette, le Trésor public dispose d'une gamme de ressources très diversifiées tant par leur durée que par leur nature. Ces ressources non budgétaires permettent également des ajustements de trésorerie dans la mesure où les recettes fiscales et non fiscales ne rentrent dans la caisse de l'État que progressivement tout au long de l'année alors qu'il doit faire face, certains mois, à des dépenses très nettement supérieures à ses recettes (aux premier et troisième trimestres principalement) et il appartient au Trésor public de trouver la trésorerie nécessaire à la soudure avec les mois de fortes rentrées fiscales. L'emprunt ne constitue pas une ressource permanente de l'État, au sens de l'article 3 de la loi organique de 2001 qui énumère les différentes catégories de ressources permanentes (impôts, revenus du domaine...) qui doivent figurer dans la loi de finances et faire l'objet d'une évaluation particulière, et n'est donc pas inscrit au budget général de l'État (contrairement aux collectivités locales pour lesquelles le montant de l'emprunt doit figurer au budget). Dans ***l'article d'équilibre de la loi de finances, le Parlement donne chaque année une autorisation générale au ministre des Finances pour procéder, dans des conditions fixées par décret, à des emprunts et à diverses opérations sur emprunts et autres titres de créance***.

Les opérations liées aux ressources et aux charges de trésorerie de l'État (mouvement des disponibilités, escompte et encaissement d'effets de toute nature...) et leurs modalités de réalisation (placement des disponibilités, émission, conversion, gestion des emprunts...) sont régies par les articles 25 et 26 de la loi organique de 2001, applicables depuis 2002.

A - La couverture des besoins de financement de l'État

1) Le rôle de l'Agence France Trésor

Le Trésor public est le ***maître d'œuvre des opérations de trésorerie*** qu'il exécute, 2001, sous la responsabilité de l'État ; outre les opérations permanentes d'exécution des dépenses et des recettes autorisées et prévues par la loi de finances, il effectue des opérations de trésorerie définies à l'article 25 de la loi organique de 2001 et aux articles 43 et suivants et 137 et suivants du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion

Copyright © 2016 Gualino.

budgétaire et comptable publique : émission, conversion, gestion et remboursement des emprunts et autres dettes de l'État, approvisionnement en fonds des caisses publiques, escompte et encaissement des traites et obligations émises au profit de l'État et gestion des fonds déposés par les correspondants et opérations faites pour leur compte. Créée par un arrêté ministériel du 8 février 2001, l'***Agence France Trésor*** a été constituée à partir des services du Trésor chargés de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État auxquels se sont joints une dizaine de professionnels des marchés recrutés pour la circonstance. L'Agence, qui compte donc une quarantaine de personnes, est également chargée des relations avec les intermédiaires financiers, les autres émetteurs et les investisseurs. Elle dispose d'une autonomie dans sa gestion quotidienne de la dette grâce à l'utilisation d'une palette élargie d'instruments financiers (SWAPS...). La promotion des titres français émis sur les marchés se fait désormais sous le label « France Trésor ». L'Agence procède aux opérations dont elle est chargée dans les conditions prévues par le décret du 30 décembre 2014 relatif à l'émission des valeurs du Trésor. Dans la mesure où les dépenses sont toujours supérieures aux recettes sur l'année, la gestion de la trésorerie de l'État est une ***« gestion de passif » : il ne s'agit pas de placer au mieux des excédents de trésorerie mais de s'endetter dans les meilleures conditions possibles pour faire face au déficit d'exécution budgétaire et aux charges de trésorerie dues aux remboursements d'emprunts antérieurs***. Pour la gestion de la dette, la Caisse de la dette publique a été créée en 2003 ; cet établissement public est issu de la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique et du Fonds de soutien des rentes : il est chargé, notamment, d'intervenir sur les marchés secondaires des titres de la dette, en cas de problèmes de prix ou de liquidité.

En cours d'année, des ***situations de trésorerie sont périodiquement établies*** (site internet de France Trésor...). D'autre part, l'Agence France Trésor édite une revue mensuelle et chaque année, présente un bilan des valeurs du Trésor qui retrace l'ensemble des émissions et des opérations de gestion active de la dette effectuées au cours de l'année précédente, et décrit le programme de financement de l'État pour l'année en cours.

2) Les modes de financement

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles en mars 2012, a prévu que les États informeront à l'avance le Conseil et la Commission de leurs plans d'émission de dette publique, premiers pas vers la coordination des émissions d'emprunts dans la zone euro.

a) Les emprunts à long et moyen terme

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la formule privilégiée d'emprunt était ***l'emprunt perpétuel***, dont le capital, en principe, n'était pas remboursé mais dont les intérêts étaient indéfiniment servis sous forme de « rente perpétuelle » : l'instabilité monétaire a conduit à l'abandon progressif de cette formule (le dernier emprunt perpétuel a été émis en 1949 et remboursé en 1987) qui était d'ailleurs proscrite par l'article 124 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique qui précisait qu'aucune dette de l'État ne pouvait être contractée sous forme d'émission de rentes perpétuelles.

Copyright © 2016 Gualino.

Les ***rentes amortissables***, emprunts à très long terme (leur durée pouvait atteindre soixante-quinze ans) remplacèrent les rentes perpétuelles mais disparurent elles aussi pour des raisons économiques et du fait de leur caractère onéreux pour l'État, qui devait consentir de coûteux avantages (fiscaux...) pour rendre attractif ce placement à très long terme : la dernière grande rente amortissable fut « l'emprunt Pinay », émis en deux tranches en 1952 (pour soixante ans) et en 1958 (pour cinquante-quatre ans), dont le coût élevé (avantages fiscaux, indexation sur la pièce d'or de 20 francs...) conduisit les pouvoirs publics d'abord à le convertir en 1973, puis à le rembourser par anticipation en 1988.

Les emprunts d'État, d'une durée plus courte (dix à quinze ans) que les rentes amortissables se substituèrent à ces dernières. Ces emprunts sont généralement ***émis par syndication*** (technique dite « à prise ferme »), c'est-à-dire placés par un syndicat d'établissements bancaires moyennant une commission versée par le Trésor, mais peuvent l'être par ***souscription publique***, c'est-à-dire proposés au public aux guichets des Trésoreries, de la Poste ou des banques publiques. Outre sa fonction de financement, le lancement de grands emprunts d'État est aussi l'occasion pour un gouvernement de faire apparaître la confiance que lui témoignent les investisseurs et les épargnants. Toutefois, certains emprunts d'État à long terme peuvent se révéler particulièrement coûteux : par exemple, « l'emprunt Giscard », lancé en janvier 1973 pour une durée de quinze ans et amortissable en janvier 1988, qui avait rapporté 1 milliard d'euros en 1973 coûta en fin de compte 13,74 milliards (5,34 milliards en intérêts, 8,39 milliards en capital) du fait de son indexation sur le lingot d'or.

Les besoins de financement à long et moyen terme sont actuellement presque intégralement couverts par l'émission ***d'obligations assimilées du Trésor (OAT)***, libellées en euros. Ces emprunts à long terme (deux à trente ans) voire à très long terme (en 2005, une émission de 3 milliards d'euros a été réalisée par une OAT d'une durée de cinquante ans) ont été créés en 1985 pour remédier à la situation résultant de la multiplication du nombre d'emprunts d'État aux caractéristiques différentes, qui n'était pas favorable au développement d'un marché moderne et actif supposant un petit nombre de lignes d'emprunts ayant une capitalisation significative afin d'attirer les gros investisseurs institutionnels français ou étrangers habitués à souscrire par volumes importants ; ***l'assimilation permet de rattacher une émission à une tranche d'emprunt émise antérieurement***, dont elle épouse les caractéristiques (durée, clauses particulières, montant du coupon...) : on obtient ainsi des lignes de cotation moins nombreuses et d'un montant unitaire plus élevé (chaque ligne représente des sommes importantes : 1,52 milliard, 4,58 milliards, 13,74 milliards...). Pour la première fois, en 1998, ont été lancées des OAT indexées sur l'inflation qui, en raison de cet avantage, sont moins bien rémunérées que les OAT classiques. En 2001, le Trésor a procédé au lancement d'obligations indexées sur l'inflation européenne, qui prémunissent les investisseurs contre les risques de dérapage des prix dans la zone euro. Les OAT font l'objet ***d'adjudications***, en principe mensuelles, qui, contrairement à la technique de syndication des emprunts d'État, permet de mettre les souscripteurs (banques, organismes de placements collectifs de valeurs mobilières... français ou étrangers) en concurrence, et donc de réaliser une économie sur les opérations. Le Trésor annonce à l'avance, selon un calendrier prévisionnel, une fourchette des montants qu'il souhaite emprunter, et les investisseurs font leurs offres de prix (taux d'intérêt, commission) : le dépouillement de l'adjudication a lieu à la Banque de France et le Trésor retient les offres présentant les meilleures conditions

Copyright © 2016 Gualino.

(technique dite de « l'adjudication à la hollandaise »). Principalement destinée aux investisseurs professionnels, cette formule a toutefois été ouverte aux particuliers en 1994 : un contingent d'OAT est réservé aux petits porteurs qui peuvent souscrire auprès du réseau financier à un prix déterminé chaque mois par référence au prix de l'adjudication aux professionnels. Les adjudications des OAT ont lieu tous les premiers jeudis du mois.

Les bons du Trésor en compte-courant à taux fixe et intérêts annuels (BTAN) à deux et cinq ans assuraient la couverture des besoins de financement à moyen terme : ils étaient émis dans des conditions sensiblement analogues à celles des OAT (adjudication mensuelle...) et souscrits par des investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances, caisses de retraite...), des établissements de crédit ou des particuliers. Dans un souci de simplification, les titres créés sur le moyen terme sont aujourd'hui émis sous forme d'OAT mais les souches BTAN existantes continueront d'être abondées et leur liquidité sera assurée jusqu'en 2017.

S'inspirant du système américain des *Primary Dealers*, le Trésor a sélectionné une vingtaine d'intermédiaires financiers (banques françaises ou étrangères, établissements spécialisés : Caisse des dépôts et consignations, BNP-Paribas, Crédit Agricole Indosuez, Merrill Lynch, CCF, Deutsche Bank, Crédit Suisse...) chargés d'animer le marché des valeurs du Trésor : ces ***spécialistes en valeurs du Trésor***, jouent un rôle de teneurs de marchés et contribuent au placement des titres ; en contrepartie, ils participent à l'ensemble des adjudications de façon à avoir souscrit, en moyenne, et sur douze mois glissants, 2 % des volumes adjugés.

Le tableau de financement de l'article d'équilibre, prévu à l'article 34.8° de la loi organique de 2001, fait apparaître, pour 2016, 187 milliards d'euros de ressources de financement provenant d'émissions nouvelles de dettes à moyen et long terme.

b) Les ressources à court terme

Si les emprunts d'État sont en général à long terme, certains d'entre eux peuvent être considérés comme présentant un court terme : par exemple, « l'emprunt Balladur » de juillet 1993 a été émis par syndication pour une durée de quatre ans ; prévu pour un montant de 6,1 milliards d'euros, il a rencontré un succès considérable et a été souscrit pour plus de 16,8 milliards, essentiellement par des particuliers. En raison des commissions versées aux banques et des divers avantages fiscaux consentis aux souscripteurs, son coût a toutefois été assez élevé (0,61 milliard).

Les bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont des emprunts à court terme, qui ont des durées principalement trimestrielle, semestrielle ou annuelle, et ***dont les intérêts sont précomptés***, c'est-à-dire payés à l'avance. Chaque semaine a lieu une émission de BTF à treize semaines à laquelle s'ajoute selon les cas une émission de BTF semestriels ou annuels. En fonction des besoins, le Trésor peut également émettre des BTF de quatre à huit semaines. Ils sont ***destinés à couvrir les besoins de trésorerie infra-annuels de l'État*** et à parer au décalage résultant de la nécessité pour l'État de régler ses dépenses dans l'attente de rentrées fiscales : leur encours varie donc tout au long de l'année, s'accroissant pendant l'été pour diminuer ensuite avec les fortes rentrées fiscales de fin d'année. Leurs émissions nettes constituent la variable d'ajustement assurant le bouclage du tableau de financement et selon les années, les souscriptions peuvent être plus ou moins importantes que les remboursements. En 2006, les remboursements (193,5 milliards) ont été supérieurs de 31 milliards aux émissions

Copyright © 2016 Gualino.

(164,4 milliards). En 2008, les émissions (314,4 milliards) ont été supérieures de 60 milliards aux remboursements. En 2013, les remboursements (382,4 milliards) ont été équivalents aux émissions (389,7 milliards). Les intérêts versés annuellement au titre des BTF sont environ de 2 milliards d'euros. Les adjudications pour les BTF ont lieu tous les lundis.

Pour le reste, ***les correspondants du Trésor et les autres correspondants apportent à l'État une ressource supplémentaire*** dans la mesure où les liquidités d'organismes publics (établissements publics, collectivités territoriales, Caisse des dépôts et consignations, La Poste jusqu'en 2003...), ou de personnes morales (associations...) sont déposées au Trésor (94 milliards d'euros de dépôt en 2014), qui en a donc l'usage dans l'année, du moins momentanément puisque ces fonds peuvent être retirés à tout moment par les déposants. Contrairement aux emprunts ou bons du Trésor en compte-courant, cette ressource n'est pas négociable sur un marché. Le fonctionnement des comptes des correspondants est prévu par l'arrêté du 15 septembre 2014.

B - Le régime juridique de l'emprunt

1) L'emprunt, contrat administratif

Contrairement à l'impôt, qui, comme son nom l'indique, est imposé au contribuable, ***l'emprunt est fondé sur l'accord du souscripteur*** puisque, normalement, personne n'est obligé de souscrire à l'emprunt ; l'article 25.4° de la loi organique de 2001 se réfère au « contrat d'émission » de l'emprunt, mais il faut souligner la nature particulière de ce contrat, dont l'État fixe unilatéralement certaines caractéristiques (forme de l'émission, taux, modalités de remboursement...) : comme dans tout contrat, il y a toutefois offre, acceptation et accord de volonté, même si ce contrat est un contrat d'adhésion.

La doctrine juridique considère que le contrat d'emprunt présente un ***caractère administratif*** : dans un premier temps, cette qualification reposait sur le ***critère des clauses exorbitantes du droit commun***, c'est-à-dire sur les clauses qui diffèrent par leur nature même de celles qui peuvent être stipulées dans un contrat analogue de droit privé et confèrent ainsi au contrat un caractère administratif (avantages fiscaux, garanties, indexation... inusuels dans les contrats privés). Le rapprochement progressif des titres publics et privés et les analogies qu'ils présentent sur le plan de la forme (émissions obligataires) ou sur celui des avantages consentis aux souscripteurs (financiers, fiscaux...), a conduit à ne plus déduire le caractère administratif de l'emprunt public de ses seuls éléments internes (ses clauses exorbitantes) mais d'éléments externes, sa ***soumission à un régime exorbitant*** : l'emprunt est autorisé par la loi de finances, ses conditions sont obligatoirement fixées par décret, ses modalités techniques définies par arrêté du ministre des Finances...

Si le caractère administratif de l'emprunt semble admis pour ce qui concerne l'État, il convient de noter qu'il n'en va pas de même pour l'emprunt des collectivités locales ; la Cour de cassation a en effet estimé que la clause par laquelle une commune s'engageait à créer et mettre en recouvrement les impôts nécessaires au paiement des annuités d'un emprunt contracté auprès d'un organisme financier était sans influence sur les rapports contractuels entre les parties et n'avait pas pour objet de conférer à l'une d'elles un avantage de nature différente de celui résultant de toute garantie ou sûreté de droit privé qu'un prêteur est en droit d'exiger en raison de son efficacité (Cass. civ. 1re,

Copyright © 2016 Gualino.

18 février 1992, *Compagnie La Mondiale contre Ville de Roubaix* ; 24 octobre 2000, *Commune de Saint-Valery-sur-Somme*) : à défaut de clauses exorbitantes, le contrat d'emprunt était un contrat de droit privé et le litige lié à son exécution relevait de la compétence du juge judiciaire.

2) *La portée et les limites des garanties contractuelles*

Outre les divers avantages dont ils sont assortis (rendement, avantages fiscaux...), les emprunts d'État, quelle qu'en soit la forme, offrent avant tout ***l'intérêt de la sécurité*** : ils inspirent généralement confiance aux souscripteurs car ils bénéficient de la qualité et de la solvabilité de l'émetteur, plus grandes pour un État que pour une entreprise privée, et les investisseurs sont assurés de récupérer leurs fonds investis ; au reste, lorsque l'agitation et l'incertitude sur les places financières deviennent trop fortes, les titres d'État représentent des ***valeurs refuges*** pour les investisseurs (les spécialistes parlent de « *flight to quality* », de la fuite vers la qualité). La crise boursière et financière de septembre-octobre 2008 a pleinement illustré ce mécanisme. Cette garantie, gage de la confiance et de la pérennité du crédit public, contraint l'État à respecter le contrat qu'il a juridiquement – et politiquement – conclu avec les souscripteurs de ses emprunts. Il faut rappeler que plus de 65 % de la dette sont détenus par des non-résidents.

La dette des États – la dette « souveraine » (50 000 milliards de dollars en 2009 qui absorbent 42 % des disponibilités du marché obligataire) – ***fait l'objet d'une notation***, celle-ci influant sur le comportement des investisseurs. Créées au début du XX^e^ siècle, les principales agences de notation (Moody's, Standard and Poors, Fitch) évaluent la solvabilité des États notamment, et les notes qu'elles attribuent aux émetteurs d'emprunt jouent un rôle déterminant, aujourd'hui contesté, pour les marchés financiers.

Le *rating* (la notation) des dettes souveraines consiste à affecter à celles-ci des notes sous forme d'une séquence de lettres, dans l'ordre descendant (AAA, AA, A, BBB...) correspondant à des emprunteurs jugés fiables ou aptes à honorer leur dette, ou à des grades spéculatifs (BB, B, CCC, C) correspondant à des emprunteurs à risques ; un État cessant de rembourser sera classé D (« défaut »). Les notes attribuées peuvent être assorties d'une perspective positive, stable ou négative pour les deux ans à venir. Les États (ou les entreprises...) qui empruntent n'ont d'autre choix que de se faire évaluer car la note exerce une influence sur l'accès au marché et sur le coût de la dette : par exemple la Grèce, pays le moins bien noté de la zone euro, a vu sa note abaissée dans un premier temps à BB+ puis à B+ en mai 2011, à CCC en juin 2011 et à CC en juillet 2011 avec pour conséquence de devoir emprunter à 9 % dans un premier temps puis à 18 % (par comparaison, l'Allemagne et la France, classées (à l'époque) AAA, pouvaient emprunter dans le même temps à un taux de moins de 3 %).

Les agences de notation travaillent sur les informations fournies par les émetteurs eux-mêmes, avec le risque qu'elles soient frauduleuses (ENRON avait été classée AAA quelques jours seulement avant sa spectaculaire faillite en 2001 ; les produits dérivés (*subprimes*) bénéficiaient également de la meilleure note ; la Grèce était encore classée AA en 2008). Mais le principal reproche adressé à ces agences porte sur leur mode de rémunération, puisqu'elles sont payées par les émetteurs, c'est-à-dire par ceux dont elles doivent juger la crédibilité.

Pour diminuer la charge que constituent certains emprunts, l'État est toutefois conduit à utiliser des procédés d'allégement qui, dans certains cas, peuvent être considérés

Copyright © 2016 Gualino.

comme des transgressions des termes du contrat. L'État peut ainsi faire une ***offre d'échange, qui consiste à donner au porteur le choix entre conserver ses titres et recevoir en échange de nouveaux titres***, le remboursement des anciens titres étant exclu : les titres peuvent être échangés à un taux identique, mais l'intérêt de l'opération (pour l'État) réside dans l'allongement de la durée des nouveaux titres. ***La conversion est une technique qui vise à réduire les intérêts d'un emprunt tout en laissant subsister la dette en capital ; elle consiste à substituer à un emprunt un autre emprunt bénéficiant d'avantages réduits***. L'État propose à ses prêteurs un remboursement peu attractif de leur emprunt et émet un nouvel emprunt à des conditions moins favorables mais présentant néanmoins certains attraits (promesse de non-conversion avant une certaine date, avantages fiscaux différents de ceux attachés à l'ancien emprunt...) : les prêteurs ont donc le choix entre demander le remboursement et convertir les anciens titres en nouveaux. Dans certains cas, l'État ne laisse aux porteurs qu'un bref délai pour présenter leur demande de remboursement et établit une présomption selon laquelle ceux qui n'auront pas opté pour le remboursement sont censés avoir choisi la conversion : par exemple, en octobre 1973, lors de la conversion de la « rente Pinay », dix jours furent laissés aux porteurs pour demander le remboursement et passé ce délai, les titres étaient automatiquement convertis en emprunt de remplacement. ***Le remboursement anticipé permet pour sa part de réduire le capital de la dette :*** l'amortissement anticipé – qui suppose que l'État dispose des ressources suffisantes pour réaliser ce remboursement – ***ne peut être imposé aux porteurs que suivant les conditions fixées dans le contrat d'émission***. Certains décrets d'émission peuvent exclure expressément cette procédure : celui de « l'emprunt Giscard » de janvier 1973 prévoyait ainsi que l'amortissement aurait lieu en janvier 1988 en une seule fois et ne pourrait faire l'objet d'un remboursement par anticipation ; d'autres contrats d'émission peuvent prévoir cette hypothèse : l'emprunt d'octobre 1973 (emprunt de conversion de « l'emprunt Pinay ») était amortissable par tirage au sort jusqu'en 2007, mais il était précisé qu'il ne pourrait faire l'objet d'un remboursement anticipé avant juin 1983, ce qui rendait cette procédure possible à compter de cette date (l'État a d'ailleurs fait usage de cette faculté, l'emprunt ayant été entièrement remboursé par anticipation en juin 1988).

3) Les exceptions au caractère contractuel de l'emprunt

Jadis (1793, 1795, 1799, 1815...) et naguère (1948, 1976, 1983), l'État, faute de pouvoir attirer spontanément les souscripteurs ou de pouvoir leur proposer des avantages trop onéreux pour lui, a eu recours à des ***emprunts forcés***, qui constituent des exceptions au caractère contractuel et volontaire de l'emprunt. En dépit de leur caractère forcé, ces emprunts « facultativement obligatoires » sont toutefois remboursés avec intérêts aux souscripteurs.

Les emprunts libératoires, qui sont en fait des emprunts forcés, consistent à permettre aux contribuables de transformer une partie de leur impôt en emprunt ; par exemple, dans le but de lutter contre l'inflation, la loi du 7 janvier 1948 avait instauré un prélèvement exceptionnel sur certaines catégories de revenus : les contribuables avaient le choix entre le paiement de cet impôt exceptionnel et la souscription à l'emprunt pour une somme égale. De la même façon, afin de financer les indemnités payées aux agriculteurs victimes de la sécheresse de l'été 1976, la loi du 29 octobre 1976 avait instauré une majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu pour les cotes

Copyright © 2016 Gualino.

supérieures à 687 euros (« impôt sécheresse ») : les contribuables pouvaient se libérer de ce supplément d'imposition en souscrivant, dans certaines limites, à un emprunt dont le taux (6,5 %) était nettement inférieur à l'inflation, qui ne bénéficiait d'aucun avantage fiscal, et dont les intérêts n'étaient payés que cinq ans plus tard, lors du remboursement de l'emprunt.

Les emprunts obligatoires excluent par définition toute possibilité de choix du souscripteur qui devient un souscripteur forcé ; ainsi, à la suite du réajustement des parités monétaires européennes, un emprunt obligatoire a été émis, pour trois ans, en juin 1983 (« emprunt Delors ») : les contribuables ayant payé plus de 763,35 euros d'impôt sur le revenu en 1982 voyaient le montant de l'impôt qu'ils devaient acquitter au titre de leurs revenus de 1983 majoré d'une somme égale à 10 % de l'impôt payé en 1982 ; ces 10 % supplémentaires représentaient le montant de l'emprunt, assorti d'un taux d'intérêt de 11 %, « souscrit » par chaque contribuable, qui fut remboursé en 1986. En juillet 2009, le président et le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat ont plaidé pour qu'un emprunt de cette nature soit à nouveau créé, compte tenu de la gravité de la situation économique et budgétaire.

C - Les limites du crédit public

1) Les limites budgétaires et économiques

Le recours à l'emprunt peut être hasardeux lorsque le montant de la dette publique est tel que la charge des intérêts absorbe une part trop importante des recettes budgétaires annuelles de l'État ; par exemple en 2016, le service de la dette représente 44,5 milliards d'euros, soit environ 20 % des recettes (25 % en 2010). Les sommes ainsi consacrées au paiement des intérêts de la dette sont indisponibles pour le financement d'autres dépenses essentielles à la vie de la Nation, et contribuent, par un phénomène d'auto-alimentation de la dette, au déficit.

La pression du crédit public est l'action que l'État exerce sur le marché des capitaux et sur le marché monétaire, et elle correspond au pourcentage que représente, par rapport aux disponibilités du marché, le volume de l'emprunt public. L'État emprunte sur le marché obligataire, notamment, concurremment avec le secteur privé ; pour attirer les souscripteurs, le taux de ses emprunts doit être attractif, ce qui peut empêcher les taux d'intérêt de baisser et réduire d'autant les bénéfices des entreprises. En outre, l'emprunt public peut être limité par l'effet d'assèchement des disponibilités du marché qui ne permettraient plus aux entreprises de satisfaire leurs besoins pour le développement économique. Ces « effets d'éviction » privent d'une certaine façon les entreprises des capitaux nécessaires à leurs investissements. Les emprunts des États absorbent plus de 40 % des disponibilités obligataires mondiales.

Le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt (inférieurs à 1,5 %) des OAT ne doit pas faire oublier l'épée de Damoclès que représente pour la France leur éventuelle remontée : en mai 2015, la Banque de France estimait qu'une hausse durable d'un point de l'ensemble des taux représenterait une charge supplémentaire de 40 milliards d'euros.

Copyright © 2016 Gualino.

2) *Les limites politiques européennes*

a) La discipline budgétaire

Les articles 104 C et 109 E du Traité sur l'Union européenne ont prévu qu'à partir du 1er janvier 1999, ***les États membres « doivent éviter » les déficits publics excessifs, dans la perspective de la création d'une monnaie unique (l'Euro)*** qui s'est substituée le 1er janvier 2002 aux monnaies nationales.

Seuls peuvent toutefois participer à la monnaie unique les États membres qui respectent notamment une ***discipline budgétaire appréciée à l'aune de deux critères : d'une part, le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser une valeur de référence, fixée à 3 %*** par l'article 1 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexés au Traité de Maastricht ; d'autre part, ***le rapport entre la dette publique brute et le produit intérieur brut ne doit pas dépasser une valeur de référence fixée à 60 %*** par l'article 1 du Protocole.

b) La portée des critères de convergence

S'agissant de la notion de « déficit public », le Traité de Maastricht se réfère au concept de « besoin de financement des administrations publiques », tel que le définit le système européen de comptabilité nationale précisé par Eurostat. Celui-ci recouvre ***l'ensemble des administrations publiques : État, collectivités locales, organismes de Sécurité sociale et organismes divers d'administration centrale (ODAC)***, c'est-à-dire pour l'essentiel des établissements publics nationaux dont les ressources proviennent principalement de subventions de l'État ou de contributions obligatoires. En outre, la notion de besoin de financement ne recoupe pas exactement celle de déficit budgétaire : elle ne prend pas en compte les opérations financières, mais intègre à l'inverse des « opérations non budgétaires et non financières ». Or, le budget de l'État comporte des opérations financières portant sur des créances ou des dettes, qui modifient la composition du patrimoine financier de l'État (prêts et avances des comptes spéciaux du Trésor, dotation en capital...), mais à l'inverse, il ne comprend pas, par définition, des « opérations non financières et non budgétaires » qui ont un effet sur le besoin de financement (abandons volontaires de créances au profit de pays en voie de développement...).

Si la conception de la comptabilité européenne de la notion de déficit, entendue comme besoin de financement des administrations publiques, se différencie de la notion française de déficit budgétaire, il en va de même pour la notion de dette publique ; ***le concept de dette brute des administrations publiques retenu par la comptabilité européenne diffère sensiblement de celui proposé par les comptes nationaux*** dans le cadre des tableaux d'opérations financières (TOF). Contrairement à la dette « TOF », la dette au sens du Traité de Maastricht ne prend pas en compte les dettes contractées entre administrations publiques (dette consolidée), ni les décalages comptables, les crédits commerciaux, ou les opérations de crédit-bail ; enfin, elle est exprimée en valeur nominale, alors que la dette « TOF » est calculée à partir de la valeur de marché des titres émis. ***Au sens du Traité de Maastricht, la dette des administrations publiques s'établirait à 2 100 milliards d'euros environ.***

Copyright © 2016 Gualino.

c) Le respect des critères de convergence

En mai 1998, les chefs d'État et de gouvernement de l'Europe ont décidé quels États membres participent les premiers à la monnaie unique, c'est-à-dire à ***la troisième phase de l'Union économique et monétaire, qui a commencé le 1er janvier 1999, en fonction du respect des critères de convergence*** : outre les critères de déficit et de dette, le Traité de Maastricht retient également des critères d'inflation, de taux d'intérêt à long terme et de taux de change (qui ne concernent pas les finances publiques), actuellement respectés par la plupart des États membres. Fin décembre 1998, le Conseil européen a fixé de façon irrévocable les taux de conversion des monnaies des États participant à l'euro. ***L'appréciation du respect des critères de convergence a été portée sur la base des résultats de l'exercice 1997 :*** toutefois, dans la mesure où ***très peu d'États membres satisfaisaient en 1997 aux deux critères de finances publiques***, et ne pouvaient donc participer à la monnaie unique, une certaine ***souplesse d'interprétation*** n'a pu être exclue ; le Traité de Maastricht admet d'ailleurs que ***l'appréciation des deux critères peut être faite « en tendance » : le déficit peut dépasser la valeur de référence si le ratio déficit/PIB a diminué de manière substantielle et constante lors des années précédentes*** ; un degré de souplesse existe également pour ***la dette publique, à condition qu'elle ait diminué suffisamment***. Dix-neuf États (soit 330 millions d'Européens environ) participent actuellement à la monnaie unique ; trois États (Royaume-Uni, Danemark, Suède) ont décidé de ne pas s'associer pour l'instant à l'euro.

d) La sanction politique du respect des critères de convergence

La Commission de Bruxelles a estimé, en octobre 2002, que ni la France, ni l'Allemagne, ni l'Italie, ni le Portugal n'avait fait suffisamment d'efforts pour réduire leurs déficits, en vue d'atteindre l'équilibre en 2006, ce délai ayant déjà été repoussé de deux ans par la Commission ; en contrepartie, elle a demandé que les états concernés réduisent leur déficit structurel de 0,5 % du PIB par an. La France en a pris l'engagement mais à partir de 2004. Le dérapage du déficit français a conduit Bruxelles à faire de même envers la France, au printemps 2003, qui était alors sous la menace de se voir infliger une sanction sous forme de dépôt non rémunéré de 3 milliards d'euros. Fin novembre 2003, la France et l'Allemagne ont obtenu que les procédures de sanction pour déficits publics excessifs soient interrompues : cette décision des ministres des Finances européens a été sanctionnée en juillet 2004 par la Cour de Justice. En septembre 2006, la Commission a déclaré close la procédure engagée contre la France.

En septembre 2004, la Commission a amorcé une réforme du Pacte de Stabilité allant dans le sens d'un assouplissement des règles budgétaires : ne seraient pas déclarés en déficits excessifs les États ayant une faible croissance, seraient pris en compte les éléments spécifiques d'un pays dans la correction des déficits, le rythme et les modalités de retour dans les normes seraient modulables selon les pays...

La grave crise financière du dernier trimestre 2008 a conduit les autorités européennes a manifesté la plus grande indulgence, nécessité faisant loi, à propos de la discipline budgétaire. L'indulgence porte toutefois sur les délais donnés pour revenir à une meilleure fortune, pas sur les dépassements des ratios : ainsi en mars 2009, une procédure pour déficit excessif a été ouverte contre la France, l'Espagne, l'Irlande, la Grèce, le Royaume-Uni, la Lettonie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et Malte,

Copyright © 2016 Gualino.

soit onze pays. En décembre 2009, la Commission a demandé à la France de ramener son déficit sur PIB à moins de 3 % d'ici... 2013, délai reporté ultérieurement à 2015 puis à 2017.

Celui-ci est passé de 3,4 % en 2008, à 7,5 % en 2009, 7,1 % en 2010, 5,2 % en 2011 ; 4,8 % en 2012, 4,3 % en 2013, 4,4 % en 2014, 3,8 % en 2015 et 3,3 % en 2016 ; quant à la dette sur PIB, elle n'a jamais été en deçà de 60 % : elle est passée de 78 % en 2009 à 82,3 % en 2010, 86 % en 2011, 89,3 % en 2012, 93,3 % en 2013, 95,3 % en 2014, 96,3 % en 2015 et 96,5 % en 2016.

e) La sanction économique et financière du respect des critères de convergence

La crise financière majeure du dernier trimestre 2008 a mis à mal les économies européennes et dans certains cas a agi comme un révélateur des problèmes structurels qui affectaient certains États. ***L'endettement des pays occidentaux a brusquement bondi, ceux-ci faisant massivement appel à l'emprunt pour sauver leur système bancaire et relancer l'économie*** : par exemple, les États-Unis enregistraient à l'été 2011 une dette de 10 000 milliards d'euros (100 % du PIB), soit le plafond légalement autorisé, et de ce fait a vu sa notation dégradée en août 2011 (AA+) en décembre 2011, les six États de la zone euro (mais aussi le Royaume-Uni) notés triple A étaient en voie d'être déclassés ; la dette allemande progressait de 18 % en 2010 pour atteindre 2 000 milliards d'euros – dont 1 284 pour l'État fédéral – (76 % du PIB). Certains États se sont littéralement effondrés, menaçant d'emporter dans leur déroute la monnaie unique européenne, aussi dut-on mettre en œuvre un mécanisme de sauvegarde.

La grave crise de la dette souveraine qui a affecté la Grèce à l'automne 2009, puis la zone euro au printemps 2010, a conduit les Européens à inventer, dans l'urgence, un plan de sauvetage. L'Union monétaire a en effet longtemps vécu sur une illusion : le Pacte de stabilité et de croissance adopté lors du sommet d'Amsterdam, en juin 1997, devait contraindre les membres de la zone euro à tenir leurs engagements budgétaires. Mais cet instrument de discipline collective n'a jamais été correctement appliqué, avant son assouplissement en 2005, sous la pression conjointe de la France, l'Allemagne et l'Italie qui ne parvenaient pas à le respecter : en outre, tout renflouement d'un État en difficulté était interdit par le traité de Lisbonne. ***L'effondrement de la Grèce a conduit à la mise en place par le Conseil européen du 29 octobre 2010 d'un dispositif d'aide de 750 milliards d'euros : un fonds de stabilisation financière*** de 440 milliards activé à l'unanimité des États participants, destinés à secourir les États en difficulté après avoir emprunté sur les marchés grâce aux garanties apportées par les États de la zone euro ; ***un mécanisme d'aide financière***, de 60 milliards, financé par des emprunts réalisés par la Commission et garantis par le budget communautaire, activé à la majorité qualifiée des vingt-huit ; enfin, 250 milliards apportés par ***le Fonds monétaire international***. Ce dispositif, en vigueur jusqu'en 2013, supposait une réforme du traité de Lisbonne pour être pérennisé, révision qui a été engagée en 2011 et un traité a été adopté en 2012. La Grèce a bénéficié d'un concours de 160 milliards sur trois ans, le Portugal de 78 milliards sur trois ans et l'Irlande de 85 milliards pour la même période (un troisième plan d'aide à la Grèce de 86 milliards a été décidé durant l'été 2015...).

Le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui résulte du Traité de Lisbonne modifié, s'est progressivement substitué au Fonds européen – dont il a repris les

Copyright © 2016 Gualino.

engagements – et ses missions sont plus larges que ne l'étaient celles du Fonds : il peut apporter une assistance temporaire à un État solvable, renégocier la dette avec les créanciers en cas d'insolvabilité, recapitaliser des banques en difficultés, accorder des prêts ou acheter de la dette des États contractée auprès des banques...

La décision d'intervention du MES est soumise à l'accord des pays détenant au moins 85 % de son capital et à l'approbation de la Banque Centrale Européenne et de la Commission.

S'appuyant sur le capital apporté par les États (16 milliards pour la France) pour emprunter sur les marchés, le MES dispose d'une capacité d'action de 500 milliards, cette somme pouvant atteindre 700 milliards en cas de besoin.

Ces différents plans de sauvetage sont rendus nécessaires par les interdépendances financières : les banques européennes, françaises et allemandes sont les plus importantes détentrices de la dette grecque et étaient donc exposées à un risque de « défaut » de la part de cet État ; les banques allemandes et britanniques détenaient la majeure partie de la dette irlandaise ; ce sont toutefois les banques françaises, devant leurs homologues allemandes et anglaises, qui détenaient la plus grande partie des dettes grecques, irlandaises, italiennes, portugaises et espagnoles ; le sauvetage de la Grèce et l'aide apportée aux autres États en difficulté a visé à éviter un risque systémique de contagion et à sauver la zone euro.

f) Le renforcement des règles prudentielles

Consécutivement à la crise financière, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles en mars 2012 et ratifié par la loi du 22 octobre 2012, a prévu pour chaque État membre ***une règle relative à l'équilibre structurel*** : le solde annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, avec une limite inférieure de 0,5 % de PIB de déficit structurel pour les États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB, 1 % pour les autres.

Le Traité prévoit que des institutions indépendantes sont chargées de vérifier le respect de cette règle (en France, le Haut Conseil des Finances Publiques, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier Président).

Le Traité instaure un mécanisme de corrections devant être mis en œuvre par les gouvernements concernés en cas de constatation ***d'un écart important par rapport à la trajectoire de solde structurel :*** « l'écart important » est défini par le règlement du 16 novembre 2011 modifiant celui du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, comme une différence de 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % du PIB par an sur deux ans entre l'exécution annuelle et la trajectoire du solde structurel (sauf circonstances exceptionnelles prévues au Traité).

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 prévoit qu'après avis du Haut Conseil des Finances Publiques, le gouvernement doit proposer des mesures de correction qui seront prises en compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année.

En outre, les États dont ***le ratio d'endettement est supérieur à 60 % doivent le réduire à un rythme moyen d'un vingtième par an*** de la différence entre le niveau de dette et la valeur de référence.

Copyright © 2016 Gualino.

La Commission, ou un État membre, peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'un État ne s'est pas conformé aux dispositions relatives à l'équilibre structurel : ***la Cour de Justice peut infliger une amende*** qui ne peut dépasser 0,1 % du PIB de l'État.

Enfin, à l'automne 2013, des nouvelles règles de surveillance budgétaire ont été mises en place pour la première fois, qui résultent de deux règlements de mai 2013 (« two pack »), l'un établissant des règles communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans la zone euro, l'autre relatif à la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Le premier règlement prévoit un examen *ex-ante* des projets de budgets nationaux (avant qu'ils ne soient adoptés) par la Commission, un suivi renforcé des États en procédure pour déficit excessif et l'obligation de fonder les projets de lois de finances et les programmes de stabilité sur les prévisions macro-économiques approuvées par un organisme indépendant (en France, le Haut Conseil des Finance Publiques).

S'agissant de l'examen *ex-ante* des budgets nationaux, la Commission peut, en cas de « manquements graves » par rapport aux obligations du Pacte de stabilité et de croissance, demander une révision des projets de budgets dans un délai de deux semaines ; dans tous les cas, la Commission publie, avant fin novembre, un avis sur le projet de budgets nationaux de chaque État membre de la zone euro au regard de leurs engagements budgétaires, ainsi qu'une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble. Ainsi, le 15 novembre 2013, la Commission a validé le cadrage macro-économique du budget français sans demander de modification, mais elle a également relevé les insuffisances de sa réforme des retraites et indiqué qu'avec un niveau de prélèvements obligatoires record, la France devra diminuer ses dépenses publiques. Le 29 octobre 2014, la Commission n'a pas émis d'avis négatif sur le projet de budget français après que le gouvernement ait trouvé 3,6 milliards de ressources supplémentaires lui permettant d'atteindre 0,5 point de PIB de réduction du déficit structurel.

Copyright © 2016 Gualino.

BIBLIOGRAPHIE

BARILARI (A.), Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, *Gestion et finances publiques*, n° 5, 2013, p. 33.

BOUVIER (M.), « La règle d'or, un concept à construire », *RFFP*, n° 113, 2011, p. V.

DUCROS (J.-C.), *L'emprunt de l'État*, L'harmattan, 2008, 473 p.

FERNANDEZ (R.), « La gestion de la dette française au cœur de l'expertise de l'Agence France Trésor », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 21.

GERMAIN (J.), « La faible garantie de la règle européenne d'équilibre structurel des finances nationales », *Gestion et finances publiques*, n° 7, 2013, p. 59.

GOUIFFÈS (P. F.), *L'âge d'or des déficits. 40 ans de politique budgétaire française*, La Documentation française, 2013, 240 p.

GROSSE (A.), « Réflexion sur la notation financière des dettes souveraines », *RFFP*, n° 117, 2012, p. 193.

JEANNARD (S.), « L'identification de la nature juridique des emprunts publics », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 51.

LAMBERT (T.), « La communautarisation de la loi de finances et son corollaire », *in La loi* (dir. C. Puigelier), Économica, 2005, p. 209.

MARCHAT (P.), « L'assouplissement du Pacte de stabilité », *Rev. Trésor*, 2005, p. 292.

MATTRET (J.-B.), « La discipline budgétaire europénne », *RFFP*, n° 120, 2012, p. 167.

ORSONI (G.), « Les finances publiques sont-elles encore des finances de l'État ? », *in Mélanges Amselek*, Bruylant, 2005, p. 631.

QUEROL (F.), « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », *RFFP*, n° 119, 2012, p. 147.

SCHWENGLER (B.), *Déficits publics*, L'Harmattan, 2012, 201 p.

SOULAY (C.), « La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne : convergence par-delà des différences ? », *RFFP*, n° 112, 2010, p. 187.

THORIS (G.), « Du diviseur budgétaire à la crise des dettes publiques », *RFFP*, n° 116, 2011, p. 219.

La dette publique dans l'histoire, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006, 499 p.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 5

L'exécution de la loi de finances

Chapitre 13 La séparation des ordonnateurs et des comptables 149

Chapitre 14 Les aménagements à la séparation des ordonnateurs et des comptables. 165

Chapitre 15 La sanction à la séparation des ordonnateurs et des comptables 171

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 13

La séparation des ordonnateurs et des comptables

Si les procédures de conception et de vote des lois de finances sont régies par des dispositions de valeur constitutionnelle (Constitution et loi organique), les opérations d'exécution du budget sont essentiellement organisées par un texte réglementaire, ***le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique***, qui succède au décret du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique. L'exécution juridique du budget se décompose en plusieurs phases, certaines impliquant des actes administratifs, d'autres une manipulation matérielle de fonds ; il a semblé préférable, pour éviter les confusions et les fraudes et faciliter les contrôles, que ce soit deux types d'agents qui réalisent ces opérations : l'exécution du budget est ainsi gouvernée par un principe fondamental, celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

1 • LES AGENTS D'EXÉCUTION DU BUDGET

L'exécution du budget doit être réalisée conformément aux autorisations prévues dans la loi de finances et précisées dans les décrets de répartition. Une ***division des tâches d'exécution*** est organisée entre les ordonnateurs, chargés de prendre les actes administratifs prescrivant notamment les dépenses, et les comptables, chargés des opérations matérielles de maniement de fonds et, notamment, du paiement de la dépense. Ces fonctions sont nettement séparées et l'article 9 du décret de 2012 dispose que les ***fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles***. Les ordonnateurs sont des ***administrateurs qui ne sont pas véritablement définis mais dont les fonctions sont délimitées par l'article 10 du décret*** : ils prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses et à cet effet constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses. Quelle que soit leur qualité, les ordonnateurs sont accrédités auprès du comptable public, ce qui signifie qu'ils lui font connaître leur périmètre de compétences, dans les conditions prévues par l'arrêté du 25 juillet 2013. ***Les comptables sont plus clairement définis que les ordonnateurs par le décret de 2012*** (articles 13 à 22), ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit de fonctionnaires spécialisés nommés ou agréés par le ministre des Finances : un comptable public a la charge exclusive de manier des fonds et de tenir les comptes de l'État, des

Copyright © 2016 Gualino.

collectivités territoriales, de leurs établissements publics de santé, d'autres personnes morales de droit public...

A - Les ordonnateurs

1) *Les différentes catégories d'ordonnateurs*

a) Les ordonnateurs principaux

L'ordonnateur est un ***décideur*** au sens où il est l'autorité administrative qui prend la décision de la dépense et qui ordonne au comptable le paiement de celle-ci. L'article 74 du décret de 2012 précise que ***les ministres sont ordonnateurs principaux*** des recettes et des dépenses du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes. Toutefois, les directeurs des services dotés de budgets annexes peuvent se voir conférer la qualité d'ordonnateur principal.

b) Les ordonnateurs secondaires

Les ***préfets de département et de région*** ont été érigés, par les décrets du 10 mai 1982 puis par celui du 29 avril 2004 modifié par celui du 16 février 2010, en ***ordonnateurs secondaires uniques*** pour les services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans les départements et les régions (sauf pour les décisions liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et recettes publiques), principe rappelé à l'article 75 du décret de 2012. Une partie significative des crédits ministériels est en effet mise à la disposition des préfets : par exemple, les crédits d'investissement sont délégués aux préfets, sous forme d'autorisations d'engagement (suivies de crédits de paiement) qui décident de leur affectation.

Sont également ordonnateurs secondaires, ***certains représentants de la France à l'étranger*** : par exemple, l'arrêté du 6 février 1997 du ministre des Finances portant règlement de comptabilité publique pour la désignation d'ordonnateurs secondaires délégués à l'étranger a conféré la qualité d'ordonnateur secondaire à des ambassadeurs français (auprès de l'Union européenne, en Espagne, en Allemagne, au Togo, en Belgique...).

Les présidents des Autorités administratives indépendantes ont également (article 75 du décret de 2012) la qualité d'ordonnateurs secondaires.

Le ministère de la Défense dispose également en province de nombreux ordonnateurs secondaires militaires, de même que certaines administrations civiles (Justice, Finances...) ; enfin, certaines fonctions peuvent conduire à être désigné comme ordonnateur secondaire (directeur d'une École nationale...). S'agissant de l'autorité judiciaire, le décret du 24 mai 2004 confère la qualité d'ordonnateur secondaire aux premiers présidents et procureurs généraux de Cour d'appel. L'arrêté du 16 décembre 2009 confère la qualité d'ordonnateur secondaire à des responsables militaires (chefs du soutien du personnel de bases aériennes, chefs de corps d'écoles militaires...).

c) Les ordonnateurs délégués

Le décret du 27 juillet 2005 autorisant les ministres à déléguer par arrêté leur signature ***permet aux ministres de donner délégation aux membres de leur cabinet***

Copyright © 2016 Gualino.

(directeur, chef de cabinet et leurs adjoints). Les ***agents supérieurs de l'administration*** (directeurs, chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs) ont compétence, à compter de leur nomination pour signer toutes ordonnances de paiement, de virement ou de délégation et tous ordres de recettes. Des ***ordonnateurs suppléants*** peuvent également être désignés par les ordonnateurs principaux pour les ***suppléer momentanément***, en cas d'absence ou d'empêchement, comme le prévoit l'article 10 du décret de 2012.

Les préfets, ordonnateurs secondaires, peuvent également déléguer leur signature à leurs collaborateurs directs (secrétaire général de la préfecture...) ***ou aux chefs des services déconcentrés départementaux et régionaux*** (directeur départemental des territoires...) pour exercer, dans leur domaine de compétence, les fonctions d'ordonnateur. Par exemple, l'article 2 de l'arrêté interministériel du 21 décembre 1982 portant règlement de comptabilité pour la désignation des ordonnateurs secondaires et de leurs délégués prévoit que le recteur d'académie, par délégation de signature du préfet, est ordonnateur délégué.

2) La responsabilité des ordonnateurs

a) La responsabilité des ordonnateurs principaux

Comme le prévoit ***l'article 12 du décret de 2012, les ordonnateurs encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, une responsabilité dans les conditions fixées par la loi*** ; cette formulation renvoie à la ***responsabilité politique*** du gouvernement, contre lequel l'Assemblée nationale a la possibilité (article 49 de la Constitution) de voter une motion de censure (mais une seule motion de censure – en 1962 – a été votée depuis le début de la V^e^ République) mais aussi ***à la responsabilité pénale*** des ministres (article 68.1 de la Constitution), qui sont alors jugés par une juridiction spéciale (Haute Cour de Justice jusqu'en 1993, Cour de justice de la République depuis) : cette procédure aurait pu être engagée contre Christian Nucci, ancien ministre de la Coopération, qui dans le cadre de l'affaire dite « Carrefour du développement », avait été inculpé, notamment pour faux en écriture publique, soustraction de fonds publics et recel (dans l'exercice de ses fonctions) mais une opportune amnistie prévue par la loi du 15 janvier 1990 a empêché la poursuite de la procédure.

Celle-ci est toutefois allée à son terme pour l'ancien secrétaire d'État aux handicapés, Michel Gillibert (lui-même tétraplégique), condamné le 7 juillet 2004 par la Cour de justice de la République à 20 000 euros d'amende, trois ans d'emprisonnement avec sursis et cinq ans d'interdiction de droits civiques pour escroquerie au détriment de l'État : celui-ci avait créé cinq associations destinataires de 1,3 million d'euros de subventions provenant de son ministère à seule fin de rémunérer des membres de son cabinet et certaines dépenses personnelles ; la Cour de justice avait noté le train de vis dispendieux du secrétaire d'État et souligné qu'il avait été « le concepteur, le décideur et l'un des bénéficiaires du délit ».

De la même façon, l'article 9 de la ***loi du 10 août 1922*** relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées interdit aux ministres, à peine de commettre une ***forfaiture*** sanctionnée par la dégradation civique, de prendre sciemment des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant des crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois ; ce texte prévoit également que les ministres sont ***civilement responsables*** pour les dépenses irrégulièrement engagées, mais la loi de

Copyright © 2016 Gualino.

1922, que ce soit sur le plan pénal ou sur le plan civil, est restée ***inappliquée*** (le nouveau Code pénal de 1994 a d'ailleurs supprimé l'incrimination de forfaiture et la peine infamante de dégradation civique). La responsabilité des ministres, théoriquement importante, est pratiquement nulle.

b) La responsabilité des autres ordonnateurs

Les autres ordonnateurs encourent une ***responsabilité disciplinaire, pénale ou civile***, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour de discipline budgétaire et financière ; en outre, l'article 9 de la loi de 1922 déclarait également coupable de ***forfaiture*** le fonctionnaire qui aura sciemment transgressé les règles d'engagement des dépenses. En pratique, sauf lorsque les fonctionnaires ordonnateurs ont violé les règles de la comptabilité publique dans un intérêt personnel, les actions visant à mettre en cause leur responsabilité sont rarement engagées.

B - Les comptables

1) Les différentes catégories de comptables

a) Les comptables directs du Trésor

L'article 79 du décret de 2012 énumère plusieurs catégories de comptables publics de l'État, au premier rang desquels les comptables directs du Trésor, qui sont les plus nombreux, et qui ont la charge d'***exécuter toutes opérations de recette et de dépense du budget général et des comptes spéciaux***, toutes opérations de trésorerie, et toutes opérations financières de l'État, à l'exception de celles dont l'exécution est expressément confiée à d'autres comptables publics. Comptables de droit commun, dotés d'une ***compétence générale***, les comptables du Trésor ***relèvent de la Direction générale des finances publiques*** qui constitue l'une des grandes directions verticales du ministère des Finances. Le décret du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la Direction générale des Finances publiques, du fait de la fusion Trésor/Impôts, a créé les directions départementales, les directions régionales et les directions spécialisées des finances publiques. Cette administration dispose de près de 4 000 postes comptables en France et à l'étranger, répartis en ***directions départementales*** (115 environ) et en ***postes comptables au niveau du canton*** (3 800 environ), auxquelles il faut ajouter les paieries générales et paieries placées auprès de certaines ambassades de France (25 environ), et quelques centres de la redevance audiovisuelle.

L'article 15 du décret de 2012 distingue, parmi les comptables publics, les ***comptables principaux (150 environ), qui rendent directement leurs comptes à la Cour des comptes, et les comptables secondaires, dont les opérations sont centralisées par un comptable principal***.

L'Agent comptable central du Trésor, comptable principal, procède aux mêmes opérations que tout comptable direct du Trésor mais également, ***centralise à partir du mois de mars les opérations budgétaires et financières réalisées l'année précédente par tous les comptables principaux*** et passe les écritures de fin d'année permettant de dresser les comptes annuels, desquels résultera le ***compte général de l'État*** qui sera soumis à la signature des ministres au mois de juin. Le décret du 23 décembre 2006 a supprimé à compter de 2008 l'Agence comptable centrale du

Copyright © 2016 Gualino.

Trésor et transféré ses compétences à un comptable rattaché à la Direction des Finances publiques, dénommé ***comptable centralisateur des compte de l'État.***

Les ***directeurs départementaux des finances publiques*** (ex-trésoriers-payeurs généraux) disposent également de la ***qualité de comptable principal***, et centralisent, au niveau départemental, les opérations réalisées par les comptables secondaires.

Créé à l'origine par un décret impérial du 21 novembre 1865, le corps des trésoriers-payeurs généraux était régi par le décret du 1er février 1954 modifié définissant leur statut particulier, qui les place à la direction des services déconcentrés du Trésor dans le cadre du département et de la région. L'accès à cette fonction était réservé, à raison de ***80 %, à des agents supérieurs du Trésor***, dont le statut est fixé par décret du 2 août 1995 (receveurs des finances, trésoriers principaux et directeurs départementaux du Trésor) ***inscrits sur une liste d'aptitude, et aux administrateurs civils de l'administration centrale des finances*** et de la Caisse des Dépôts et Consignations ; ***20 % des postes sont pourvus au choix du gouvernement***. C'est sans doute l'un des rares corps de hauts fonctionnaires à ne pas être composé presque exclusivement d'anciens élèves de l'ENA dans la mesure où moins d'un trésorier-payeur général sur deux était issu de cette école. Sur les ***120 membres de ce corps***, certains exercent des fonctions territoriales classiques, les autres assurant des missions particulières (service de la redevance audiovisuelle, opérations pour l'étranger, agences comptables de certains établissements publics...). Ils ont pris la dénomination ***d'administrateurs généraux des finances publiques***.

Les ***comptables secondaires*** sont ceux dont les opérations sont centralisées par le directeur départemental, comptable principal : les ***receveurs des finances (devenus des administrateurs des finances publiques)***, ***comptables supérieurs*** bien que secondaires, ***centralisent*** eux-mêmes les opérations réalisées par les différents ***comptables subordonnés*** (trésoriers) des postes comptables implantés au niveau cantonal.

b) Les autres catégories de comptables

Les ***comptables des budgets annexes et des comptes spéciaux*** procèdent aux opérations découlant de l'exécution de ces budgets ou de ces comptes.

Les ***comptables spéciaux du Trésor***, qui ne disposent que d'une compétence d'attribution, contrairement aux comptables directs du Trésor qui ont une compétence générale, sont créés par décret pour exécuter certaines catégories particulières d'opérations de recettes et de dépenses : par exemple, un décret du 2 décembre 1992 a créé une trésorerie générale des créances spéciales du Trésor (implantée à Châtellerault) chargée de recouvrer certaines créances (débets, sanctions pécuniaires prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière...). Le décret du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la Direction générale des finances publiques l'a qualifiée de direction spécialisée des finances publiques.

Les ***comptables des douanes et droits indirects*** (impôts, douanes...) sont chargés du recouvrement de certains impôts, taxes, droits, redevances, produits et recettes diverses et des pénalités fiscales y afférant. Leurs opérations sont centralisées par le directeur départemental des finances publiques et présentées dans ses comptes sous forme d'états annexes.

Il faut enfin signaler qu'en vertu de l'article 13 du décret de 2012, ***tout comptable public est nommé par le ministre du Budget*** ; préalablement à leur installation dans

Copyright © 2016 Gualino.

leur premier poste, les ***comptables principaux prêtent serment devant la Cour des comptes*** (directeurs départementaux, comptables principaux des administrations financières et des budgets annexes, comptables spéciaux du Trésor...) selon une formule prévue par le décret du 3 mars 2004 relatif aux modalités de prestation de serment des comptables publics. Il faut signaler qu'il existe un ***réseau spécifique aux armées*** actuellement organisé par le décret du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires ; par exemple, par décision du 10 février 2011 ont été créées des trésoreries (dans les régions situées au siège de la zone de défense...) ou des sous-trésoreries militaires (GIGN...) de la gendarmerie nationale.

2) La responsabilité des comptables

a) La portée de la responsabilité

La responsabilité du comptable, du fait de son rôle spécifique (il manie des deniers publics, il tient la comptabilité de son poste, et il est tenu d'exercer certains contrôles), peut être engagée beaucoup plus largement que celle de l'ordonnateur. L'article 17 du décret de 2012 et l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 posent en principe sa ***responsabilité personnelle et pécuniaire pour les opérations dont il est chargé*** : recouvrement de recettes, paiement de dépenses, garde de fonds et valeurs, maniement des fonds, conservation des pièces justificatives et documents comptables, tenue de la comptabilité, contrôles en matière de recettes et dépenses.

Il convient de signaler que seules les juridictions judiciaires sont compétentes pour connaître des fautes commises par les trésoriers-payeurs généraux dans la gestion des fonds des particuliers (*CE, 23 février 2000, Ministre de l'Économie et des Finances cl Ferrand*).

La responsabilité du comptable peut être ***engagée de son fait personnel***, s'il méconnaît les règles devant présider à l'accomplissement des opérations dont il est chargé, mais aussi ***à raison de faits de ses subordonnés*** : le comptable principal est, par exemple, responsable de plein droit des opérations des ***comptables secondaires*** dont il centralise les opérations, ce qui n'exclut d'ailleurs pas la responsabilité propre des comptables secondaires ; le comptable est en outre responsable des opérations réalisées par les ***régisseurs***, dans la limite des contrôles qu'il est tenu d'exercer sur ces derniers (voir, par exemple, la condamnation à une amende par la Cour de discipline budgétaire et financière d'un régisseur et de deux comptables successifs : CDBF, 10 décembre 2010, commune de Bandol), et des actes accomplis par des ***comptables de fait***, s'il a eu connaissance de ces actes et ne les a pas signalés à son supérieur hiérarchique. Le comptable peut également voir sa responsabilité mise en jeu à raison de la ***gestion de ses prédécesseurs*** pour les opérations prises en charge sans réserve lors de son arrivée dans le poste comptable, ou qu'il n'aurait pas contestées dans le délai de six mois suivant cette arrivée.

La ***responsabilité*** des comptables est toutefois expressément ***dégagée pour les erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent*** (hormis le cas de mauvaise foi) et dans l'hypothèse où ils ont effectué des opérations sur ***réquisition*** régulière d'un ordonnateur.

Le comptable encourt également, s'il a commis des fautes graves, une suspension, une sanction disciplinaire, et peut faire l'objet de poursuites pénales, les trois procédures étant souvent déclenchées conjointement, le juge administratif vérifiant la légalité des

Copyright © 2016 Gualino.

mesures prises à l'encontre du fonctionnaire concerné (*voir par exemple, CE, 19 novembre 1993, Vedrenne, à propos d'un agent du Trésor ; CE, 8 avril 1994, Gabolde, à propos d'un comptable public*). Sur le plan pénal, un inspecteur du Trésor a été condamné à quinze ans de réclusion criminelle en juin 1997 pour avoir détourné 8,38 millions d'euros – ce qui constitue un record absolu pour un agent du ministère des Finances – pendant une dizaine d'années, des caisses du Trésor public.

La ***spécificité du statut militaire a conduit à définir un régime de responsabilité particulier pour les trésoreries relevant de ce statut***, organisé par le décret du 30 décembre 2010 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des trésoriers militaires. À la différence d'un comptable civil, un trésorier militaire (qui n'a pas la qualité de comptable), par exemple en cas d'ordre de versement du ministre de la Défense, doit exercer un recours administratif préalable obligatoire devant la Commission de recours des militaires.

b) L'engagement de la responsabilité pécuniaire

Sans préjudice de la mise en jeu de leur responsabilité devant les ***juridictions financières*** (Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière), les comptables peuvent voir leur responsabilité pécuniaire mise en jeu par le ***ministre des Finances*** : lorsqu'un déficit est constaté, qu'il manque des deniers ou valeurs, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par sa faute, l'État a dû procéder à l'indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers (la constatation de ces manquements peut résulter d'un contrôle d'un comptable principal ou d'un rapport de l'Inspection générale des finances, par exemple), ***le ministre des Finances émet un ordre de reversement qui contraint le comptable à verser immédiatement sur ses deniers propres la somme correspondante*** (le comptable doit « se vider les mains »).

L'article 4 du décret du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débets des comptables publics et assimilés prévoit que si le comptable n'a pas acquitté la somme réclamée et s'il n'a pas sollicité ou n'a pas obtenu le sursis de versement ou si celui-ci est venu à expiration, ***le ministre du Budget prend immédiatement un arrêté de débet*** qui se substitue à l'ordre de reversement, la somme mise à la charge du comptable portant intérêt au taux légal. L'arrêté du ministre, qui consacre le débet « administratif » (ainsi nommé pour le distinguer du débet « juridictionnel » pouvant être prononcé par la Cour des comptes), peut être attaqué par le comptable devant le juge administratif. Le comptable qui a réparé de ses deniers le préjudice causé par l'un de ses subordonnés, ou par un autre comptable, dispose toutefois contre eux d'une action récursoire. En vertu de l'arrêté du 30 décembre 1992, les débets sont recouvrés par la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor.

L'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a modifié l'article 60 de loi de finances pour 1963 et prévu que ***la responsabilité du comptable sera différemment engagée selon que les manquements constatés auront ou non causé un préjudice financier à l'organisme public concerné***. Lorsqu'il n'y a pas préjudice financier, le juge des comptes peut obliger le comptable à s'acquitter d'une somme arrêtée en tenant compte des circonstances, dont le montant maximal est fixé par le décret du 10 décembre 2012 à un millième et demi du montant du cautionnement du comptable.

Copyright © 2016 Gualino.

Dans un arrêt du 29 janvier 2013 portant sur les comptes du Conservatoire du Littoral, la Cour des comptes avait estimé que ce plafond s'appliquait à chaque retenue à l'encontre du comptable et qu'il était donc possible de prononcer plusieurs sommes non rémissibles pour le même exercice : sur pourvoi en cassation du ministre, le Conseil d'État a estimé que la Cour des comptes n'avait pas commis d'erreur de droit et validé son interprétation (CE, 21 mai 2014, Ministre chargé du Budget).

Lorsqu'il y a préjudice financier ou que, par le fait du comptable, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante. Lorsque le Ministère public près le juge des comptes requiert l'instruction d'une charge à l'égard du comptable, celui-ci a la faculté de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale soit au montant de la perte subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée à un autre organisme public ou à un tiers, ou de la valeur du bien manquant.

Compte tenu de l'étendue de leur responsabilité, l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 a prévu qu'avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties. Le décret du 2 juillet 1964 modifié relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics prévoit que la garantie peut consister en un cautionnement, déposé par le comptable à la Caisse des Dépôts et Consignations, et dont le montant est fixé par le ministre des Finances en fonction de l'importance du poste géré ; l'arrêté du 23 novembre 2012 portant fixation des cautionnements à constituer par les comptables de la direction générale des finances publiques prévoit que le cautionnement est déterminé par application d'un coefficient au montant du traitement annuel brut attaché à l'indice le plus élevé afférent à la catégorie de comptables concernée : par exemple pour un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le coefficient est fixé à 11. Le cautionnement est restitué au comptable lors de sa sortie de fonctions, après délivrance d'un ***certificat de libération totale ou partielle*** (et arrêt de quitus de la Cour des comptes) par le directeur général des finances publiques pour les comptables principaux (et supérieurs) et par le directeur régional des finances publiques pour les comptables secondaires. Le montant des cautionnements est toutefois prohibitif et peut atteindre des sommes très importantes (plusieurs centaines de milliers d'euros dans certains cas) aussi les comptables ont-ils été autorisés par le décret du 2 juillet 1964 à remplacer le cautionnement par une ***affiliation à une association de cautionnement mutuel*** agréée par le ministre des Finances : l'Association française de cautionnement mutuel (créée en 1908, à l'initiative de Joseph Caillaux, elle compte actuellement 59 000 adhérents et garantit pour 1,2 milliard d'euros de cautionnement), à laquelle cotisent les comptables, avance les fonds au comptable mis en débet et récupère ensuite la somme sur le comptable et les autres mutualistes. Dans le cas de cessation d'affiliation d'un comptable à l'Association, le comptable doit obligatoirement constituer une nouvelle garantie sous peine de faute professionnelle entraînant sa suspension immédiate. Les comptables peuvent également souscrire une ***assurance personnelle volontaire*** couvrant leurs déficits de caisse. Les comptables publics perçoivent toutefois une indemnité de caisse et de responsabilité qui compense très largement ces frais liés à leurs fonctions (à l'Assurance Mutuelle des fonctionnaires, créée avant la seconde guerre mondiale, qui assure 32 000 comptables publics et régisseurs).

Copyright © 2016 Gualino.

Le Trésor dispose d'un ***privilège sur les biens meubles du comptable*** ainsi que d'une ***hypothèque légale sur ses immeubles***, et sur ceux du conjoint lorsqu'ils ont été acquis après la nomination dans le poste comptable (sauf si le conjoint les a acquis sur ses deniers propres).

c) Les atténuations de responsabilité

L'article 60 de la loi de finances pour 1963, modifié par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a prévu que les comptables publics peuvent obtenir du ministre la remise gracieuse des sommes mises à leur charge lorsque leurs manquements n'ont causé aucun préjudice financier, la loi imposant toutefois de laisser une somme minimale à la charge du comptable (le « laissé à charge ») dont le montant ne peut être inférieur au double de la somme prévue pour les manquements n'ayant pas causé de préjudice financier. Dans le cas inverse, il est possible d'obtenir du ministre une remise gracieuse mais ***aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée*** au comptable dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes : ***le ministre doit laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme dont le montant maximal est fixé par le décret du 10 décembre 2012 (un millième et demi du montant du cautionnement)***. Cette somme non rémissible, c'est-à-dire insusceptible de faire l'objet d'une remise par le ministre, s'applique pour chacun des manquements constatés, comme l'a décidé la Cour des comptes, et comme l'a confirmé le juge de cassation sur pourvoi du ministre (CE, 21 mai 2014, *Remont*).

Le même juge de cassation a également estimé que pour apprécier si le manquement d'un comptable public, en cas de défaut de recouvrement de recettes publiques, a causé un préjudice financier, le juge des comptes doit tenir compte de l'éventuelle insolvabilité du débiteur : le préjudice financier ne peut alors être imputé au manquement du comptable, qui devra néanmoins s'acquitter d'une somme irrémissible (CE, 27 juillet 2015, *ministre du Budget contre Parquet général près la Cour des comptes*).

L'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 et le décret du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débets des comptables publics et assimilés, prévoient que ***le comptable, dont la responsabilité est mise en jeu, peut, dans un délai de quinze jours, solliciter un sursis de versement du ministre du Budget.***

L'arrêté du 12 février 2015 prévoit qu'en deçà de 200 000 euros, les directeurs départementaux des finances publiques ont le pouvoir de se prononcer sur ces demandes, sauf dans les hypothèses de détournement de fonds, paiement non libératoire, anomalies comptables ou indemnisation d'un tiers par le fait du comptable. Ceux-ci, ou le ministre, se prononcent dans le délai d'un mois : passé ce délai, le sursis est réputé accordé. Sa durée est limitée à un an.

Si le comptable public n'a pas acquitté la somme réclamée ou n'a pas sollicité ou obtenu le sursis, un arrêté de débet est pris à son encontre en remplacement de l'ordre de versement. Le directeur départemental a le pouvoir de prendre la décision en matière de débet concernant un vol, une erreur de caisse, des manquants en valeurs, des pertes d'effets bancaires ou de la fausse monnaie.

Le comptable peut demander au ministre ou au directeur départemental (pour une somme inférieure à 200 000 euros ou à 15 000 euros pour un comptable secondaire au titre du recouvrement des produits fiscaux) une ***remise gracieuse des sommes***

Copyright © 2016 Gualino.

mises à sa charge. Le ministre, ou le directeur départemental, statue après avis du supérieur hiérarchique, et le cas échéant, du ministre intéressé.

Le ministre, ou le directeur départemental, peut constater l'existence de ***circonstances constitutives de force majeure***, ce qui exonère le comptable du paiement des sommes correspondantes.

2 • LES OPÉRATIONS D'EXÉCUTION

Les opérations d'exécution du budget obéissent à une réglementation précise et s'inscrivent dans des procédures minutieuses faisant intervenir successivement, lors de la phase administrative l'ordonnateur, et lors de la phase comptable le comptable public, mais ces procédures ne sont pas symétriques et connaissent certains aménagements selon qu'il s'agit des dépenses ou des recettes.

Les dispositions de la loi organique de 2001 prévoient une ***nouvelle organisation comptable*** : tout ce qui a trait au suivi de l'exécution budgétaire restera, comme actuellement, suivi en fonction des encaissements et des paiements effectués, par les comptables publics (article 28) ; à côté de cette comptabilité d'exécution budgétaire, la loi organique (article 30) pose le principe de la mise en place d'une véritable comptabilité patrimoniale inspirée des règles de la comptabilité privée ; dans ce contexte, toutes les ressources et les charges de l'État seront enregistrées non en fonction des dates de paiement ou d'encaissement mais selon le principe de la constatation des droits et rattachés à l'exercice.

Les forces armées sont soumises à un régime particulier organisé par le décret du 30 décembre 2010 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées ; celles-ci fonctionnent par exemple avec une réserve de trésorerie et trois types d'avances de trésorerie (pour les soldes, les OPEX...) que l'on ne retrouve pas dans les ministères civils.

A - L'exécution des dépenses

1) *Les opérations administratives de l'ordonnateur*

L'article 29 du décret de 2012 prévoit qu'avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et le cas échéant ordonnancées, ce qui correspond aux trois opérations réalisées par les ordonnateurs.

a) L'engagement

L'article 30 du décret de 2012 définit l'engagement comme ***l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge***. L'engagement est le fait générateur de la dépense, qui résulte d'un acte volontaire (passation d'un marché, d'une commande, attribution d'une subvention, nomination d'un fonctionnaire...) ou involontaire (l'administration est condamnée par une juridiction à réparer un dommage causé à un administré...). L'engagement se

Copyright © 2016 Gualino.

traduit comptablement par ***l'affectation des crédits nécessaires*** au règlement de la dépense.

Seul ***l'ordonnateur chargé du chapitre budgétaire d'imputation*** de la dépense a qualité pour procéder à l'engagement, dans la limite des crédits disponibles, et après ***visa préalable du contrôleur financier*** central pour les ordonnateurs principaux, ou après visa préalable ou examen global du contrôleur financier déconcentré pour les ordonnateurs secondaires.

b) La liquidation

L'article 31 du décret de 2012 précise que la liquidation a pour objet de ***vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense***. L'ordonnateur doit s'assurer que le service ***a été fait*** (travaux réalisés, commande livrée...), généralement au moyen de pièces justificatives qui attestent de la réalisation de la prestation.

c) L'ordonnancement

L'article 32 du décret de 2012 définit l'ordonnancement comme l'acte administratif, donnant, conformément au résultat de la liquidation, l'ordre de payer la dette. Cet ordre donné au comptable de payer se traduit, pour ***l'ordonnateur principal, par une ordonnance de paiement*** (que l'on appelle, pour un ***ordonnateur secondaire***, ***un mandat de paiement***, qui donne donc lieu à mandatement et non à ordonnancement).

L'ordonnance, accompagnée des pièces justificatives, doit être préalablement ***revêtue du visa du contrôleur financier***, avant d'être adressée au comptable. Toutefois, comme le permet l'article 32 du décret de 2012, ***certaines dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable*** ou faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation après paiement : l'exemple le plus significatif est celui du paiement des traitements des fonctionnaires, assuré informatiquement par les directions départementales des finances publiques, et qui pour des raisons de rapidité, ne donne pas lieu à ordonnancement préalable, comme le prévoit l'article 128 du décret de 2012, qui est effectué dans les conditions prévues par le décret du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé opérateur national de paye. L'arrêté du 30 décembre 2013 fixe la liste des dépenses payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable et avant service fait (remboursements ou dégrèvements d'impôts, pensions civiles et militaires, locations immobilières...).

d) La prescription quadriennale des dettes de l'État

Dans le but d'apurer les comptes dans un délai rapide en évitant l'accumulation de dettes, la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, prescrit toutes les créances qui n'ont pas été payées dans un délai de ***quatre ans*** à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. L'article 6 de la loi prévoit que ***les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription*** et le décret du 11 février 1998 modifié donne ***compétence aux ordonnateurs principaux et secondaires pour opposer la prescription quadriennale.***

Copyright © 2016 Gualino.

Cette prescription, qui a donné lieu à une abondante et complexe jurisprudence administrative et judiciaire, ***peut toutefois être interrompue de plusieurs façons*** (demande adressée à l'administration, recours devant une juridiction, communication écrite de l'administration, émission d'un moyen de règlement), l'interruption ayant pour effet d'annuler la partie du délai déjà écoulée et de faire courir un nouveau délai de quatre années ; le délai peut également être ***suspendu*** pour cause d'empêchement légal d'agir du créancier et empêchement de fait, mais dans ces hypothèses, la partie du délai déjà écoulée n'est pas annulée mais simplement suspendue et sera prise en compte pour le calcul du délai restant à courir.

Le créancier peut être relevé de la prescription en raison de circonstances particulières, et notamment de sa situation par décision de l'ordonnateur principal après avis du comptable ou, pour des créances supérieures à un certain montant, par ***décision conjointe de l'ordonnateur principal et du ministre des Finances.***

Pour opposer la prescription à une personne détenant une ***créance étrangère à l'impôt et au domaine***, ou pour relever de la prescription une personne détentrice d'une créance identique, ***l'ordonnateur principal compétent peut consulter un comité du contentieux***, présidé par un magistrat de la Cour des comptes et qui comprend un membre du Conseil d'État, un inspecteur des finances, l'Agent judiciaire de l'État, un directeur départemental des finances publiques et un avocat du Trésor, désignés par le ministre du Budget.

2) Les opérations du comptable

L'article 33 du décret de 2012 dispose que le paiement est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Le comptable procède tout d'abord aux ***vérifications*** prévues à l'article 19 du décret, c'est-à-dire qu'il contrôle la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation de la dépense et la validité de la créance (justification du service fait et exactitude du calcul de la liquidation).

Il vise ensuite l'ordonnance ou le mandat en s'assurant que ***le paiement a un caractère libératoire***, c'est-à-dire qu'il est effectué au profit du véritable créancier et qu'il n'y a pas d'obstacles juridiques au règlement ; le paiement est réalisé selon les cas en espèces, par chèque, par virement... dans les conditions prévues par le décret du 7 novembre 2012 (article 34).

Comme le prévoit l'arrêté du 25 juillet 2013, le comptable public établit ***un plan de contrôle hiérarchisé des ordres de payer*** qui distingue les catégories de dépenses soumises, *a priori*, à l'ensemble des contrôles et celles soumises *a priori* ou *a posteriori*, à tout ou partie des contrôles. Le plan de contrôle hiérarchisé des dépenses est adressé au juge des comptes à l'appui du compte du comptable. Les arrêtés du 31 décembre 2013 fixent les contrôles des comptables publics de l'État et le cadre de référence interministériel du contrôle interne comptable.

En outre, ***le contrôle exercé par le comptable peut être allégé, en partenariat avec l'ordonnateur***, pour certaines catégories de dépenses : cet allégement prend la forme d'un ***contrôle sur échantillon et a posteriori*** ; une convention signée par le ministre du Budget et par le ministre intéressé fixe les modalités du contrôle interne dont doivent faire l'objet les catégories de dépenses visées par le contrôle allégé, comme le prévoit l'arrêté du 25 juillet 2013 relatif au contrôle allégé en partenariat de la dépense de l'État.

Copyright © 2016 Gualino.

B - Les opérations d'exécution des recettes

1) *Le recouvrement des impôts directs*

a) Les opérations administratives

Les opérations administratives incombant à l'ordonnateur sont réalisées par les services (fiscaux) de la ***Direction générale des finances publiques*** : il est tout d'abord procédé à la ***constatation des droits***, c'est-à-dire à la détermination de la matière imposable, conformément aux dispositions fiscales contenues dans la loi de finances. Les services procèdent ensuite à la ***liquidation de l'impôt***, ce qui signifie que le montant de l'impôt dû par chaque contribuable est calculé : les impôts directs étant des impôts de quotité, la liquidation est assurée en fonction d'un taux appliqué à la matière imposable. Enfin, les services fiscaux émettent un ***ordre de recettes*** représenté par un ***rôle nominatif***, comportant la liste des contribuables, l'assiette de l'impôt et son montant ; en vertu de l'article 1658 du Code général des impôts modifié par la loi de finances pour 2016, le rôle est rendu exécutoire par arrêté du DGFIP, la signature centralisée permettant de regrouper en un seul texte les homologations jusqu'alors fragmentées entre tous les préfets. Certains impôts directs (impôt sur les sociétés, par exemple), ne sont toutefois pas perçus par voie de rôle et sont recouvrés directement par les comptables du Trésor.

b) Les opérations comptables

L'article L. 252 du Livre des procédures fiscales prévoit que le recouvrement des impôts est confié aux comptables publics compétents : les rôles homologués pris en charge par ***les comptables du Trésor public*** rendent ces derniers ***personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des impôts***. Le recouvrement s'effectue à l'amiable (le débiteur paie) ou par recouvrement forcé (débiteur récalcitrant) : dans ce cas, les comptables recourent de façon usuelle à la procédure de « l'avis à tiers détenteur », qui permet d'appréhender entre les mains d'un tiers (employeur, notaire, banque...) les sommes que ce dernier détient pour le compte du débiteur retardataire ; dès la notification de l'avis, la créance ou les fonds deviennent immédiatement la propriété du Trésor public.

2) *Le recouvrement des impôts indirects*

En matière d'impôts indirects, la séparation entre ordonnateur et comptable est pratiquement inexistante et supprime les phases préliminaires d'assiette et d'émission de titre de perception, ***le comptable recouvrant directement les recettes*** : les impôts indirects (TVA, TIPP, droits de douanes...) sont en effet calculés par le ***redevable qui les paie au comptant*** en même temps qu'il effectue sa déclaration. Toutefois, en cas de litige avec le contribuable, un titre de recette exécutoire est adressé au contribuable et les comptables compétents assurent le recouvrement forcé.

Le recouvrement est opéré par les comptables d'une même administration financière, c'est-à-dire, dans la plupart des cas et pour les impôts les plus importants en volume, soit la Direction générale des impôts, soit la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Le décret du 26 février 1997 autorisant le transfert à des trésoreries de la comptabilité publique de l'exercice de certaines compétences de la Direction générale des douanes

Copyright © 2016 Gualino.

et droits indirects a prévu que ***l'assiette et le recouvrement*** des contributions indirectes, droits, taxes, redevances et impositions obéissant aux mêmes règles ***sont transférés, dans certaines localités et circonscriptions administratives***, dont la liste est fixée par arrêtés ministériels, aux trésoreries et trésoreries générales (directions départementales ou régionales des finances publiques). La Direction générale des finances publiques est compétente pour le recouvrement de la TVA interne et intracommunautaire, par exemple ; la Direction générale des douanes et des droits indirects recouvre pour sa part la TVA sur les marchandises extracommunautaires, la TVA sur les produits pétroliers, la TICPE, les taxes sur les tabacs et alcools...

3) Le recouvrement des autres recettes

Les ***recettes domaniales*** sont recouvrées par les comptables de la Direction générale des finances publiques mais les recettes résultant des ventes de coupes de bois sont perçues par le comptable de l'Office national des forêts ou par les comptables du Trésor.

Le recouvrement des ***condamnations pécuniaires*** (amendes civiles, pénales, administratives, fiscales, frais de justice...) est poursuivi, comme le prévoient les articles 108 et suivants du décret de 2012, selon des procédures particulières précisées par le décret du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables directs du Trésor (avertissement, mise en demeure, hypothèque...).

4) Les exceptions au recouvrement

Lorsqu'une recette non fiscale, non domaniale ou qui ne présente pas le caractère d'une condamnation pécuniaire n'a pu être recouvrée par le comptable pour des raisons indépendantes de sa volonté et rendant impossible le recouvrement (débiteur insolvable, introuvable...), l'article 124 du décret de 2012 modifié dispose que ***l'admission en non-valeur*** de la créance irrécouvrable est prononcée par l'ordonnateur concerné.

Pour les créances fiscales, les comptables secondaires peuvent proposer leur admission en non-valeur au directeur départemental des finances publiques : comme le prévoit le décret du 16 mars 2012 portant modification des dispositions relatives aux propositions d'admission en non-valeur des comptables secondaires, lorsque le montant de la créance n'excède pas 5 000 euros, l'absence de réponse du directeur départemental dans un délai de trois mois vaut acceptation de la proposition.

Pour les petites sommes, dont le montant, fixé par le décret du 31 juillet 1997, ***ne dépasse pas 30 euros***, et dès lors qu'il ne s'agit pas d'une créance fiscale ou domaniale, ***l'ordonnateur peut ne pas émettre d'ordre de recette***, comme le prévoit l'article 114 du décret de 2012.

Pour les mêmes créances, le comptable dispose également d'une ***faculté de transaction*** : le décret de 2012 (article 121) prévoit que les comptables peuvent transiger lorsque le montant de la créance ne dépasse pas 76 000 euros ; l'Agent judiciaire de l'État peut seul transiger pour les sommes supérieures à 76 000 euros.

Le ***comptable*** peut également, pour les ordres de recettes qu'il prend en charge, ***consentir des remises*** dont le montant pour une même dette n'excède pas 76 000 euros, sa décision pouvant faire l'objet d'un recours devant le ministre du Budget. Pour les sommes comprises entre 76 000 euros et 150 000 euros, seul le

Copyright © 2016 Gualino.

ministre peut consentir une remise. Au-delà, la décision du ministre doit être prise après avis du Conseil d'État (article 120 du décret de 2012).

Pour les impôts directs, les comptables du Trésor chargés de leur recouvrement peuvent demander leur admission en non-valeur lorsqu'ils sont irrécouvrables : le décret du 21 octobre 1999 transférant aux trésoriers-payeurs généraux le pouvoir de statuer sur les demandes d'admission en non-valeur présentées par les comptables du Trésor prévoit que le directeur départemental des finances publiques doit statuer sur les demandes des comptables du Trésor dans les trois mois ; à défaut, et pour les sommes inférieures à des seuils fixés par arrêté ministériel, la non-réponse du directeur départemental des finances publiques vaut acceptation de la demande. Pour les impôts indirects, les décisions relatives aux admissions en non-valeur sont prises, conformément aux dispositions du décret du 1er septembre 1977 modifié relatif à la responsabilité des receveurs des administrations financières et au contrôle de la Cour des comptes, par les directeurs départementaux des finances publiques ou par les directeurs régionaux des douanes et droits indirects.

BIBLIOGRAPHIE

Augé (P.), « Les remises gracieuses accordées par le ministre des Finances », *RFFP*, n° 106, 2009, p. 231.

Caumeil (A.), Tanguy (F.), « Les procédures de contrôle : contrôle hiérarchisé – contrôle partenarial », *Gestion et finances publiques*, n° 2-3, 2013, p. 89.

Collet (M.), « Le décret du 7 novembre 2012 : dépenser mieux ou dépenser moins ? », *RFDA*, 2013, p. 433.

Duprat (J.-P.), « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 313 ; « La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique », *RFFP*, n° 103, 2008, p. 181.

Fiant (F.), « Le contrôle interne comptable au sein des armées : évolution ou révolution ? », RFFP, n° 118, 2012, p. 157.

Girardi (J.-L.), Renouard (L.), « Évolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *AJDA*, 2012, p. 536.

Girardi (J.-L.), « Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après "la" réforme », *Gestion et finances publiques*, n° 11, 2012, p. 35.

Guicheteau (C.), Nodenot (J.-L.), « La responsabilité personnelle et pécuniaire : mécanisme du cautionnement et de l'assurance », *Gestion et finances publiques*, n° 4, 2013, p. 21.

Guillerminet (C.), « La nouvelle fonction comptable de l'État ou le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics », *Gestion et Finances publiques*, n° 5, 2010, p. 328.

Hernu (P.), « La place et le rôle du comptable public dans le contrôle interne comptable des administrations publiques », *Gestion et finances publiques*, n° 10, 2012, p. 51.

Kerneis-Cardinet (M.), « Le nouveau régime de responsabilité du comptable public, un régime qui ne veut pas révéler son nom », *RFDA*, 2014, p. 393.

Lambert (T.), « DGI + DGCP = DGFIP ou une évolution complexe », in *Mélanges en l'honneur de J.-P. Lassale, G. Montagnier, L. Saïdj*, sous la dir. de J.-L. Albert, L'Harmattan, 2012, p. 201.

Copyright © 2016 Gualino.

LIMAL (B.), « La paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État », *Rev. Trésor*, 1988, p. 171.

MAGNET (J.), *Les comptables publics*, LGDJ, coll. Systèmes, 1995, 151 p. ; « La responsabilité des comptables », *RFFP*, n° 7, 1984, p. 69 ; « La responsabilité des comptables successifs », *RFFP*, n° 30, 1990, p. 163.

MAUCOUR-ISABELLE (A.), « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée de la nouvelle ère budgétaire et comptable », *RFDA,* 2006, p. 393.

MAUPAS (D.), « Immuable et changeante responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *Gestion et finances publiques*, n° 2-3, 2013, p. 143.

MICHAUD (C.), SITBON (P.), « La réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics », *AJDA*, 2013, p. 681.

RAKOTONDRAHASO (F.T.), « Les remises gracieuses accordées aux comptables publics », *RFDA*, 2015, p. 417.

RAMBAL (P.), « Les directions départementales et régionales des finances publiques », *Gestion et Finances publiques*, n° 3-4, 2010, p. 195.

SAÏDJ (L.), « Les principes fondamentaux du nouveau règlement général », *Gestion et finances publiques*, n° 2-3, 2013, p. 31.

THÉBAULT (S.), « Le pas de plus vers la responsabilité pour faute du comptable ou comment tout changer en préservant l'essentiel ? », *RFFP*, n° 121, 2013, p. 233.

VANDENDRIESSCHE (X.), LASCOMBE (M.), « Commentaire du décret du 29 décembre 1992 », *AJDA*, 1993, p. 357 ; « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *RFDA*, 2007, p. 442

Dossier spécial, « La Direction générale des Finances publiques », *RFFP*, n° 110, 2010.

La nouvelle administration financière et fiscale, sous la direction de M. Bouvier, LGDJ, 2011.

Dossier spécial « Le décret du 7 novembre 2012 », *Gestion et finances publiques*, février-mars 2013.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 14

Les aménagements à la séparation des ordonnateurs et des comptables

Si le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables souffre de certaines atténuations consistant par exemple, pour un comptable, à payer des dépenses sans ordre préalable de l'ordonnateur (ordonnancements globaux), ou pour un comptable à émettre l'ordre de recettes et percevoir directement celles-ci (receveurs des douanes, trésoreries...) ou enfin pour un ordonnateur (Premier ministre) à manier les fonds spéciaux mis à sa disposition, des aménagements au principe de séparation ont été organisés en vue d'habiliter des agents dépendant de l'ordonnateur, mais dépourvus de la qualité de comptable public, à encaisser des recettes et à effectuer des dépenses : l'instauration de ***régies de recettes ou de régies d'avances*** fait ainsi perdre au comptable l'exclusivité du maniement de deniers publics.

1 • LES RÉGIES

L'article 22 du décret de 2012 modifié dispose que des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement. Organisées, fonctionnant et contrôlées dans les conditions prévues par le ***décret du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*** (précisé par une instruction administrative du 29 juin 1993), les régies sont instaurées dans un but essentiellement pratique pour payer ou encaisser des sommes qui, en raison de leur urgence ou de leur faible montant, peuvent l'être sans que soit suivie la procédure ordinaire. Les régies constituent en quelque sorte une inversion des différentes phases habituelles de recettes et de dépenses : s'agissant des recettes, le régisseur liquide et recouvre directement la recette et le comptable régularise *a posteriori* les opérations en les reprenant dans ses écritures et dans ses comptes, alors qu'en principe, ces fonctions sont successivement assurées par un ordonnateur (qui constate et liquide) et par un comptable (qui recouvre) ; s'agissant des dépenses, le régisseur paie la dépense qui est ensuite ordonnancée, alors qu'en principe l'ordonnancement (ou le mandatement) est préalable au paiement. Les collectivités territoriales,

Copyright © 2016 Gualino.

pour leur part, peuvent également constituer des régies sur le fondement du décret du 29 décembre 1997.

A - L'organisation des régies

1) La création des régies

Les régies sont créées par ***arrêté conjoint du ministre du Budget et du ministre intéressé*** ; toutefois, dans les limites et conditions fixées par un arrêté conjoint du ministre du Budget et du ministre intéressé, des régies peuvent être créées par arrêté ministériel : par exemple, un arrêté conjoint du 11 mai 2010 ***a habilité le ministre de l'Intérieur à instituer des régies de recettes et des régies d'avances auprès de la Gendarmerie nationale***.

Par arrêté conjoint du ministre du Budget et du ministre intéressé, des régies peuvent être créées par un ***arrêté du préfet, pris après avis du directeur départemental des Finances publiques*** : par exemple, un arrêté conjoint du 2 juillet 2008 a habilité les préfets de région à instituer des régies d'avances pour la gestion des cités administratives.

Par arrêté conjoint du ministre du Budget et du ministre intéressé, des régies ***peuvent être créées par décision du directeur d'un établissement public national***, ou peuvent être instaurées directement par décision du directeur si elles correspondent à des normes fixées par l'arrêté du 23 décembre 1992 du ministre du Budget, ***après accord du contrôleur financier*** (ou du contrôleur d'État), placé auprès de l'établissement ou, si l'établissement n'est pas soumis au contrôle financier central, après accord du directeur départemental des Finances publiques. Pour ce qui concerne les nombreuses régies des établissements publics locaux d'enseignement (les 8 500 collèges et lycées), elles sont créées par décision du directeur de l'établissement, dans les conditions fixées par l'arrêté interministériel du 11 octobre 1993 habilitant les directeurs des établissements publics locaux d'enseignement à instituer des régies de recettes et d'avances. Des sous-régies peuvent également être créées par arrêté ministériel.

2) La nomination des régisseurs

Le régisseur est nommé par ***arrêté ou décision de l'ordonnateur*** de l'organisme public auprès duquel la régie est instituée : selon le cas, un arrêté ministériel, un arrêté préfectoral ou une décision du directeur d'un établissement public national nomme le régisseur mais dans tous les cas, ***la nomination est soumise à l'agrément du comptable assignataire***, c'est-à-dire pour le compte duquel la régie fonctionnera : par exemple, le régisseur d'avances nommé par le Préfet pour gérer les cités administratives, en vertu de l'arrêté du 2 juillet 2008, doit être un agent de la Trésorerie générale agréé par le comptable assignataire.

Avant d'entrer en fonctions, le régisseur est tenu de constituer un ***cautionnement dont le montant est fixé par un arrêté du ministre du Budget*** en date du 28 mai 1993, et qui varie en fonction du montant mensuel des avances consenties ou des recettes encaissées : le montant minimum de la caution est de 300 euros pour les petites régies (de 1 221 euros à 3 000 euros d'avances ou de recettes) mais peut atteindre 8 880 euros pour les régies importantes (de 760 000 euros à 1 500 000 euros

Copyright © 2016 Gualino.

d'avances ou de recettes) qui sont fréquemment des régies militaires : par exemple, par un arrêté du 3 janvier 1997 du ministre de la Défense, il a été consenti au régisseur de la Direction du commissariat à la marine à Brest un montant maximal d'avance de 1 526 717 euros. L'arrêté du ministre du Budget du 27 décembre 2001 relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes ***exempte toutefois les régisseurs de la constitution du cautionnement lorsque l'avance ou les recettes n'excèdent pas 1 220 euros par mois*** ou lorsque l'avance et les recettes (un même régisseur peut assurer les deux fonctions) n'excèdent pas 2 440 euros par mois. En outre, lorsqu'une ***régie temporaire*** est créée, pour une période inférieure à six mois ou pour une opération particulière, ***le régisseur pourra être dispensé de constituer un cautionnement sur décision de l'ordonnateur avec agrément du comptable assignataire***. Comme les comptables publics, les régisseurs peuvent également souscrire une assurance personnelle volontaire (à l'Assurance Mutuelle des Fonctionnaires).

Les régisseurs bénéficient d'une ***indemnité annuelle de responsabilité***, dont les montants sont précisés par l'arrêté du 28 mai 1993 et varient en fonction de l'importance des avances et recettes gérées : l'indemnité la plus basse est de 110 euros par an, la plus haute atteint 1 050 euros par an.

B - Le fonctionnement des régies

1) *Les régies de recettes*

a) La nature des recettes

Sauf dérogation accordée par le ministre du Budget, ***les impôts, taxes et redevances prévus au Code général des impôts, au Code des douanes et au Code de la propriété des personnes publiques ne peuvent être encaissés par l'intermédiaire d'une régie***, sauf pour les régies de recettes instaurées à l'étranger. ***La nature des recettes à encaisser est fixée dans l'acte institutif de la régie*** et ne concerne, en général, que de petites sommes : par exemple, l'arrêté du 25 juillet 2012 a institué une régie de recettes auprès de l'École nationale de la magistrature pour encaisser les droits d'inscriptions aux actions organisées par le département international et des recettes provenant de la vente d'objets relationnels dans la limite de 100 euros par opération.

b) Les obligations du régisseur

Le régisseur exerce des fonctions de caissier en principe dévolues au comptable, mais elles consistent essentiellement en des tâches matérielles d'exécution, c'est-à-dire de ***perception de fonds*** : il encaisse, dans les mêmes conditions qu'un comptable, les recettes réglées par les redevables par versement en numéraire, par remise de chèques ou par versement ou virement à un compte. Les chèques doivent être remis à l'encaissement au plus tard le lendemain de leur perception. Les régisseurs de recettes sont autorisés à disposer d'un ***fonds de caisse permanent*** dont le montant est mentionné dans l'acte constitutif de la régie.

Les régisseurs doivent ***justifier et verser au comptable assignataire, au moins une fois par mois***, les recettes qu'ils ont encaissées.

Copyright © 2016 Gualino.

2) Les régies d'avances

a) La nature des dépenses

La régie d'avances consiste, pour le ***comptable assignataire, à faire une avance de fonds au régisseur***, afin que ce dernier puisse payer certaines dépenses ; l'article 10 du décret du 20 juillet 1992 prévoit que les ***dépenses de matériel et de fonctionnement*** peuvent être payées par un régisseur d'avances lorsqu'elles n'excèdent pas une somme fixée à ***750 euros par opération***, par l'arrêté du 20 juillet 1992 (fournitures, frais de carburant et d'entretien des véhicules administratifs, frais postaux, abonnements à des revues, frais de réception...).

Peuvent également être payées par un régisseur d'avances les dépenses liées à la ***rémunération des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation, les secours urgents et exceptionnels, les frais de mission et de stage*** et les avances sur ces frais, et pour les opérations à l'étranger toute autre dépense nécessaire au bon fonctionnement du service.

Par dérogation accordée par le ministre du Budget, certaines autres dépenses peuvent être payées par un régisseur d'avances : par exemple, l'arrêté modificatif du 20 février 1997 habilitant les préfets de région à instituer des régies auprès des directions interdépartementales du ministère des Anciens Combattants et Victimes de Guerre, prévoit que les régisseurs d'avances pourront payer les dépenses occasionnées par l'appareillage des mutilés, les frais de déplacement des personnes convoquées au centre d'appareillage, les frais de transport des corps aux familles des pensionnés décédés au cours d'une hospitalisation, les dépenses des colonies de vacances organisées en faveur des enfants du personnel du ministère et les frais de voyage...

Le ***montant de l'avance mise à la disposition du régisseur est fixé par le texte institutif de la régie*** : toutefois, le décret du 13 janvier 1997, qui a modifié sur ce point le décret du 20 juillet 1992, précise que le ***montant de l'avance ne peut excéder le quart du montant des dépenses prévisibles annuelles*** à payer par le régisseur.

b) Les opérations du régisseur

Les régisseurs paient les dépenses par virement, mandat, en numéraire ou par carte de paiement.

Le régisseur ***remet les pièces justificatives des dépenses payées, soit à l'ordonnateur, soit au comptable assignataire***, suivant les règles propres à chaque catégorie d'organismes : sauf dérogation accordée par le ministre du Budget, la remise des pièces justificatives intervient au moins ***une fois par mois***. L'ordonnancement intervient pour le montant des dépenses reconnues régulières.

2 • LE CONTRÔLE DES RÉGIES

Bien que ne disposant pas de la qualité de comptable public, le régisseur manie des fonds publics et comme tel, sa gestion est susceptible d'être assujettie à de multiples contrôles, au même titre qu'un comptable. Le régime de sa responsabilité est au reste

Copyright © 2016 Gualino.

assez proche de celle des comptables, étant observé que la responsabilité d'un comptable assignataire peut être engagée pour une faute commise par un régisseur.

A - Les contrôles internes

1) Par le comptable assignataire

Les régisseurs, qui sont astreints à tenir une comptabilité qui doit faire ressortir à tout moment la situation de l'encaisse pour les régies de recettes, et la situation de l'avance reçue pour les régies d'avance, sont soumis aux ***contrôles du comptable assignataire auprès duquel ils sont placés***. Le contrôle du comptable, qui peut s'exercer sur pièces et sur place, porte sur l'ensemble des opérations de recettes et dépenses effectuées pour son compte par le régisseur, sur leur régularité et leur conformité au texte institutif de la régie, et compte tenu de leur importance, sur les pièces justificatives et les délais de remise de celles-ci.

Le régisseur qui cesse ses fonctions peut demander un ***certificat de libération définitive des garanties*** qu'il a constituées (cautionnement) sous la condition, pour une régie de recettes, d'avoir versé au comptable assignataire la totalité des recettes encaissées et de ne pas avoir été constitué en débet ; pour une régie d'avances, d'avoir justifié de l'emploi de l'intégralité des avances mises à sa disposition, que ces justifications aient été admises par le comptable, et de ne pas avoir été constitué en débet. Le certificat de libération définitive est ***délivré par le comptable, qui dispose de six mois pour se prononcer sur la demande***. Passé ce délai, le comptable assignataire ne peut refuser le certificat que s'il demande à l'autorité qualifiée la mise en débet du régisseur. Le certificat sera accordé dès l'apurement du débet.

2) Par les autres autorités de contrôle

Le régisseur est ***également soumis au contrôle de l'ordonnateur*** auprès duquel il est placé, mais sans méconnaître l'importance de cette possibilité, notamment pour les ordonnateurs secondaires, force est de reconnaître que c'est surtout le comptable, premier intéressé par la gestion du régisseur, qui exerce le contrôle le plus scrupuleux

L'article 15 du décret du 20 juillet 1992 dispose que les régisseurs sont également soumis aux ***vérifications de l'Inspection générale des finances*** et à celles des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable assignataire et l'ordonnateur (directeur départemental des Finances publiques notamment), sans préjudice d'une mise en cause devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

B - La responsabilité des régisseurs

L'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 pose le principe de la soumission des régisseurs aux règles, obligations et responsabilité des comptables ; les conditions de cette responsabilité sont fixées par le ***décret du 5 mars 2008 modifié relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs*** : celle-ci concerne la garde et la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés, le maniement des fonds et mouvements de comptes de disponibilité, la conservation des pièces justificatives et la tenue de la comptabilité des opérations. Un régisseur peut

Copyright © 2016 Gualino.

également voir sa responsabilité engagée à un autre titre et à l'issue d'une procédure différente en cas de ***gestion de fait***.

La responsabilité pécuniaire du régisseur est mise en jeu au cours d'une ***procédure amiable par l'émission d'un ordre de versement, émis après avis du comptable public assignataire, par l'ordonnateur*** de l'organisme auprès duquel le régisseur est placé.

Le régisseur peut, dans un délai de quinze jours, ***solliciter un sursis de l'autorité qui a émis l'ordre de versement.*** Cette autorité se prononce dans le mois : passé ce délai, le sursis est réputé accordé. Le sursis est d'une durée d'un an.

Si le régisseur n'a pas acquitté la somme réclamée ou s'il n'a pas sollicité ou obtenu un sursis, ***un arrêté de débet est pris à son encontre en remplacement de l'ordre de versement.***

Le régisseur mis en débet peut demander au ministre du Budget la remise gracieuse des sommes mises à sa charge. Le ministre statue après avis de l'ordonnateur concerné et du comptable assignataire. Les prélèvements sur les cautionnements sont effectués à la diligence du comptable qui a pris en charge l'arrêté de débet.

Pour certaines remises gracieuses (collectivités et établissements publics locaux, établissements publics locaux d'enseignement), l'arrêté du 12 février 2015 donne aux directeurs départementaux des finances publiques le pouvoir de se prononcer sur les demandes de remise.

Par arrêté en date du 6 juillet 2009, le ministre de la Justice a délégué aux premiers présidents et procureurs généraux des Cours d'appel la compétence de prendre des ordres de versement à l'encontre des régisseurs et de statuer sur les demandes de sursis de versement en demandes gracieuses de débet jusqu'à 200 000 euros.

En cas de force majeure, le régisseur peut saisir l'autorité compétente pour le mettre en débet : celle-ci constate par arrêté la force majeure.

BIBLIOGRAPHIE

Bourrilon (M.), « Les régies d'avances et de recettes des organismes publics », *Cah. de la fonction publique*, février 1993, p. 13 ; Les régies d'avances et de recettes des organismes publics – État et établissements publics, *Rev. Trésor*, 1994, p. 30.

Groper (N.), « Commentaire de l'arrêt Université Joseph-Fourier », *AJDA*, 2005, p. 1346.

Lascombe (M.), Vandendriessche (X.), « Commentaire de l'arrêt Blémont », *Rev. Trésor*, 1997, p. 738.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 15

La sanction à la séparation des ordonnateurs et des comptables

La méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables fait encourir à toute personne, quelle que soit sa qualité (ordonnateur, comptable, régisseur, fonctionnaire, personne physique, personne morale de droit privé...) une accusation de gestion de fait, dès lors qu'elle se sera indûment immiscée dans des fonctions en principe dévolues au comptable public ou qu'elle aura ordonné, organisé, connu et toléré ces irrégularités. Toute personne déclarée comptable de fait est assujettie aux mêmes règles de responsabilité que celles applicables aux comptables patents, cette responsabilité étant assortie de sanctions pécuniaires spécifiques, et dans certains cas, de sanctions pénales et politiques.

1 • LA GESTION DE FAIT

La gestion de fait constitue à la fois une ***infraction aux règles de la comptabilité publique*** et ***un délit pénal***. S'agissant de l'infraction purement comptable, la notion de gestion de fait est apparue très tôt sous l'Ancien Régime (Ordonnance royale de 1319 sur la chambre des comptes), puis a été précisée à partir du XIX^e^ siècle par une jurisprudence profuse de la Cour des comptes ; ***actuellement, la gestion de fait est légalement définie par l'article 60.XI de la loi de finances du 23 février 1963***, la portée de ce texte ayant été amplifiée par la jurisprudence financière. L'article 38 de la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes (article L. 131.2, C. jur. fin.) a toutefois établi une ***prescription de dix ans pour l'action en déclaration de gestion de fait.***

A - La définition légale de la gestion de fait

1) L'ingérence dans le recouvrement de recettes

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle *s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à*

Copyright © 2016 Gualino.

un organisme public doté d'un poste comptable doit, indépendamment des poursuites pénales pouvant être engagées de ce chef, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Ce premier élément constitutif de la gestion de fait consiste donc, pour un ***comptable de fait, à s'immiscer indûment dans une opération de recouvrement de recettes qui ne peut être réalisée que par un comptable patent***, c'est-à-dire par un comptable public habilité ; cette hypothèse concerne fréquemment les ordonnateurs locaux (maires...) qui encaissent directement des recettes communales (redevances, participations...) et ne les reversent pas ou les reversent tardivement à la caisse de la commune, ou qui recouvrent des recettes illégalement établies, par exemple, mais aussi, pour les finances de l'État, les ingérences d'agents dépourvus de la qualité de comptable public dans le recouvrement de fonds de concours versés à l'administration par des personnes morales ou physiques ; de la même façon, un régisseur de recettes régulièrement nommé mais qui ne respecte pas les règles de fonctionnement de sa régie, peut être déclaré comptable de fait, par exemple en cas d'irrespect de la périodicité de reversements à la caisse du comptable assignataire auquel il est rattaché, ou qui effectue des opérations de recouvrement excédant sa compétence.

Dans certains cas, une collectivité publique peut confier une mission à un organisme privé par voie contractuelle, le contrat valant titre légal pour encaisser des recettes (par exemple, des contrats de gestion déléguée – concession, affermage... – permettant de collecter des taxes et redevances) mais une déclaration de gestion de fait pourra toutefois être prononcée si l'objet du contrat n'est pas régulier, ou s'il porte sur des opérations étrangères à la vocation du cocontractant ou si ses stipulations relatives au reversement des fonds encaissés ne sont pas respectées.

2) *Le maniement de fonds irrégulièrement extraits d'une caisse publique*

Peut également être déclarée comptable de fait toute personne qui ***reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds et valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public***, ou procède à des opérations portant sur des ***fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics***, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Ce second élément constitutif d'une gestion de fait distingue tout d'abord les ***deniers publics et les deniers réglementés*** ; ces derniers sont des fonds privés que seuls les comptables publics sont habilités à détenir, à conserver et à manier, en vertu de textes spéciaux : fonds et valeurs déposés à l'hôpital par les malades hospitalisés, cautionnements ou dépôts de garantie constitués par les locataires de logements sociaux... Les opérations incriminées peuvent concerner l'encaissement, le paiement de dépenses, la réalisation d'opérations de trésorerie, mais la simple détention de ces deniers sans titre légal suffit pour caractériser la gestion de fait.

L'extraction irrégulière de fonds et valeurs de la caisse publique s'effectue fréquemment par un « ***mandat fictif*** », par lequel un ordonnateur demande au comptable de procéder à un paiement, mais ce ***mandat, régulier dans la forme, comporte des énonciations qui ne correspondent pas à la réalité du service fait*** : paiement d'une prestation non réalisée, paiement au profit d'un créancier autre que celui qui a fourni la prestation, paiement pour une dépense autre que celle qui a été faite... Le mandat fictif suppose fréquemment une falsification des pièces justificatives qui

Copyright © 2016 Gualino.

doivent l'accompagner, fausseté qui peut être établie par les autorités administratives ou juridictionnelles compétentes (juridictions judiciaires ou financières).

L'utilisation, souvent excessive, par les administrations d'associations « para-administratives » bénéficiaires de subventions, constitue un gisement important de gestion de fait ; pour s'affranchir, notamment, des règles contraignantes de la comptabilité publique, de la fonction publique, des marchés publics ou des délégations de gestion de service public, les administrations créent de toutes pièces et subventionnent des associations dites « transparentes », au sens où l'association représente en quelque sorte un démembrement de l'administration : les représentants de cette dernière sont massivement présents dans les instances dirigeantes de l'association, laquelle tire l'exclusivité ou la part prépondérante de ses ressources de subventions publiques, et exerce en fait des missions dévolues normalement à l'administration. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ***la Cour des comptes a étendu la théorie du mandat fictif à l'octroi de subventions dites « fallacieuses »***, considérant qu'il s'agissait dans certains cas de détention de fonds irrégulièrement extraits d'une caisse publique. Nombreux sont en effet les exemples de gestions de fait opérées par le truchement d'associations para-administratives : associations bénéficiant de subventions destinées au paiement de dépenses de fonctionnement incombant à l'administration (prise en charge de frais de personnel, d'indemnités ou de suppléments de rémunérations bénéficiant à des agents de l'administration...) ou à la réalisation de prestations (travaux, fournitures de services...) relevant de la compétence de l'administration, notamment. Le juge financier considère dans ces hypothèses que les fonds versés par l'administration à l'association, sous l'appellation fallacieuse de subventions, n'ont pas perdu leur caractère de deniers publics et ont été irrégulièrement extraits de la caisse publique.

B - Les comptables de fait

1) Les personnes physiques

Les gestions de fait sont fréquemment dues à plusieurs personnes qui interviennent simultanément ou successivement dans les opérations : dans cette mesure, par-delà ceux qui ont irrégulièrement manié les fonds, ***la déclaration de gestion de fait est prononcée contre tous ceux qui ont participé activement ou passivement à l'irrégularité***, qu'il s'agisse notamment du supérieur hiérarchique s'il était au courant et s'il a facilité ou toléré les agissements, des subordonnés du coupable s'ils ont pris une part active à l'opération sans se borner à l'exécution des ordres reçus, du comptable patent s'il a payé en connaissance de cause, des bénéficiaires directs ou indirects... ***Les coauteurs des irrégularités sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait si les opérations sont insusceptibles d'être individualisées***, l'individualisation des irrégularités permettant d'exclure la solidarité.

Par exemple, la Cour des comptes a été saisie d'une affaire concernant une association qui gérait pour le compte de l'État une procédure d'aide aux entreprises, mais une partie des crédits alloués à l'association pour financer cette activité avait été utilisée pour prendre en charge des frais de représentation et des dépenses de l'hôtel du ministre de l'Industrie : le directeur de cabinet et le chef de cabinet du ministre, qui avaient donné les instructions visant à la prise en charge de ces dépenses, ainsi que le président et le directeur général de l'association, pour avoir concouru au paiement de ces dépenses,

Copyright © 2016 Gualino.

ont été déclarés conjointement et solidairement comptables de fait pour avoir manié des fonds irrégulièrement extraits de la caisse publique (*C. comptes, 6 novembre 1995, de Rosen, Novelli, Thomas et Huré*).

De la même façon, la Cour des comptes a qualifié deux diplomates de comptables de fait : des crédits avaient été accordés au consulat d'Oran pour assurer l'entretien du cimetière français, mais une partie de ces fonds avait été utilisée pour effectuer des travaux dans les bâtiments du consulat et à la résidence du consul ; à la faveur de fausses certifications du service fait de la part du consul général adjoint, les paiements à des prestataires donnaient lieu à reversements sur un compte ouvert par le consul général et son adjoint au nom d'une association pour la sauvegarde et la protection des cimetières. Le consul général, pour avoir connu et toléré ces agissements, et le consul général adjoint pour avoir été à l'origine de l'extraction irrégulière de fonds publics, ont été déclarés comptables de fait conjoints et solidaires (*C. comptes, 13 décembre 1994, Chambon et Renouf*).

La jurisprudence financière considère qu'il n'est pas nécessaire de manier personnellement les deniers publics pour être déclaré comptable de fait et distingue techniquement le maniement dit « de brève main » – qui concerne celui qui manie directement les fonds – et le maniement dit « de longue main » – qui concerne celui qui a ordonné ou organisé le maniement irrégulier par personne interposée : en tout état de cause, le donneur d'ordre et l'exécutant sont coupables de gestion de fait. Par exemple, la Cour des comptes a statué sur une affaire concernant la plate-forme aéroportuaire de Bordeaux-Mérignac, gérée conjointement par la chambre de commerce et d'industrie et par un service de l'État, et dont l'alimentation en électricité était facturée, pour la part qui lui revenait, à l'État ; durant plusieurs années, par accord entre la chambre de commerce et d'industrie et les responsables du service de l'État (les directeurs de l'aéroport), les dépenses d'électricité incombant à l'État avaient été surévaluées, le surplus étant consacré au règlement de dépenses engagées par les directeurs de l'aéroport. La Cour des comptes a estimé que cette pratique était constitutive d'une extraction irrégulière de deniers de l'État au moyen de mandats partiellement fictifs quant à la réalité du service fait, et déclaré conjointement et solidairement comptables de fait la chambre de commerce et d'industrie – pour avoir payé les dépenses engagées par les directeurs de l'aéroport –, et les fonctionnaires concernés (lesdits directeurs) – pour avoir détenu et manié de longue main les fonds ainsi mis à leur disposition – (*C. comptes, 11 mai 1992, Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux et Foillard, Bonnier, Angélini*).

La jurisprudence étend la déclaration de gestion de fait à ceux qui ont connu et toléré les irrégularités alors qu'ils auraient pu les empêcher ou les faire cesser, cette extension pouvant s'appliquer à un comptable public. Ainsi, un trésorier-payeur général, comptable supérieur de l'État, a été déclaré comptable de fait pour avoir donné un avis favorable à une convention irrégulière en vertu de laquelle la gestion de fonds provenant de la Communauté européenne, et destinés à un service de la préfecture de région, avait été déléguée à une association, et ouvert dans ses écritures un compte dans lequel les opérations irrégulières ont été retracées : pour avoir connu et toléré ces irrégularités, il s'était ainsi associé à la gestion de fait (*C. comptes, 21 novembre 1996, Hély, Magimel et Association APIES ; voir également 23 juillet 2012, Université de Savoie*).

Les ordonnateurs principaux (les ministres) ***perdent le bénéfice de leur immunité juridictionnelle devant le juge financier lorsqu'ils sont déclarés comptables de***

Copyright © 2016 Gualino.

fait : par exemple, l'ancien ministre de la coopération Christian Nucci, son chef de cabinet et un fonctionnaire du ministère ont été conjointement et solidairement déclarés comptables de fait des deniers de l'État (pour une somme totale de 7 938 931 euros) du chef d'opérations effectuées par l'association Carrefour du Développement (*C. comptes, 30 septembre 1992, Nucci, Chalier, Trillaud et Association Carrefour du Développement*) ; cette association, dont le trésorier était le chef de cabinet du ministre, avait été constituée pour préparer l'organisation d'un sommet franco-africain de chefs d'État et avait bénéficié à cet effet de plus de 12 213 740 euros de subventions de l'État, dont une partie importante avait été détournée de son objet et utilisée par les intéressés à d'autres fins moins avouables.

2) *Les personnes morales*

Dans la plupart des cas, les ***personnes morales de droit privé*** déclarées comptables de fait sont des ***associations*** ; leurs dirigeants, s'ils ont pris personnellement part aux irrégularités, et tous les coauteurs de celles-ci (ordonnateurs, comptables, agents de l'administration...) sont souvent déclarés conjointement et solidairement comptables de fait avec l'association.

Par exemple, les responsables d'un service du Muséum national d'histoire naturelle, qui avaient créé une association tirant l'ensemble de ses ressources des produits de l'activité de ce service (vente de publications, contrats...) ont été, ainsi que l'association elle-même, déclarés conjointement et solidairement comptables de fait pour ingérence dans le recouvrement de recettes appartenant au Muséum, encaissées en lieu et place du comptable public de l'établissement (*C. comptes, 28 septembre 1994, Société pour l'inventaire de la faune et de la flore, Groult de Beaufort et Morin*).

De la même façon, la Cour des comptes a déclaré la gestion de fait dans l'affaire dite de l'Opéra de Paris : une association, à la demande et pour le compte de l'Opéra, vendait de façon exclusive des abonnements et des places individuelles de théâtre à des tarifs majorés pour les spectacles dits « de première » ; l'association reversait au comptable public de l'Opéra le prix de la billeterie à sa valeur faciale mais conservait et plaçait les suppléments de tarifs. La Cour des comptes a déclaré conjointement et solidairement comptables de fait l'association, ses président, vice-président et trésorier ainsi que le directeur de l'Opéra de Paris : le produit de la vente des billets de théâtre ayant le caractère de deniers publics, les protagonistes de cette affaire s'étaient ingérés dans le recouvrement de recettes publiques et avaient détenu et manié sans habilitation régulière des deniers publics (*C. comptes, 10 juillet 1995, Association pour le rayonnement de l'Opéra de Paris et autres*).

Les associations ne sont toutefois pas les seules personnes morales à pouvoir être accusées de gestion de fait : même si les exemples sont plus rares, ***les entreprises***, qu'elles soient publiques ou privées, peuvent être déclarées comptables de fait ; par exemple, la Cour des comptes a engagé une procédure de gestion de fait à l'encontre d'une société, filiale d'une entreprise publique, qui, recourant aux prestations d'un service de l'État, prenait en charge directement des dépenses de fonctionnement de ce service au lieu de régler les prestations par voie de fonds de concours : les fonds conservés par la société et utilisés par elle étaient destinés à la caisse d'un comptable public (*C. comptes, 19 novembre 1992, Rapport particulier n° 1991 – 285 – OC*).

Copyright © 2016 Gualino.

Les personnes morales de droit public peuvent également être déclarées comptables de fait, généralement de manière conjointe et solidaire avec d'autres coauteurs des irrégularités : par exemple, dans l'arrêt précité rendu par la Cour des comptes le 11 mai 1992, un établissement public administratif – la chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux – a été conjointement et solidairement déclaré comptable de fait. La gestion de fait peut être déclarée contre d'autres établissements publics (universités...).

2 • LES CONSÉQUENCES DE LA GESTION DE FAIT

La facilité déconcertante avec laquelle les agissements d'une personne, quelquefois inspirée des meilleures intentions, peuvent tomber sous le coup d'une accusation de gestion de fait, tant les conditions de constitution de cette « gestion occulte » sont étendues, entraîne certaines obligations pour le comptable de fait et de multiples (et redoutables) conséquences pour sa situation personnelle.

A - Les obligations du comptable de fait

1) La reddition des comptes

L'article 60.XI de la loi de finances du 23 février 1963 ***assujettit les comptables de fait aux mêmes obligations que les comptables patents***, c'est-à-dire à l'établissement et la production du ***compte de leurs opérations au juge financier, assorti de toutes pièces justificatives***. Toutefois, le même texte prévoit que ***le juge des comptes, sauf dans le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, peut suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites*** : le comptable de fait peut en effet ne pas avoir agi dans un intérêt personnel ou privé mais par croyance dans l'intérêt du service, par erreur ou inexpérience et le juge des comptes peut moduler sa décision en tenant compte de ces facteurs subjectifs, ce qu'il ne peut d'ailleurs faire lorsqu'il juge la gestion des comptables patents.

La Cour des comptes rend tout d'abord un ***arrêt de déclaration de gestion de fait***, ordonnant la production des comptes, assorti le cas échéant d'une injonction au comptable de fait de « se vider les mains » – s'il ne l'a déjà fait – c'est-à-dire de reverser dans la caisse du comptable patent les fonds qu'il peut avoir conservés. Si les opérations litigieuses ont été régularisées (réintégration dans les comptes du comptable patent...), la Cour peut rendre une décision de non-lieu à déclaration de gestion de fait et ne pas « appeler le comptable de fait à compter » devant elle.

Si plusieurs personnes sont déclarées ***conjointement et solidairement comptables de fait, l'obligation de production du compte doit être remplie solidairement*** et chacune d'elles doit signer le compte. Si le ou les comptables de fait ne produisent pas ce compte dans le délai fixé par la juridiction financière, ou produisent un compte incomplet, la Cour peut prononcer une amende pour retard. Si le compte ne peut être obtenu du ou des comptables de fait, le juge des comptes peut demander qu'il soit produit par un « ***commis d'office*** », désigné par l'autorité administrative (ministre des Finances) ou par le Procureur général près la Cour des comptes, comme le prévoit le décret du 27 août 2007 relatif aux comptables commis d'office pour la reddition des

Copyright © 2016 Gualino.

comptes des comptables publics et assimilés ; le fonctionnaire désigné par le ministre devra établir, en lieu et place du ou des comptables de fait, le compte qui sera signé par le ou les comptables de fait avec la mention éventuelle « pour les opérations qui le concernent ». C'est, par exemple, cette procédure qui a été suivie dans l'affaire Carrefour du Développement : les protagonistes de cette gestion de fait ayant été dans l'incapacité de produire le compte retraçant les opérations, le ministre du Budget, en août 1994, a désigné un fonctionnaire du ministère, commis d'office à l'établissement du compte. Le compte unique présenté par le ou les comptables de fait ou par le commis d'office doit être accompagné de pièces justificatives et doit porter sur l'ensemble de la durée des opérations irrégulières.

2) *L'apurement du débet*

Le juge des comptes examine le compte, et par un arrêt, fixe « ***la ligne de compte*** » de la gestion de fait, c'est-à-dire vérifie les recettes et dépenses, en rajoute ou en retranche en fonction des justifications produites. Par exemple, dans l'affaire Carrefour du développement, la Cour des comptes, par un arrêt du 7 décembre 1995, et après examen du compte de gestion de l'association dressé par le commis d'office, a fixé à titre provisoire la ligne de compte de la gestion de fait.

Il convient de souligner que lorsque la Cour des comptes fixe la ligne de compte de la gestion de fait et met le comptable en débet, elle ne statue pas en matière pénale, ni ne tranche des contestations sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, et n'a pas, dès lors, à siéger en audience publique (*CE, 19 mai 2000, Le Gall et autres*).

S'agissant du maniement de fonds irrégulièrement extraits de la caisse publique, ***l'autorité budgétaire compétente (le Parlement, pour les deniers de l'État) peut régulariser rétroactivement les opérations irrégulières, ou certaines d'entre elles, en reconnaissant le caractère d'utilité publique des dépenses***. Le comptable de fait doit saisir le ministre dont il dépend afin que celui-ci demande au ministre des Finances d'inscrire dans le prochain projet de loi de règlement cette reconnaissance, qui intègre le montant des dépenses figurant dans la ligne de compte. Le gouvernement peut ne pas donner suite, ou ne proposer qu'une reconnaissance partielle ; par exemple, dans le projet de loi de règlement définitif du budget 1995, le Conseil des ministres, en décembre 1996, a décidé d'inscrire une somme de 4,58 millions d'euros de dépenses reconnues d'utilité publique dans le cadre de l'affaire Carrefour du développement, laissant à la charge des comptables de fait (l'ancien ministre Nucci) un montant de 3,05 millions d'euros. Le Parlement peut toutefois refuser de voter la reconnaissance d'utilité publique qui lui est demandée par le gouvernement : le cas s'est par exemple produit, lors du vote de la loi du 27 juillet 1983 portant règlement définitif du budget 1981, pour des gestions de fait concernant le ministère de l'Agriculture (Service des haras). En revanche, le Parlement, dans la loi du 5 janvier 1999 portant règlement définitif du budget 1995 a reconnu d'utilité publique certaines dépenses (4,58 millions d'euros) faites dans le cadre de l'affaire Carrefour du développement, après que le ministre des Finances ait rejeté les demandes en décharge et en remise gracieuse présentées par C. Nucci, le 10 avril 1997. Dans la même loi de règlement, sont reconnues d'utilité publique les dépenses faites par le Consul général de France à Oran et par son adjoint qui avaient été déclarés comptables de fait en 1994. La loi du 9 novembre 1998 portant règlement définitif du budget 1996 a pour sa part admis le

Copyright © 2016 Gualino.

caractère d'utilité publique des dépenses (427 500 euros) faites par l'association APIES, déclarée comptable de fait en 1996, conjointement avec le trésorier-payeur général du Puy de Dôme, le secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de la région Auvergne et le directeur régional de l'INSEE.

La Cour des comptes, après reconnaissance ou refus de reconnaissance d'utilité publique des dépenses, ***prononce le cas échéant la mise en débet du comptable de fait :*** le juge de comptes doit toutefois avoir préalablement réclamé au comptable de fait le reversement des fonds litigieux : si les sommes sont reversées, le comptable de fait ne sera pas mis en débet, la Cour lui donnant acte du reversement, et si elles ne sont reversées que partiellement, il sera mis en débet pour le reste. Ce débet correspond à la différence entre les recettes et les dépenses du compte et la somme doit être reversée à la caisse du comptable public de l'organisme dont les fonds ont été irrégulièrement extraits. Lorsque plusieurs personnes sont déclarées conjointement et solidairement comptables de fait, le Conseil d'État considère que cette indivisibilité a pour corollaire que les contributions respectives au maniement irrégulier des deniers publics sont nécessairement indifférenciées, ce qui autorise la collectivité publique à se retourner contre l'une seulement des personnes constituées solidairement en débet pour obtenir le règlement de la totalité de celui-ci, à charge pour elle d'obtenir, par une action récursoire devant le juge civil, des codébiteurs qu'elle a ainsi libérés, le remboursement de la somme correspondant à leur quote-part de la dette ; en outre, lorsque le ministre accorde à l'un des comptables de fait une remise gracieuse, les autres codébiteurs sont dispensés du paiement de cette remise (*CE, 21 mars 2011, M^me^ Richard-Dubarry, M. Beausoleil*).

Il faut toutefois signaler que ***la Cour des comptes ne dispose pas d'une compétence exclusive pour mettre en débet un comptable de fait, les ministres étant titulaires, comme pour les comptables patents, d'un pouvoir concurrent de mise en débet*** d'un comptable de fait dont ils ont été informés des agissements irréguliers : l'article 84 du décret du 29 décembre 1962 (aujourd'hui, article 12 du décret de 2012) leur permettait en effet de prendre des arrêtés de débets à l'encontre de toute personne tenue de rendre compte de l'emploi d'une avance reçue ou de recettes destinées à un organisme public, notamment.

Par exemple, sur recours d'un agent d'une trésorerie principale contestant un arrêté du ministre des Finances pris à son encontre du chef de gestion de fait, le Conseil d'État a estimé que cet agent, par le fait qu'il avait détourné à son profit des sommes constitutives de trop-perçus dont il devait préparer le remboursement, avait commis des agissements le faisant entrer dans le champ d'application de l'article 84 du décret du 29 décembre 1962 qui permettait au ministre de prendre un arrêté de débet ; en outre, l'article 60.XI de la loi de finances du 23 février 1963, qui définit les conditions dans lesquelles une personne peut se voir reconnaître la qualité de comptable de fait, ne doit pas être interprété comme donnant à la Cour des comptes une compétence exclusive pour reconnaître et mettre en débet une personne entrant dans le champ dudit article 84 (*CE, 25 novembre 1994, M^me^ Baudet*).

Le débet (administratif ou juridictionnel) est apuré si le comptable de fait verse la somme mise à sa charge, ou, en cas de déclaration de gestion de fait conjointe et solidaire, si l'un des comptables de fait verse la somme, ou si le ministre des Finances accorde une remise gracieuse de la dette : la Cour des comptes prononce alors un arrêt d'apurement définitif de la gestion de fait et déclare l'intéressé (ou les intéressés)

Copyright © 2016 Gualino.

« quitte et libéré » de ladite gestion de fait. À défaut d'apurement, le débet est recouvré par la Direction des créances spéciales du Trésor.

B - Les sanctions encourues par le comptable de fait

1) Les amendes

Outre la sanction financière que peut constituer le débet, ***le juge des comptes peut prononcer des amendes pour retard dans la production des comptes et/ou pour sanctionner la gestion de fait*** elle-même, c'est-à-dire l'immixtion dans les fonctions dévolues à un comptable public. Le Conseil d'État a estimé à cet égard, que lorsqu'elles sont saisies d'agissements pouvant donner lieu aux amendes pour gestion de fait, les juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) doivent être regardées comme décidant du bien-fondé « d'accusations en matière pénale », au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et doivent dès lors siéger en séance publique (*CE, 16 novembre 1998, SARL Deltana* ; *CE, 19 mai 2000, Le Gall et autres* ; *CE, 27 juillet 2005, Balkany*). Le montant des amendes pour gestion de fait est variable, la juridiction financière tenant compte de l'importance et de la durée des opérations irrégulières, du préjudice subi par l'organisme public, et d'éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes. La Cour rendait tout d'abord un ***arrêt provisoire fixant le montant de l'amende pour gestion de fait***, puis après explication et justification de l'intéressé (ou des intéressés), ***rendait un arrêt définitif*** sur le montant de l'amende, qui peut être réduit par rapport au montant initialement fixé (depuis 2009, elle ne rend qu'un seul arrêt).

Par exemple, dans l'affaire *Carrefour du Développement*, les comptables de fait, par un arrêt provisoire du 7 décembre 1995, ont été condamnés par la Cour des comptes à une amende fixée à 152 671 euros pour C. Nucci, 76 336 euros pour Y. Chalier et 7 633,60 euros pour J. Trillaud ; après observations des intéressés, par un arrêt définitif du 25 septembre 1996, la Cour a ramené l'amende à 91 603 euros pour C. Nucci (« son inexpérience, reconnue par lui-même, atténue sa responsabilité »), a confirmé l'amende de 76 336 euros infligée à Y. Chalier (celui-ci n'ayant présenté aucune observation en réponse) et ramené à 1 526,70 euros l'amende infligée à J. Trillaud (fonctionnaire du ministère, il était « dans une situation subordonnée »).

Comme les débets, les amendes prononcées par la Cour sont recouvrées par la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor. ***Les arrêts de la Cour des comptes*** déclarant la gestion de fait, prononçant le débet ou une amende sont sans appel mais ***peuvent être attaqués par l'intéressé (ou les intéressés) par voie de cassation devant le Conseil d'État.*** Toutefois, l'appréciation à laquelle se livre la Cour des comptes pour fixer le montant de l'amende n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation (*CE, 16 juin 1999, Trucy*).

Par exemple, C. Nucci a attaqué l'arrêt de la Cour des comptes du 30 septembre 1992 le déclarant comptable de fait conjoint et solidaire, requête qui a été rejetée par le Conseil d'État (*CE, 6 janvier 1995, Nucci*).

L'article L. 313.4 du Code des juridictions financières prévoit que la ***Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière*** les comptables de fait (sauf les ministres) lorsque leurs agissements ont entraîné certaines infractions (aux

Copyright © 2016 Gualino.

règles d'exécution des dépenses et des recettes ou de gestion des biens, octroi d'avantages injustifiés...) connexes à la gestion de fait, mais que la Cour des comptes ne peut sanctionner. En fonction de circonstances atténuantes ou aggravantes, ***la Cour de discipline budgétaire et financière prononce une amende***, dont le montant varie de 152,67 euros au double du montant du traitement brut annuel de la personne jugée, selon la nature des infractions et la qualité de ceux qui les ont commises.

Par exemple, l'un des protagonistes de l'affaire *Carrefour du Développement*, J. Trillaud, a été condamné à 152,67 euros d'amende, par un arrêt du 11 mai 1990 de la Cour de discipline budgétaire et financière, pour diverses irrégularités commises en sa qualité de chef du département de la comptabilité et de l'ordonnancement au ministère de la coopération, qui, pour être liées à la gestion de fait, n'en étaient pas moins distinctes du point de vue de leur sanction.

Les arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière sont sans appel mais peuvent faire l'objet d'un ***recours en cassation devant le Conseil d'État.***

2) Les autres sanctions

L'article 60.XI de la loi de finances du 23 février 1963 prévoit que les amendes pour gestion de fait, c'est-à-dire pour ingérence dans des opérations réservées aux comptables, ne pourront être prononcées que si le comptable de fait n'a pas fait l'objet de ***poursuites pénales au titre du délit prévu par l'article 433-12 du Code pénal, qui réprime l'usurpation de fonctions*** ; toute personne agissant sans titre, qui s'immisce dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction, encourt trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, peines éventuellement assorties de peines complémentaires (perte de droits civiques et civils...). Ainsi, en raison de la règle non bis in idem, qui interdit qu'une personne soit condamnée deux fois pour la même chose, si un comptable de fait est poursuivi pour usurpation de fonctions devant le juge pénal et condamné de ce chef, il ne pourra se voir infliger une amende pour gestion de fait par le juge des comptes. En revanche, la Cour des comptes retrouverait ses pouvoirs de sanction et pourrait prononcer l'amende pour gestion de fait si le comptable de fait était pénalement condamné à un autre titre que l'usurpation de fonctions : par exemple, le délit de concussion qui consiste, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, à recevoir, exiger ou ordonner de percevoir des droits ou contributions, impôts ou taxes qu'elle sait ne pas être dus ou excéder ce qui est dû, ou d'accorder une exonération de ceux-ci en violation des textes légaux, est puni par l'article 432-10 du Code pénal de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, ou les délits de faux (certificat, attestation...) et usage, réprimés par les articles 441-7 et suivants du Code pénal, sont susceptibles d'être pénalement retenus contre un comptable de fait et ne feraient pas obstacle au prononcé d'une amende pour gestion de fait par le juge des comptes. L'action pénale contre le comptable de fait peut être déclenchée par les autorités de tutelle (ministres...) ou à l'initiative des juridictions financières (Cour des comptes ou Cour de discipline budgétaire et financière) lorsque l'affaire dont elles sont saisies fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, auquel cas elles doivent transmettre le dossier au procureur de la République.

S'agissant des fonctionnaires ou agents publics comptables de fait, les différentes sanctions pouvant leur être applicables peuvent être parallèlement assorties de ***sanctions***

Copyright © 2016 Gualino.

disciplinaires prises par l'autorité hiérarchique selon les procédures en vigueur dans la fonction publique.

Il faut enfin souligner que, dans certains cas, une déclaration de gestion de fait peut entraîner des ***sanctions politiques*** : les dispositions du Code électoral instauraient en effet ***l'inéligibilité*** des comptables publics des départements (article L. 195), des communes (L. 231) et des régions (L. 340) dans ces collectivités, cette règle étant applicable aux comptables de fait de deniers communaux, départementaux ou régionaux, qui n'auraient pas reçu quitus de leur gestion, et empêcherait donc un comptable de fait de se présenter, selon les cas, à l'une ou l'autre de ces élections. En outre, un élu local déclaré comptable de fait en cours de mandat devait être déclaré ***démissionnaire d'office de son mandat*** par le préfet, selon la procédure prévue aux articles L. 205 (élu départemental), L. 236 (élu municipal) et L. 341 (élu régional) du Code électoral. les articles 45 et suivants de la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes ont toutefois opportunément modifié les articles concernés du code électoral en précisant que l'inéligibilité d'un comptable public local et sa démission d'office de son mandat par le préfet ne valent que pour un comptable public « agissant en qualités de fonctionnaire », ce qui protège les élus locaux des effets de la gestion de fait sur leur mandat. Désormais, les nouvelles dispositions prévoient qu'un exécutif local déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes est ***suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de la gestion***. Dans l'attente, son assemblée délibérante confie à un adjoint (pour une commune) ou à un vice-président (pour un établissement public de coopération intercommunale, un département ou une région) les fonctions d'ordonnateur. Ces gestions de fait sont toutefois jugées au niveau local par les chambres régionales des comptes, la Cour des comptes ne connaissant de ces affaires qu'en appel des jugements rendus par les chambres régionales.

Copyright © 2016 Gualino.

BIBLIOGRAPHIE

CATTOIR-JOINVILLE (V.), « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte », *RFFP*, n° 66, 1999, p. 11.

CHANLAIR (M.-P.), « Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier. À propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *AJDA*, 2001, p. 933.

DESCHEEMAEKER (C.), « Gestion de fait », *Juris-classeur administratif*, Vol. 9, Fasc. 1265, « Les associations et le risque de gestion de fait », *Gestion et Finances publiques*, 2010, p. 934.

GASTINEL (J.-P.), « Gestion de fait, mandat fictif et subvention fallacieuse », *RF décentr.*, n° 1, septembre 1995, p. 39.

GISSEROT (H.), « Associations et gestion de fait », *Rapport public du Conseil d'État*, Études et documents, 2000, p. 381.

GUYOMAR (M.), « Gestion de fait et impartialité des juridictions », Conclusions sur CE, 27 juillet 2005, Weygand, Bernardini (1er), Balkany (2e), *AJDA*, 2005, p. 2016.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), « Chronique de droit public financier – Actualité de la gestion de fait », *RFDA*, 2000, p. 1115 ; Note sur CE, 21 mars 2011, Richard-Dubarry et Beausoleil, *AJDA*, 2011, p. 1037.

MAGNET (J.), *Les gestions de fait*, Montchrestien, 1998, p. 208.

MBOUHOU (M.), « Les gestions de fait à coloration pénale », *AJDA*, 2003, p. 1478.

« La gestion de fait », *RFFP*, n° 66, juin 1999.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 6

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances

Chapitre 16 Les contrôles internes 185
Chapitre 17 Les contrôles juridictionnels 195
Chapitre 18 Les contrôles politiques 223

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 16

Les contrôles internes

Les contrôles internes sur l'exécution du budget sont des contrôles administratifs, réalisés *a priori*, par certains corps, agents ou instances spécialisés de l'État, et portant à la fois sur les ordonnateurs principaux ou secondaires et sur les comptables.

1 • LES CONTRÔLES SUR LES ORDONNATEURS

Dans le cadre de l'exécution administrative du budget, les ordonnateurs principaux (ministres) ou secondaires (préfets, notamment) sont assujettis à un contrôle central ou déconcentré exercé respectivement par le contrôleur financier et par le Directeur régional des Finances publiques, d'une part, et par le comptable public, d'autre part.

Le contrôle financier est régi par les dispositions du ***décret du 7 novembre 2012 (articles 87 à 106)***.

A - Le contrôleur financier

1) La nomination du contrôleur financier

a) Le contrôle budgétaire et comptable ministériel

La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées a institué dans chaque ministère un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées, dirigé par un « contrôleur des dépenses engagées » dont la dénomination est devenue en 1956, contrôleur financier. Le décret du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel a réformé cette organisation.

Il est créé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux un service de contrôle budgétaire et comptable ***placé sous l'autorité du ministre du Budget. Il est dirigé par un contrôleur budgétaire ayant la qualité de comptable public***. Ce service est constitué d'un département de contrôle budgétaire et d'un département comptable : les membres du corps du contrôle général économique et financier et les receveurs des finances peuvent être nommés chefs de département. Le contrôleur budgétaire met en œuvre le contrôle interne au sein de ces départements et ***exerce auprès de l'ordonnateur principal le contrôle financier prévu par le décret du 7 novembre 2012. Il coordonne l'action des autorités chargées d'un contrôle financier auprès des services déconcentrés du ministère*** auprès duquel il est placé.

Copyright © 2016 Gualino.

Nommé par arrêté du ministre du Budget pour trois ans, la durée totale d'un même emploi ne pouvant excéder six ans, il peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service. Il dispose d'une totale indépendance vis-à-vis du ministre contrôlé, que ce soit en raison de son statut (le pouvoir hiérarchique est exercé par le ministre du Budget) ou des prérogatives qui lui sont confiées.

Peuvent être nommés en détachement les directeurs départementaux des finances publiques, les membres du corps de contrôle général économique et financier, les fonctionnaires ayant exercé les fonctions de secrétaire général ou des fonctions financières dans des emplois de directeur général ou de directeur d'administration centrale ou de sous-directeur ou directeur de projet dans le domaine financier dans les services placés sous l'autorité du ministre du Budget.

b) Le contrôle financier déconcentré

Comme le prévoit l'article 88 du décret de 2012, le contrôle financier auprès d'une autorité administrative déconcentrée est confié au ***directeur régional des Finances publiques,*** assisté par un membre du contrôle général, économique et financier, un expert de haut niveau ou un administrateur des finances publiques. Leurs collaborateurs peuvent recevoir délégation pour signer tous les actes relatifs à l'exercice de cette compétence, à l'exception des refus de visa qui posent une question de principe. Il apprécie la soutenabilité des BOP et des actes d'engagement, identifie et prévient les risques financiers, analyse les facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques et conseille le préfet et les ordonnateurs.

Des arrêtés du 11 mars 2014 ont fixé la liste, région par région, des organismes dont le contrôle budgétaire est confié aux directeurs régionaux, conformément aux articles 220 et suivants du décret de 2012 : CROUS, écoles d'architecture, Agences régionales de santé, CRDP, IEP... ainsi que des écoles professionnelles : ENSP, ENSSS, IRA, ENAP, ENM...

2) Les missions du contrôleur financier

a) La mission générale

L'autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, en appréciant le caractère soutenable de la programmation établie pour deux ans, et de la gestion en cours, en matière de crédits et d'emplois, comme le prévoit le décret de 2012 (articles 66 et 87). Elle concourt à l'***identification et à la prévention des risques financiers, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques***. Lors de l'examen de la programmation budgétaire, le contrôleur financier vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programme, et, au sein de chaque programme, par les gestionnaires des administrations, et leur comptabilité, dans la durée avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Il examine les comptes d'utilisation des crédits et des emplois. De plus, le contrôleur financier assiste le ministre du budget dans la mise en œuvre de mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Copyright © 2016 Gualino.

b) La programmation de l'exécution budgétaire

Le contrôleur financier ***vise le document annuel de programmation budgétaire initiale*** établie obligatoirement par chaque ministre au plus tard un mois avant le début de l'exercice. Des arrêtés ministériels (16 décembre 2013 pour le ministère du Budget, 17 décembre 2013 pour le ministère de la Justice...), modifiés par celui du 6 février 2015, relatifs au cadre de gestion budgétaire et au contrôle budgétaire prévoient, par ministère, le contenu des documents de programmation budgétaire : répartition du plafond des emplois avec une prévision des flux d'entrée et de sortie, répartition entre services... ***Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des administrations des crédits ouverts à chaque programme.*** Il porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État ; il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. Le contrôleur financier doit s'assurer de la ***constitution d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire***.

Lorsque, du fait de l'absence de production de document de programmation budgétaire initiale, ou lorsque ce document est incomplet, le contrôleur financier estime qu'il ne sera pas en mesure d'apposer son visa avant le 10 janvier, il saisit le ministre du Budget en vue de l'approbation de la programmation budgétaire initiale.

Enfin, le contrôleur financier émet un avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion qui lui sont présentés par les gestionnaires. Cet avis porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter, ainsi que de celles qui apparaissent inéluctables. Les arrêtés ministériels précisent le contenu des documents prévisionnels de gestion (profils mensuels de consommation prévisionnelle des emplois et crédits, consommation trimestrielle des autorisations d'engagement et crédits de paiement...) et les délais de transmission au contrôleur budgétaire (le BOP doit être transmis avant le 1er mars...).

c) Le suivi de l'exécution budgétaire

Le contrôleur financier ***vise les projets de modification de la répartition de crédits tendant à diminuer la réserve de crédits destinée à prévenir la détérioration de l'équilibre budgétaire***.

Certains actes d'engagement, d'affectation de crédits à une opération d'investissement, certaines délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu peuvent, compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant, ainsi que de la qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs, être soumis au ***visa ou à l'avis préalable***. De la même façon, certaines ordonnances de paiement, ou les actes qui en tiennent lieu, peuvent, en raison de la nature des dépenses en cause ou de leur montant particulièrement élevé, être soumis au visa.

Le contrôleur financier émet un ***avis préalable*** sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel ; il donne un ***avis motivé*** sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels et ses avis sont transmis au ministre du Budget et au ministre concerné, en même temps que les projets auxquels ils se rapportent. Le contrôleur financier reçoit des comptes rendus d'utilisation des crédits et

Copyright © 2016 Gualino.

des emplois mis à disposition du responsable du programme. En cas de non-respect des dispositions des règles relatives à la programmation et au suivi de l'exécution budgétaire, ou en cas de dépassement de crédits disponibles ou de charges s'avérant incompatible avec les objectifs de maîtrise de la dépense, le contrôleur peut proposer au ministre auprès duquel il est placé d'inscrire, dans le document de programmation budgétaire initiale de l'année suivante, un renforcement des contrôles.

3) Les moyens du contrôleur financier

a) Le visa et l'avis préalable

Le contrôleur examine les projets d'actes soumis à son visa ou à son avis préalable au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques, et il reçoit à cet effet toutes les pièces justificatives.

Le refus de visa, ou d'avis préalable, ne peut être fondé sur un motif de légalité d'un projet d'acte : le contrôleur apprécie la régularité d'un acte, pas sa légalité, sur laquelle le juge administratif peut seul se prononcer.

Toutefois, les projets d'actes de recrutement et de gestion des personnels, lorsqu'ils sont de nature à comporter, pour l'année en cours ou pour les années suivantes, des conséquences budgétaires importantes, sont examinés, au regard des dispositions statutaires ou indemnitaires. Les arrêtés ministériels prévoient les opérations et les seuils qui déterminent la procédure de visa ou d'avis préalable : par exemple, ***sont soumis au visa*** les marchés d'informatique ou de télématique compris entre 500 000 et 1 million d'euros, les marchés de travaux, d'acquisition de matériel (mobiliers ou fournitures), d'entretien ou de maintenance compris entre 1 million et 1,5 million d'euros, les autorisations de recrutement (concours, examens professionnels...) et les titularisations. Sont en revanche ***soumis*** à l'avis préalable les avancements de grade, promotions, compléments de rémunération principales...

Il ne peut être passé outre un refus de visa que sur autorisation du ministre du Budget saisi par le ministre concerné. Un avis préalable défavorable ne lie pas le responsable de programme ou le responsable du service : lorsque ce dernier décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit le contrôleur financier des motifs de sa décision. ***Le contrôleur financier doit procéder dans les plus brefs délais à l'examen de la demande de visa ou d'avis préalable, et au plus tard dans le délai de quinze jours.*** Si à l'issue de ce délai, aucun visa ou avis n'est délivré, l'autorité administrative compétente peut utiliser les crédits ou engager la dépense conformément à sa proposition, sauf si le contrôleur financier a demandé par écrit, dans ce délai, des informations ou documents complémentaires nécessaires à son instruction : dans ce cas, un nouveau délai de quinze jours court à compter de la production des informations ou documents demandés. Pour les actes de dépenses soumis à l'avis préalable, la demande d'information ou de documents complémentaires suspend le délai d'examen jusqu'à leur production.

La Cour des comptes a noté que pour les administrations centrales, les contrôleurs financiers délivrent 65 000 visas par an, qui concernent essentiellement (47 000) les dépenses de personnel et elle estime qu'il serait possible d'en diminuer sensiblement le nombre.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Le contrôle a posteriori

Le contrôleur financier met en place ***un programme annuel de contrôle a posteriori*** qu'il arrête en fonction des risques budgétaires évalués et qu'il transmet au ministre avant le 1er mars ; il peut toutefois, indépendamment de ce programme, procéder ***au contrôle a posteriori d'un acte dispensé de visa ou d'avis préalable (article 101 du décret de 2012)***, pour lequel l'ordonnateur est tenu de lui communiquer tous les documents nécessaires à l'accomplissement de ce contrôle. Cette sorte de droit d'évocation s'exerce après le paiement de la dépense.

B - Le comptable

1) Le contrôle de la régularité budgétaire

En sa qualité de payeur, le comptable public exerce une fonction de ***contrôleur de la régularité de l'ordre de paiement***, ce qui signifie qu'il apprécie cette ***régularité du seul point de vue budgétaire et comptable et non au regard de sa conformité à des dispositions législatives ou réglementaires générales***, ce qui le conduirait à se substituer au juge de la légalité. Le juge administratif considère en effet que le comptable exerce un contrôle de régularité, pas de légalité de la validité des créances (*CE, 5 février 1971, Balme ; CE, 21 octobre 2009, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique*).

Les ***articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012*** portant règlement général sur la comptabilité publique encadrent la mission de contrôle qui lui incombe en prévoyant que le comptable, avant paiement, doit vérifier la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation des dépenses, le caractère libératoire du règlement et la validité de la créance : le contrôle de cette dernière porte sur la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la production des justifications et l'intervention préalable des contrôles, c'est-à-dire l'existence du visa du contrôleur financier ; il faut noter à cet égard que l'article 6 de la loi du 10 août 1922 prévoit qu'une ordonnance non revêtue du visa du contrôleur financier est nulle et sans valeur pour le comptable.

Pour les dépenses déconcentrées de l'État, le rôle du comptable se trouve d'une certaine façon facilité par le fait que le directeur régional des Finances publiques – et, par délégation de celui-ci, de département – exerce, outre une fonction de comptable public, celle de contrôleur financier et intervient donc, à un double titre, lors des deux phases d'engagement et de paiement.

Aucun délai n'est fixé au comptable pour réaliser son contrôle et s'il estime la dépense régulière, il vise l'ordonnance (« vu, bon à payer »).

2) Le refus de paiement et la réquisition

Lorsqu'il estime qu'une somme a été irrégulièrement ordonnancée, le comptable ***suspend le paiement et notifie sa décision à l'ordonnateur***.

L'ordonnateur peut passer outre au refus du comptable en lui adressant un ordre de réquisition : l'ordre de réquisition est transmis par le comptable au ministre des Finances, qui l'adresse à la Cour des comptes, si l'ordonnateur relève de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière. La ***procédure de réquisition***

Copyright © 2016 Gualino.

permet de dégager la responsabilité du comptable, comme le prévoit l'article 60. I de la loi de finances du 23 février 1963, l'ordonnateur engageant alors la sienne.

Le comptable réquisitionné ***doit en principe déférer à l'ordre de payer*** qui lui est adressé, mais l'article 136 du décret du 7 novembre 2012 lui ***impose de refuser le paiement lorsque la suspension est motivée*** par l'indisponibilité des crédits (sauf pour certaines dépenses militaires), l'absence de service fait, le caractère non-libératoire du paiement ou le défaut de saisine du contrôleur financier.

C - La commission des marchés publics de l'État

L'article 129 du Code des marchés publics et son décret d'application du 26 novembre 2004 ont institué une commission des marchés publics de l'État (et de ses établissements publics autres qu'industriels et commerciaux), chargée de ***fournir aux ministres une assistance pour l'élaboration ou la passation des marchés*** ; elle formule des ***observations***, des ***recommandations*** ou des ***réserves*** concernant ces marchés. Son président et nommé par le ministre des Finances ; elle comprend des personnalités (choisies en fonction de l'objet du marché...) et des hauts fonctionnaires (le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes...) ; des rapporteurs (membres des juridictions administratives ou financières...) l'assistant dans sa mission.

Tout projet de marché dont le ***montant estimé est supérieur à six millions d'euros hors taxe doit lui être adressé*** ; les observations, recommandations ou réserves qu'elle formule doivent être portées à la connaissance de la personne responsable du marché dans le ***délai maximum de trente jours***. En cas d'***urgence impérieuse*** résultant de circonstances imprévisibles, la personne responsable du marché peut engager la procédure de passation sans consulter la commission.

2 • LES CONTRÔLES SUR LES COMPTABLES

Les comptables publics sont soumis à un double contrôle, l'un émanant du centre et assuré par ***l'Inspection générale des finances***, l'autre émanant de la périphérie et qui est assuré par les ***directeurs régionaux des Finances publiques***, étant observé qu'en leur qualité de comptable supérieur du Trésor, ceux-ci sont eux-mêmes soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances.

Le contrôle des comptables publics ne représente toutefois qu'une partie de l'activité de ces instances – notamment de l'Inspection générale des finances – qui disposent par ailleurs de pouvoirs étendus de contrôle sur une grande diversité d'organismes. Les prérogatives de ces deux corps présentent des similitudes et sont d'une certaine façon complémentaires : il a en effet paru souhaitable qu'aux vérifications approfondies de l'Inspection, dont la menace est permanente mais la réalisation épisodique, réponde un contrôle plus fréquent et de proximité sous l'autorité des trésoriers-payeurs généraux.

Copyright © 2016 Gualino.

A - L'Inspection générale des finances

1) L'organisation de l'Inspection générale des finances

Issue à l'origine de l'Inspection générale du Trésor, créée par un arrêté des consuls du 6 septembre 1801, l'Inspection générale des finances est instituée par un arrêté du 25 mars 1816 ; l'ordonnance du 10 mars 1831 lui a donné sa physionomie moderne et son statut a été fixé par le décret du 14 mars 1973 modifié par celui du 4 octobre 2006.

Les membres de ce « grand corps de l'État » sont recrutés par la voie de l'ENA (parmi les premiers du rang de classement), et à raison d'un tiers, au « tour extérieur », sur proposition d'un comité de sélection : par exemple, l'ancien ministre François Léotard a été nommé au tour extérieur, en décembre 2001, Inspecteur général des finances.

Le corps des inspecteurs des finances, qui comprend les grades d'inspecteur-adjoint, d'inspecteur et inspecteur général, compte environ ***270 membres mais moins du tiers seulement des effectifs exerce ses fonctions à l'Inspection*** ; les autres inspecteurs exercent des fonctions politiques (mandats électoraux, cabinets ministériels...), administratives (direction d'administration centrale...), ou des responsabilités dans le secteur public (direction d'entreprise publique...) ou privé (banque, assurance...). Pour freiner ces détachements, qui ont littéralement décimé le corps, il est imposé aux jeunes inspecteurs quatre années de présence active pour pouvoir être promu.

Le corps peut accueillir des hauts fonctionnaires en position de détachement et cinq inspecteurs généraux en service extraordinaire peuvent être nommés parmi les fonctionnaires de cinquante-cinq ans au moins, ayant exercé des fonctions de direction.

Placée sous l'autorité d'un chef de service, l'Inspection est organisée en ***divisions territoriales*** (qui couvrent plusieurs départements) et ***spéciales*** (thématiques : Sécurité sociale, crédit...) ; l'Inspection exerce sa fonction par la voie de ***tournées*** effectuées sur place par des inspecteurs seuls ou par des ***brigades de vérification*** composées de jeunes inspecteurs sous la direction d'un inspecteur général, chef de brigade.

2) Les missions de l'Inspection générale des finances

a) Le contrôle des comptables publics

Seul corps d'inspection à vocation interministérielle, contrairement aux autres corps d'inspection, l'Inspection générale des finances dispose d'une ***compétence de principe à l'égard de tous les comptables publics*** (et de tous les agents des services déconcentrés du ministère des Finances), qu'il s'agisse des comptables directs du Trésor ou des agents comptables d'autres administrations. L'article 173 du décret de 2012 dispose en effet que tous les comptables de l'État sont soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances. De fait, seuls les comptables militaires échappent à son contrôle, leur inspection étant assurée par le corps spécial des contrôleurs des armées.

Les inspections se déroulent à l'improviste, sur pièces et sur place : lors de son arrivée dans un poste comptable, la brigade fait arrêter les activités du service (arrêté de caisse, recensement des fonds et des valeurs, arrêt des registres d'écriture...), et peut demander tous renseignements au comptable vérifié. L'Inspection ***constate***, ce qui signifie qu'elle ne prend aucune mesure immédiate (elle ne donne aucun ordre au comptable vérifié) sauf exception (en cas d'urgence, l'Inspection peut suspendre le

Copyright © 2016 Gualino.

comptable, par exemple en cas de constat d'un déficit de caisse, et en rendre compte au ministre) ; ***un rapport contradictoire est rédigé sur la situation***, qui comprend plusieurs colonnes : les observations de l'inspecteur des finances, les réponses de l'agent vérifié, les nouvelles observations de l'inspecteur des finances et les observations éventuelles du supérieur hiérarchique de l'agent contrôlé.

Les conclusions du chef de la brigade de contrôle figurent dans ***le rapport, qui est adressé au ministre***, qui prendra les mesures opportunes (arrêté de débet...).

b) Le contrôle des ordonnateurs secondaires

L'article 4 de la loi de finances du 30 mars 1947 et le décret du 8 avril 1947 donnent compétence à l'Inspection générale des finances pour contrôler les comptabilités administratives de tous les ordonnateurs secondaires de l'État (y compris, théoriquement, les ordonnateurs secondaires relevant du ministère de la Défense). Ce contrôle s'effectue ***sur pièces***.

c) Le contrôle des organismes bénéficiant d'avantages financiers

- *Contrôle des organismes bénéficiaires de subventions*

L'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier prévoit que ***tout organisme, dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique, et qui bénéficie d'une subvention*** attribuée notamment par l'État, est soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances, qui vérifie l'utilisation de ces subventions, dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties.

- *Contrôle des organismes bénéficiaires d'un concours autre qu'une subvention*

Le même texte dispose que les sociétés, syndicats, associations ou entreprises qui font appel au ***concours de l'État notamment, sous forme d'apport en capital, de prêts, d'avances ou de garanties d'intérêt***, sont soumis au ***contrôle sur pièces et sur place*** de leurs documents de gestion (bilan, comptes...) pour la partie concernant l'emploi de l'aide accordée.

- *Contrôle des organismes bénéficiaires de fonds publics ou assimilés*

L'article 43 de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a élargi le contrôle de l'Inspection générale des finances et assorti ce contrôle de sanctions. Les organismes qui bénéficient ***de prélèvements légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'État***, d'un établissement public de l'État ou d'une autre personne morale soumise au contrôle économique et financier de l'État, ou qui bénéficient de ***concours financiers provenant de l'Union européenne, sont de plein droit soumis au contrôle sur pièces et sur place*** de l'Inspection, au profit de laquelle un « ***droit de suite*** » a également été instauré puisque l'Inspection peut également étendre son contrôle aux organismes qui auront bénéficié de la part des organismes précédents d'un concours financier, d'une subvention ou d'une participation au capital.

Lorsque les fonds publics ou assimilés sont affectés à une dépense déterminée et qu'ils ne dépassent pas la moitié des ressources totales de l'organisme bénéficiaire, le contrôle de l'Inspection se limite au ***compte d'emploi*** de ces fonds, que l'organisme doit produire avec les pièces justificatives de dépenses. À défaut de production de ce

Copyright © 2016 Gualino.

compte d'emploi, le contrôle peut porter sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'organisme.

Tout obstacle apporté au contrôle de l'Inspection est passible d'une amende de 15 000 euros et entraîne ***le remboursement des fonds*** dont l'utilisation n'aura pas été justifiée ; en outre, le ministre des Finances peut ***saisir le procureur de la République*** de la juridiction compétente afin de déclencher l'action publique. Enfin, lorsqu'il apparaît, notamment à la suite d'un tel contrôle, que les fonds n'ont pas reçu l'emploi auquel ils étaient destinés, le ministre compétent peut en ordonner le remboursement à concurrence des sommes employées à un objet différent de celui qui avait été prévu.

d) Le contrôle d'autres organismes

L'Inspection dispose également d'un pouvoir de contrôle, sur pièces et sur place, à l'égard d'organismes aussi divers que la Sécurité sociale, les Caisses d'épargne, les sociétés d'assurance-vie...

e) Les fonctions de conseil

L'Inspection générale des finances exerce également des fonctions de conseil ***auprès du ministre des Finances*** pour lequel, à sa demande, elle rédige des rapports ou des études qui peuvent déboucher sur des projets de réforme. L'Inspection des Finances a, par exemple, conduit une mission d'analyse comparative des fonctions des administrations fiscales dans neuf pays comparables à la France en 1999. Le ministre des Finances avait également confié une mission d'expertise au chef de service de l'inspection générale des finances, en 1999 (conjointement avec le directeur général de l'INSEE) sur la réorganisation de l'administration fiscale dont les conclusions ont été rendues publiques en janvier 2000. En septembre 2012, l'Inspection a remis un rapport consacré aux Agences de l'État et un rapport relatif au bilan de la RGPP, par exemple.

B - Le contrôle du directeur départemental des Finances publiques

1) Le contrôle des comptables publics

Exerçant par ailleurs des fonctions de comptable supérieur et de contrôleur financier, le directeur départemental est également chargé d'une mission de ***surveillance et de contrôle sur les comptables publics***.

En vertu du décret du 1er février 1954 modifié portant statut particulier du corps des trésoriers-payeurs généraux, ceux-ci assumaient, en qualité de chefs de service, la direction des services déconcentrés dans le cadre du département.

Le contrôle d'un poste comptable s'effectue sur place, à l'improviste, et donne lieu à l'établissement d'un ***rapport, communiqué pour observations au comptable public contrôlé***.

2) Le contrôle des organismes subventionnés

L'article 31 de l'ordonnance du 23 septembre 1958 confère aux comptables supérieurs du Trésor les mêmes pouvoirs de contrôle que ceux de l'Inspection générale des finances

Copyright © 2016 Gualino.

sur les ***organismes privés bénéficiant de subventions attribuées par l'État, une collectivité locale ou un établissement public***.

L'article 43 de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a ***étendu les pouvoirs de contrôle des directeurs départementaux en les alignant sur ceux de l'Inspection générale des Finances*** : désormais, les organismes bénéficiaires de prélèvements légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'État, d'un établissement public de l'État ou d'une autre personne morale soumise au contrôle économique et financier de l'État, sont assujettis au contrôle du directeur départemental des Finances publiques (dans le cadre géographique de son département), qui bénéficie d'un droit de suite (organismes bénéficiaires de concours financiers, subventions ou participations au capital de la part des organismes précédents). Le contrôle se déroule dans les mêmes conditions (sur pièces et sur place), les mêmes limites (examen de l'ensemble des comptes ou du seul compte d'emploi) et sous peine des mêmes sanctions (amende, remboursement) que le contrôle diligenté par l'Inspection générale des finances.

BIBLIOGRAPHIE

Baulinet (C.), « Un changement de statut de l'Inspection générale des finances au service d'une stratégie », *Rev. Trésor*, 2008, p. 542.

Delage (P.), Toulgoat (G.), « Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels », *Gestion et finances publiques*, n° 2-3, 2013, p. 79.

Delorme (G.), « De Rivoli à Bercy – Souvenirs d'un inspecteur des finances – 1952-1998 », Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère des Finances, 2000, p. 388.

Duhamel (P.-M.), « Le contrôle financier et la LOLF », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 111.

Kott (S.), « Du contrôle des dépenses engagées au contrôle financier central (1890-2005) », *Rev. Trésor*, 2005, p. 280.

mure (C.), « Le point de vue d'un contrôleur budgétaire en région », *Gestion et finances publiques*, n° 8-9, 2011, p. 659.

Paumelle (L.), « Contrôles ou contrôle interne ? Contribution au déploiement du nouveau contrôle budgétaire et comptable ministériel », *Rev. Trésor*, 2006, p. 616.

Perrault (J.), « Le contrôle financier déconcentré », *Rev. Trésor*, 1996, p. 547.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 17

Les contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels exercés sur l'exécution de la loi de finances sont des contrôles externes et présentent la particularité d'être des contrôles a posteriori, ce qui signifie qu'ils sont réalisés une fois que les opérations d'exécution sont achevées. Ils sont assurés par deux juridictions, la ***Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière*** dont la composition, le fonctionnement et les compétences sont différents, mais dont les contrôles sont à plus d'un titre complémentaires au sens où ces juridictions ne jugent pas les mêmes personnes et ne prononcent pas les mêmes sanctions pour des motifs qui sont au reste différents. Un projet de loi portant réforme des juridictions financières a été déposé en novembre 2009 qui modifierait profondément l'organisation actuelle de ces juridictions (suppression de la Cour de discipline...), mais les pouvoirs publics ne semblent pas pressés de l'inscrire à l'ordre du jour...

1 • LA COUR DES COMPTES

Si des juridictions des comptes ont existé (avec des dénominations diverses) sous l'Ancien Régime, la Cour des comptes sous sa forme moderne est une institution napoléonienne créée par la loi du 16 septembre 1807. Les différents textes législatifs qui en ont modifié par la suite le fonctionnement et les compétences – notamment la loi du 22 juin 1967 – ont été regroupés dans le Livre I^er^ du ***Code des juridictions financières*** (articles L. 111-1 à L. 140-9, C. jur. fin.). L'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes sont toutefois régis par des dispositions réglementaires (articles R. 112-1 à D. 145-3, C. jur. fin.). Sur le plan budgétaire, la Cour des comptes (ainsi que la Cour des affaires budgétaire et financière) constitue un programme de la mission Conseil et Contrôle de l'État.

Il faut noter que depuis 2010, la Cour s'applique à elle-même la transparence qu'elle demande aux administrations qu'elle contrôle et se soumet au regard extérieur d'institutions homologues étrangères : cette « revue par les pairs » a été conduite par les institutions supérieures suisse, portugaise et finlandaise.

Copyright © 2016 Gualino.

A - L'organisation de la Cour des comptes

1) La composition de la Cour

La Cour des comptes est composée de magistrats ***inamovibles***, qui prêtent serment publiquement, lors de leur entrée en fonctions, devant la Cour réunie en audience solennelle et qui ne peuvent être relevés de leur serment. Comme tous les membres des « grands corps de l'État », les membres de la Cour des comptes sont principalement recrutés parmi les élèves de l'ENA sortis dans le meilleur rang de classement.

a) Les magistrats du siège

Dans l'ordre de carrière, la magistrature assise de la Cour comprend les ***auditeurs*** (de 2e classe, qui accèdent à la 1re classe à l'ancienneté, après dix-huit mois), nommés par décret du président de la République (une quinzaine environ).

Les ***conseillers-référendaires***, nommés par décret du président de la République (soixante-dix environ), sont recrutés à raison des trois quarts parmi les auditeurs et les magistrats des chambres régionales des comptes, et pour le quart restant, au « tour extérieur », c'est-à-dire sous les seules conditions d'âge (trente-cinq ans) et de services (dix années de services publics ou de services dans un organisme relevant du contrôle de la Cour).

Cette possibilité de nomination au « tour extérieur », qui permet d'intégrer dans la haute fonction publique des personnes qui n'en sont pas originaires, a donné lieu à un litige assez inhabituel et à rebondissements à propos d'une telle nomination à la Cour des comptes : initialement capitaine dans la marine marchande, M. Sarrazin avait été nommé au « tour extérieur » inspecteur général des bibliothèques en 1985, nomination annulée par décision du 16 décembre 1989 par le Conseil d'État, mais l'intéressé avait été immédiatement (re)nommé, au « tour extérieur », conseiller-référendaire à la Cour des comptes ; sur requête de l'Amicale des magistrats de la Cour, le Conseil d'État a annulé cette nomination par décision du 17 février 1992, au motif que pour justifier de ses années de service, M. Sarrazin avait intégré les années accomplies en qualité d'inspecteur général des bibliothèques alors qu'il ne pouvait s'en prévaloir du fait de l'annulation de sa nomination précédente.

L'article 2 de la loi du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique d'État prévoit qu'un avis est demandé au Premier président de la Cour des comptes (qui recueille l'avis d'un Conseil supérieur de la Cour composé d'une vingtaine de personnes de la Cour) pour les nominations au « tour extérieur » et le sens de cet avis fait l'objet d'une publication au Journal officiel. Ces dispositions ont été rappelées par la loi du 1er juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes.

En outre, le Premier président fait connaître au gouvernement les besoins de la Cour en emplois pourvus au « tour extérieur » et le profil souhaitable des intéressés : par exemple, dans un avis publié au *Journal officiel* du 2 septembre 2015, le Premier président a indiqué que trois emplois de conseillers-référendaires pourraient être pourvus au « tour extérieur », les personnes recrutées devant être affectées à des missions de certification comptable, d'assistance du gouvernement et du Parlement ou d'évaluation des politiques publiques et de contrôle d'organismes à vocation scientifique, technologique ou industrielle.

Copyright © 2016 Gualino.

Les ***conseillers-maîtres*** (cent quarante environ), nommés par décret en Conseil des ministres, sont recrutés au choix à raison des deux tiers parmi les conseillers-référendaires de 1re classe ; le dernier tiers est pourvu au « tour extérieur » mais la moitié des postes sont réservés (13 sur 18) à des candidats appartenant au corps des magistrats des chambres régionales des comptes sous certaines conditions de grade (président de section), d'âge (cinquante ans au moins) et de services (quinze ans de services) ; pour les autres recrutements, il faut être âgé de plus de quarante ans. Par exemple, l'ancien Commissaire général du Plan Henri Guaino (décret du 14 septembre 2006) ou le député Alain Lambert (décret du 18 octobre 2010) ont été nommés conseiller-maître au tour extérieur (sur la nomination d'un conseiller-maître, en dépit de l'avis défavorable du Premier président, voir le décret du 14 septembre 2011). En outre, des fonctionnaires appartenant à des corps de contrôle des ministères exerçant la tutelle des entreprises publiques ou des personnes ayant exercé des responsabilités dans des fonctions de tutelle ou de gestion des entreprises publiques peuvent être nommés, pour une période de cinq ans, non renouvelable, par décret en Conseil des ministres, ***conseillers-maîtres en service extraordinaire***, pour assister la Cour dans l'exercice de ses contrôles des entreprises publiques et des organismes bénéficiant de concours financiers publics ; ces conseillers-maîtres, en service extraordinaire, dont le nombre est limité à douze depuis la loi du 1er juillet 2006, ne peuvent exercer aucune activité d'ordre juridictionnel.

Par exemple, ont été nommés conseiller-maître en service extraordinaire, par décret du 26 février 1996, M. Jean-Claude Dischamps, professeur d'université et ancien recteur, le général de corps d'armée François Besson (décret du 21 mars 1997), le préfet Bernard Monginet (décret du 4 mars 1998), l'ancien président de l'Institut national de l'audiovisuel, Jean-Pierre Teyssier (décret du 3 février 1999), le général d'armée aérienne Jean Rannou (décret du 18 octobre 2000), ou le diplomate Tristan d'Albis (décret du 5 juillet 2001), ou les préfets Jean-Yves Audouin (décret du 1er août 2002), Jean-Jacques Pascal (décret du 6 janvier 2003) ou Didier Cultiaux (décret du 9 juillet 2004), le général d'armée Louis Zeller (décret du 9 mai 2005), l'ambassadeur Jean Cadet (décret du 2 octobre 2006), l'avocat Christian Dupuy (décret du 3 septembre 2009), l'ambassadeur Philippe Marland (décret du 28 octobre 2010) ou le préfet Dominique Schmitt (décret du 8 avril 2011), le professeur d'université Jean Sarrazin (décret du 9 février 2012).

Les ***présidents des chambres*** de la Cour des comptes sont nommés, par décret en Conseil des ministres, parmi les conseillers-maîtres en service ordinaire ayant au moins trois ans d'ancienneté.

Le ***Premier président*** (Didier Migaud depuis février 2010) est nommé en Conseil des ministres et peut être choisi en dehors de la Cour (par exemple, André Chandernagor, nommé en 1983, ou Pierre Arpaillange nommé en 1990). Il dirige la juridiction, définit l'organisation générale des travaux, arrête le programme annuel des contrôles et ses fonctions lui confèrent de droit la présidence d'autres organismes (Cour de discipline budgétaire et financière, Haut Conseil des Finances Publiques...). Il est assisté par un secrétaire général (désigné par décret parmi les conseillers-maîtres ou référendaires) et deux secrétaires généraux adjoints (choisis parmi les conseillers-référendaires) qui assurent, sous son autorité, le fonctionnement des services administratifs de la Cour.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Le Ministère public

Le Parquet de la Cour est composé d'un ***Procureur général***, nommé par décret en Conseil des ministres, assisté d'un ***Premier Avocat général et d'avocats généraux*** (5) désignés par décret parmi les conseillers-maîtres ou référendaires après avis du Procureur général. Ce Parquet représente en quelque sorte la loi, et le Procureur général donne un avis sur l'organisation générale des travaux de la Cour et veille notamment à la production des comptes ; il exerce son ministère par voie de ***réquisitions*** (pour déférer à la Cour des opérations susceptibles de constituer une gestion de fait, pour requérir une amende pour retard contre un comptable qui ne produit pas ses comptes dans les délais ou qui répond à une injonction formulée à son encontre avec retard...) ou par voie de ***conclusions*** (qui sont annexées aux rapports qui lui sont communiqués avant l'examen par les chambres).

Il convient de noter que faire obstacle de quelque façon que ce soit à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats de la Cour est puni de 15 000 euros d'amende et le Procureur général peut saisir le Parquet de la juridiction compétente pour déclencher l'action publique ; enfin, lorsqu'à l'occasion des investigations de la Cour des comptes, apparaissent des faits pouvant constituer des infractions de nature pénale, le Procureur général doit transmettre les dossiers au ministère de la Justice (article R. 135- 3, C. jur. fin.) : à ce titre, une trentaine de dossiers sont transmis chaque année à la suite de constatations de la Cour, ou, pour l'essentiel, des chambres régionales des comptes.

c) Les autres personnels

Des fonctions de ***rapporteurs extérieurs*** (quatre-vingt environ) peuvent être confiées à des magistrats judiciaires, à des hauts fonctionnaires de l'État, des collectivités locales, des hôpitaux ou à des agents de direction ou comptables des organismes de Sécurité sociale. Ces rapporteurs n'exercent aucune fonction juridictionnelle, et sont nommés pour deux ans ou pour trois ans renouvelables selon qu'ils sont ou non fonctionnaires. Environ soixante-dix assistants de vérification (dont le statut est fixé par le décret du 14 mars 2002), dénommés, depuis le décret du 3 juillet 2015, ***vérificateurs des juridictions financières***, sont détachés auprès de la Cour (inspecteurs des finances publiques...). La Cour dispose également d'un ***personnel administratif propre*** (greffiers, fonctionnaires) assurant les tâches nécessaires au fonctionnement de la juridiction (270 agents environ).

Il faut enfin signaler que si deux cents magistrats environ sont effectivement en poste à la Cour des comptes, cent cinquante magistrats exercent leurs fonctions auprès d'autres juridictions (présidence de chambre régionale des comptes), ou sont détachés ou mis à disposition auprès d'autres organismes (administrations, cabinets ministériels...) ou sont en disponibilité (nombre d'entre eux sont dotés de responsabilités politiques, électives ou gouvernementales).

Les membres de la Cour des comptes participent également à environ 340 commissions, comités, conseils, de nature très variée : conseil d'administration d'établissements publics, commissions des marchés de l'État et d'entreprises publiques, instances de contrôle ou de surveillance...

Copyright © 2016 Gualino.

2) Le fonctionnement de la Cour

a) Les chambres

Les arrêts et les décisions de la Cour des comptes sont délibérés collégialement au sein de ***sept chambres spécialisées*** (numérotées de 1 à 7), dont les attributions sont fixées par le Premier président après avis du Conseil supérieur de la Cour. Chaque chambre est spécialisée dans le contrôle de plusieurs ministères et des établissements, organismes ou entreprises qui en relèvent (établissements publics, associations, entreprises publiques, sociétés d'économie mixte...).

Les compétences sont distribuées en sept grands domaines relativement homogènes :

- 1re chambre : économie, budget et secteurs financiers, certification des comptes de l'État ;
- 2e chambre : défense, industrie, énergie, commerce extérieur, commerce et artisanat, PME, professions libérales, tourisme, anciens combattants ;
- 3e chambre : enseignement supérieur, recherche, éducation, jeunesse, sport, vie associative, culture, communication ;
- 4e chambre : pouvoirs publics constitutionnels, appel des jugements des CRC, intérieur, outre-mer, justice, affaires étrangères, Premier ministre ;
- 5e chambre : logement, ville, exclusion, enfance, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi, formation professionnelle, générosité publique ;
- 6e chambre : sécurité sociale, certification des comptes sociaux, rapport sur l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale, politiques et établissements de santé ;
- 7e chambre : transports, équipement, urbanisme, aménagement du territoire, environnement, agriculture.

Des ***formations interchambres*** peuvent également être constituées par le Premier président afin d'examiner des questions communes à plusieurs chambres.

Présidée par un président de chambre, chaque chambre est composée de douze à quinze conseillers-maîtres, de rapporteurs, d'assistants de vérification et d'un greffier. En 2014, les sept chambres ont examiné plus de ***1 000 rapports*** (350 au titre du contrôle juridictionnel, 490 au titre des communications administratives (rapports d'enquête, rapports particuliers, référés, lettres...), pour la certification des comptes de l'État, pour celle des comptes sociaux....

b) Les formations spéciales

La ***chambre du Conseil*** : composée du Premier président, des présidents de chambre et des conseillers-maîtres, elle ***délibère sur le rapport sur l'exécution des lois de finances*** et sur la certification des comptes (documents liés au vote de la loi de règlement par le Parlement), et sur les différents rapports publics produits par la Cour.

Le décret du 21 mars 2012 relatif à la Chambre du Conseil de la Cour des comptes a prévu que cette chambre pourrait désormais se réunir soit en formation plénière, soit en formation ordinaire. La formation plénière est composée comme l'actuelle chambre du conseil ; la formation ordinaire est composée d'un effectif plus réduit : premier président, présidents de chambre et seulement cinq conseillers-maîtres par chambre ainsi que les présidents de chambre régionale des comptes lorsque la chambre qu'ils

Copyright © 2016 Gualino.

président a participé au rapport examiné. Le Procureur général assiste aux séances de chacune des formations.

La formation plénière, comme le prévoit le décret du 21 mars 2012, est compétente pour l'examen du rapport public annuel, des rapports relatifs aux lois de finances (loi de règlement...) ***et aux lois de financement de la Sécurité sociale*** (application de la loi, certification des comptes) : la formation ordinaire est compétente pour l'examen des autres rapports.

Les ***chambres réunies*** : constituées au début de chaque année judiciaire, elles sont composées du Premier président, des présidents de chambre et de deux conseillers-maîtres par chambre, élus par leurs pairs ; elles exercent un rôle ***consultatif*** en formulant des avis sur les questions de procédure ou de jurisprudence dont elles sont saisies par le Premier président (afin d'éviter les contradictions entre chambres sur ces points) et un ***rôle juridictionnel***, en statuant sur les comptes qui leur sont renvoyés par le Premier président sur proposition d'une chambre ou du Procureur général et sur les affaires renvoyées par le Conseil d'État après cassation.

La Cour dispose enfin de formations consultatives, comme par exemple le ***comité du rapport public et des programme***s qui coordonne les programmes de contrôle et prépare les rapports publics, ou la ***conférence des présidents et du Procureur général, le comité de jurisprudence, la Commission consultative de la Cour des comptes***, créée par la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes, et à la Cour des comptes, qui est consultée par le Premier président sur les questions de compétences, d'organisation et de fonctionnement de la Cour, ou ***la formation interjuridictions***, qui associe les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour des comptes pour des travaux transversaux concernant les collectivités locales (rapport sur les finances publiques locales...).

B - Les attributions juridictionnelles de la Cour des comptes

1) La Cour des comptes, juge des comptes des comptables publics

a) La reddition des comptes

Les comptables publics doivent rendre leurs comptes, ***pour chaque exercice***, à la Cour des comptes. Les comptables principaux rendent leurs comptes directement à la Cour, et reprennent dans leurs comptes, après vérification, les comptes des comptables secondaires. L'article 10 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a prévu que celui-ci présenterait ses comptes directement à la Cour des comptes.

La Cour reçoit ainsi un peu plus de 1 100 comptes ou états financiers (1 500 organismes dotés d'un comptable public sont soumis à son contrôle), dont 116 de directeurs départementaux des finances publiques, 470 comptes d'établissements publics, 158 comptes de comptables des administrations financières (douanes...), 323 comptes de comptables de groupements d'intérêt public...

Les comptes des comptables de l'État doivent être déposés au greffe de la Cour des comptes ***avant le 30 juin*** de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis (article 151 du décret du 7 novembre 2012). La liste des documents de comptabilité

Copyright © 2016 Gualino.

constitutifs des comptes des comptables publics de l'État est définie par l'arrêté du 25 juillet 2013.

Sur le fondement de l'article L. 131.1 du Code des juridictions financières, la Cour peut, par arrêté de son Premier président, confier le jugement des comptes de certains établissements publics nationaux aux chambres régionales des comptes : par exemple, un arrêté du Premier Président en date du 8 décembre 2015 confie aux chambres régionales le soin de juger en premier ressort les comptes d'établissements publics nationaux (Chambres de commerce et d'industrie, Chambres des métiers, Écoles d'architecture...) ; un arrêté du 15 novembre 2013 délègue aux chambres régionales des comptes et l'examen de gestion des établissements publics hospitaliers.

Si la Cour est saisie de plein droit par le dépôt obligatoire du compte de gestion des comptables de droit (comptables « patents »), elle doit l'être également de celui des ***comptables « de fait »***, c'est-à-dire de ceux qui auront manié des deniers publics sans y être régulièrement habilités, sur lesquels pèse une obligation identique de reddition des comptes.

Les comptes de gestion produits par les comptables doivent être assortis des ***liasses de pièces justificatives***, ce qui se traduit pour la Cour des comptes par la réception chaque année de plusieurs dizaines de milliers de liasses, ce qui représente plusieurs centaines de tonnes de documents.

Les articles L. 131-6 et L. 131-7 du Code des juridictions financières prévoient que la Cour peut condamner les comptables à une ***amende pour retard*** dans la production de leurs comptes ou pour retard à répondre aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre et dont le plafond est fixé à 2 280 euros environ. Le décret du 21 août 1996 portant fixation des taux maxima des amendes infligées aux comptables publics, qui ne s'appliquera en pratique qu'à partir de 1998, établit un barème différencié d'amende selon les comptables : par exemple, pour un comptable principal de l'État, le taux de l'amende est fixé à 200 euros par compte et par mois de retard et à 60 euros par mois de retard pour les autres comptables.

b) La procédure de jugement des comptes

Selon le célèbre adage, « la Cour juge les comptes, pas les comptables » : le ***caractère objectif*** de ce jugement, dans lequel ne doit en principe entrer aucune appréciation de la responsabilité subjective du comptable, signifie, comme l'a souligné le Conseil d'État saisi en cassation d'un arrêt de la Cour des comptes, que cette dernière, « pour juger les comptes des comptables publics, ne peut légalement fonder les décisions qu'elle rend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés » (*CE, Ass., 23 juin 1989, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget contre Vèque et autres ; 20 mars 2013, Parquet général près la Cour des comptes*). Toutefois, si dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, le juge des comptes doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel du comptable, il lui appartient néanmoins à ce titre « de se prononcer sur le point de savoir si le comptable s'est bien livré aux différents contrôles qu'il lui appartient d'assurer, ces diligences ne pouvant être dissociées du jugement des comptes » (*CE, Ass., 27 octobre 2000, Desvignes*).

La procédure de jugement des comptes est inquisitoire, écrite, contradictoire et secrète.

Copyright © 2016 Gualino.

Le caractère ***inquisitoire*** de la procédure signifie que c'est la Cour qui dirige la procédure et dispose à cet effet de larges pouvoirs d'investigation : elle est habilitée à se faire ***communiquer tous documents*** relatifs à son contrôle et ses rapporteurs peuvent procéder à des investigations sur pièces et sur place (documents, enquêtes, expertises...).

La procédure est ***écrite***, dans la mesure où les échanges entre le contrôleur et le contrôlé se déroulent par échange de correspondances (questionnaires, demandes de pièces complémentaires...), même si le rapporteur de la Cour peut compléter cette procédure écrite par des entretiens avec le comptable qui peut également s'exprimer oralement à l'audience.

La procédure est ***contradictoire***, tout d'abord au stade de l'instruction : le magistrat rapporteur échange des correspondances et peut avoir des auditions avec le comptable. Le magistrat rapporteur établit un rapport d'***instruction***, qui est un document de travail interne à la Cour, et une ***contre-instruction*** est effectuée par un conseiller-maître qui s'assure que les observations et propositions du rapporteur sont fondées.

La procédure est ***secrète*** au sens où l'instruction n'est pas publique. Sous l'influence des décisions de la CEDH relatives au droit à un procès équitable, la procédure à évolué. Ainsi, la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes et son décret d'application du 19 décembre 2008 portant réforme des procédures prédictionnelles devant ces juridictions, prévoient que ***si le Procureur général conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé de sa gestion par une simple ordonnance rendue par le président de chambre*** ; si à l'inverse, il conclut à l'existence de charges, il devra désormais prendre ***un réquisitoire, communiqué au comptable concerné*** afin que celui-ci sache ce qui lui est reproché et puisse organiser sa défense avant tout jugement. À compter de ce réquisitoire, la procédure devient contentieuse et pleinement contradictoire : ***l'instruction repose sur des échanges avec le comptable, par écrit, et s'il le demande, par oral***. La juridiction ne rendra donc un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après la rédaction par le rapporteur d'un second rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public.

Pour éviter la longueur excessive des procédures contentieuses pour laquelle la France a été condamnée (*CEDH, 1er juin 2004, Richard Dubarry contre France*) la procédure dite du « double arrêt » a été supprimée : ***la Cour des comptes rend désormais un seul arrêt***.

Dans sa décision Martinie (*CEDH, 12 avril 2006, Martinie contre France*), la Cour européenne des droits de l'homme soulignait que le caractère contradictoire d'une procédure supposait que les comptables (patents ou de fait) puissent solliciter une audience publique devant la Cour des comptes ; celle-ci est désormais systématisée pour toutes les procédures.

La chambre compétente délibère en secret, mais l'arrêt rendu doit être lu en audience publique.

c) Le jugement des comptes

La Cour des comptes a rendu 122 arrêts en 2014, auxquels il faut ajouter 79 ordonnances des présidents de chambre donnant décharge aux comptables. Ses décisions peuvent soit donner acte aux comptables de la régularité de leur gestion, soit engager leur responsabilité.

Copyright © 2016 Gualino.

La ***décharge*** : s'il n'est proposé ni injonctions ni réserves à l'égard des comptables, il est constaté la régularité des comptes et le comptable reçoit décharge de sa gestion par une ordonnance à juge unique. Lorsque le comptable a quitté ses fonctions et que sa gestion est reconnue régulière (ou que les irrégularités ont été redressées et les déficits apurés), la Cour le déclare définitivement quitte en rendant un ***arrêt de quitus***.

Le ***débet*** : lorsque la Cour constate une irrégularité des comptes qui se traduit par un déficit de caisse (recettes non recouvrées, dépenses indûment payées...) elle rend à l'encontre du comptable un arrêt de débet le condamnant au paiement des sommes manquantes avec intérêts (79 arrêts de débets rendus en 2014, pour un montant total de plus de 43 millions). Il faut signaler qu'un comptable peut également être constitué en débet par le ministre des Finances, par exemple à la suite d'une inspection constatant un déficit de caisse, avant l'intervention de la Cour des comptes, mais la décision (arrêté) du ministre ne lie pas le juge des comptes ; en revanche, en raison du principe de l'autorité de la chose jugée, le ministre ne peut constituer en débet un comptable qui aurait été déchargé par la Cour des comptes. Compte tenu de la ***responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable***, celui-ci doit s'acquitter du paiement des sommes mises à sa charge et, à défaut de versement spontané, le ***recouvrement*** forcé est poursuivi sur le cautionnement puis sur les biens propres du comptable par saisies ; en cas de décès du comptable, les débets sont exécutés contre ses héritiers. L'arrêté du 30 décembre 1992 relatif aux attributions de la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor a confié à cet organisme le soin de recouvrer les débets (ainsi que les amendes) prononcés contre les comptables.

d) Les voies de recours

Le comptable mis en débet dispose tout d'abord d'un ***recours juridictionnel*** : les arrêts de la Cour des comptes étant insusceptibles d'appel, le comptable peut se pourvoir en ***cassation devant le Conseil d'État***, juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, pour incompétence, vice de forme et violation de la loi. Si le Conseil d'État prononce la cassation, l'affaire est renvoyée devant les chambres réunies de la Cour des comptes.

Par exemple, dans son arrêt d'assemblée précité, rendu le 23 juin 1989 (*ministre de l'Économie, des Finances et du Budget contre Vèque et autres*), le Conseil d'État a cassé un arrêt de débet de la Cour des comptes prononcé à l'encontre de quatre comptables qui s'étaient succédé dans le poste, au motif que la Cour n'avait pas tiré les conséquences du fait que le dernier des quatre comptables avait formulé des réserves, dans les six mois suivant sa prise de fonctions, sur la gestion de ses prédécesseurs, ce qui dégageait sa responsabilité pour les fautes qui avaient pu être commises antérieurement, comme le prévoit l'article 60.III de la loi du 23 février 1963.

Un recours en ***révision*** est également possible devant la Cour des comptes contre des erreurs de fait qui ne pouvaient être connues de la Cour lorsqu'elle a statué.

Le comptable peut également, par la ***voie purement administrative***, solliciter, dans les conditions prévues par le décret du 5 mars 2008, le dégagement de sa responsabilité, ce qui conduit l'autorité administrative saisie à apprécier subjectivement le comportement et la responsabilité du comptable ; une demande de ***décharge de responsabilité pour force majeure*** peut être formulée auprès du ministre des Finances lorsque des événements extérieurs indépendants de la volonté du comptable ont conduit à

Copyright © 2016 Gualino.

l'engagement de sa responsabilité (incendie, guerre, vol à main armée...). Le ministre peut prononcer une décharge totale ou partielle mais en cas de refus, sa décision peut être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Le comptable peut également demander au ministre des Finances la ***remise gracieuse***, totale ou partielle du débet, mais la décision prise (après avis de la Cour des comptes pour les sommes importantes) dépend exclusivement de la bienveillance du ministre et ne peut faire l'objet d'un recours contentieux.

2) La Cour des comptes, juge d'appel

La création en 1982 des chambres régionales des comptes chargées notamment de juger les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et les comptes des personnes qu'elles auront déclarées comptables de fait, a conduit à ériger la Cour des comptes en juge d'appel des jugements rendus par ces chambres. Les chambres régionales des comptes rendent environ 200 jugements par an (auxquels il faut ajouter plus de 2 000 ordonnances de décharge), la Cour des comptes rendant, en moyenne, une quarantaine d'arrêts d'appel (43 en 2014).

a) La procédure d'appel

L'appel est ouvert contre les ***jugements*** des chambres régionales des comptes ; peuvent relever appel, ***dans les deux mois*** à compter de la notification du jugement, les comptables patents ou de fait, les représentants des collectivités locales ou établissements publics, le commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes ou le Procureur général de la Cour des comptes (ou un contribuable autorisé à agir par le tribunal administratif).

L'appel prend la forme d'une ***requête déposée au greffe de la chambre régionale des comptes***, en trois exemplaires, qui doit contenir l'exposé des faits, des moyens et des conclusions. La requête est notifiée aux parties, qui disposent d'un mois pour produire des mémoires en réponse ou en réplique. Le jugement, la requête et les mémoires sont ensuite adressés au Procureur général de la Cour des comptes, qui les transmet à la Cour avec ses réquisitions.

b) L'examen de l'appel

La Cour des comptes (4e chambre), selon la procédure précédemment décrite, contrôle la régularité du jugement soumis à appel et peut soit rendre un arrêt de ***confirmation du jugement***, soit ***infirmer le jugement***, la confirmation ou l'infirmation pouvant être partielle si la Cour retient certains moyens invoqués par l'appelant.

C - Les contrôles de gestion réalisés par la Cour

1) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs

a) La nature du contrôle

La Cour n'a pas, et n'a jamais eu, juridiction sur les ordonnateurs (ministres...), à l'exception de ceux qu'elle déclare comptables de fait, et cette règle est rappelée à l'article L. 131-2 du Code des juridictions financières. La Cour vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques

Copyright © 2016 Gualino.

et s'assure du ***bon emploi des fonds et valeurs*** gérés par les services de l'État et les autres personnes morales de droit public.

Ce ***contrôle administratif*** – et non juridictionnel – est donc un contrôle budgétaire et de gestion qui concerne la régularité et la qualité de ***la gestion publique***.

Pour réaliser ces contrôles, la Cour dispose de moyens d'investigations étendus : les rapporteurs de la Cour doivent se faire remettre tous documents sur leur demande, ont accès sur place à toutes pièces, disposent d'un pouvoir d'audition... À la différence du jugement des comptes des comptables principaux de l'État qui est presque exclusivement réalisé par la 1re chambre, le contrôle de la gestion des ordonnateurs mobilise les sept chambres, en fonction de leurs compétences respectives.

b) La portée du contrôle

Ce contrôle est ***dépourvu de sanction juridique*** pour les ordonnateurs (mais il peut conduire à mettre en évidence la responsabilité d'un comptable patent ou de fait, ou à une saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, voire du ministre de la Justice) : la Cour se contente de porter à la connaissance des autorités compétentes les lacunes ou irrégularités de gestion constatées, à charge pour ces autorités d'y remédier ou de les sanctionner. Ces irrégularités de gestion sont le plus souvent décelées à l'occasion du jugement des comptes des comptables et de l'examen des pièces justificatives qui les accompagnent, ces documents révélant la mauvaise exécution administrative du budget par l'ordonnateur.

En cas d'irrégularité ou de faute de gestion grave, le ***Premier président***, à la demande des présidents de chambre, adresse au ministre concerné ***un référé***, dont copie est envoyée au ministre des Finances, par lequel il lui fait part des observations de la Cour (25 référés en 2014) ; le ministre est tenu de répondre au référé sous trois mois et d'adresser copie de sa réponse au ministre des Finances.

En vertu de l'article L. 135-5 du Code des juridictions financières, les référés et les réponses des ministres sont transmis de droit aux commissions des finances dans un délai de deux mois. La loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 (article 9) a étendu cette transmission à toutes les commissions permanentes du Parlement pour ce qui concerne les communications de la Cour relatives à leur domaine de compétence.

Les ***présidents de chambre*** peuvent également communiquer par ***lettre*** les observations de la chambre aux autorités compétentes (directeurs des ministères, chefs de service...) pour attirer leur attention sur des problèmes de gestion (349 lettres en 2014) : un délai de réponse est fixé dans la lettre, qui ne peut être inférieur à un mois.

Le ***Procureur général***, saisi par les présidents de chambre, peut adresser une ***communication (ou note du Parquet)*** au service concerné (42 notes en 2014) qui doit y répondre dans les mêmes conditions que pour les lettres des présidents de chambre.

2) Le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques

a) Les entreprises concernées

Outre le contrôle qu'elle exerce sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Cour des comptes assure ***obligatoirement*** la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des

Copyright © 2016 Gualino.

sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la majorité du capital social (une centaine d'entreprises de premier rang et environ 1 150 filiales, employant ensemble environ 864 000 salariés).

À cette compétence obligatoire de la Cour s'ajoute une ***compétence facultative*** à l'égard des autres organismes publics exerçant une activité industrielle ou commerciale, des organismes dans lesquels l'État et d'autres personnes publiques détiennent ensemble ou séparément plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur les filiales majoritairement détenues ou dans lesquelles les organismes précédemment cités disposent de la majorité des voix, ou des personnes morales dans lesquelles l'État ou d'autres organismes soumis au contrôle de la Cour détiennent, directement ou non, séparément ou non, une participation au capital permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

b) L'exercice du contrôle

Les entreprises obligatoirement soumises au contrôle ***doivent adresser à la Cour leurs comptes annuels ainsi que tous les documents annexes*** (rapport de gestion, rapports des commissaires aux comptes...) et les entreprises facultativement soumises au contrôle doivent mettre à la disposition de la Cour les mêmes documents dès notification du contrôle.

Le rapporteur dispose de ***pouvoirs d'investigation*** importants (communication de toutes pièces...) et les commissaires aux comptes des entreprises ne peuvent leur opposer le secret professionnel. Le ***rapport d'instruction*** est délibéré par la chambre compétente et les constatations sont adressées au dirigeant de l'entreprise et au ministre de tutelle, qui disposent d'au moins un mois pour faire part de leurs observations. Après réception des réponses et après avoir procédé aux auditions nécessaires, la chambre statue définitivement sur les comptes et la gestion en adressant au ministre concerné un ***rapport particulier***, par lequel elle exprime son avis sur la régularité des comptes et la qualité de la gestion (36 rapports particuliers en 2014).

3) Le contrôle des organismes de Sécurité sociale

a) Les organismes soumis à contrôle

Sont soumis au contrôle de la Cour, les organismes nationaux de ***Sécurité sociale***, qui ont le statut d'établissement public national (Caisse nationale d'allocations familiales...) et tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui assurent tout ou partie de la gestion d'un régime légalement obligatoire (assurance-maladie, maternité, vieillesse, prestations familiales...) ainsi que les unions et fédérations de ces organismes (soit 950 organismes environ).

b) La particularité du contrôle

La compétence de la Cour s'exerce selon des modalités particulières : jusqu'en 2008, les comptes des organismes sociaux étaient en effet vérifiés, sous la surveillance de la Cour, par les comités départementaux d'examen des comptes, devenus comités régionaux d'examen des comptes (COREC), présidés par le trésorier-payeur général de région : ces comités émettaient un avis destiné à l'autorité chargée d'approuver des comptes, mais la Cour des comptes, d'office ou sur réquisition de son Procureur général, pouvait procéder à une seconde vérification.

Copyright © 2016 Gualino.

Dans le contexte nouveau de certification des comptes combinés des branches ou régimes et de montée en charge des contrôles et audits internes aux différents réseaux, l'article 41 de la loi de financement pour 2007 du 21 décembre 2006 a supprimé les COREC à compter de 2008.

Une dizaine ***d'indicateurs d'alerte*** ont été élaborés (retard dans la transmission des comptes, taux d'erreurs détectées, productivité, absentéisme...) et sur le fondement de ces indicateurs, ***sont déclarés en signalement les organismes qui cumulent le plus d'écarts par rapport à la moyenne de chaque réseau***.

Les contrôles sont réalisés sur signalement, ou pas, soit par la Cour elle-même, soit par les administrations spécialisées dont le concours est demandé par le président de la chambre compétente (affaires sanitaires et sociales, inspection du travail...), dans les conditions prévues par le décret du 11 juin 2008 relatif aux modalités de contrôle des organismes de sécurité sociale par la Cour des comptes.

La loi du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale a également prescrit que chaque année, la Cour transmet au Parlement un ***rapport analysant les comptes des organismes de Sécurité sociale*** soumis à son contrôle. Ces rapports sont transmis au Parlement en septembre.

4) Les autres contrôles par la Cour

Les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui ***bénéficient de taxes parafiscales, de cotisations légalement obligatoires, de subventions ou concours financiers*** de la part de l'État ou d'une autre personne morale soumise au contrôle de la Cour, ainsi que tous les organismes auxquels ils attribuent des subventions ou au capital desquels ils participent, peuvent faire l'objet d'un contrôle de la Cour, décidé par le Premier président, sur proposition d'un président de chambre après avis du Procureur général. Selon que le concours financier (taxe parafiscale, subvention, cotisation) dépasse ou non la moitié des ressources de l'organisme, le contrôle porte sur l'ensemble des comptes ou sur le seul compte d'emploi du concours financier.

La loi du 7 août 1991 relative au contrôle des ***organismes faisant appel à la générosité publique*** (art. L. 111-8, C. jur. fin.) a prévu que la Cour peut exercer, dans les conditions fixées par le décret du 17 septembre 1992, un ***contrôle sur le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public*** dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national (un avis du ministre de l'Intérieur fixe le calendrier des journées de générosité publique ; l'avis pour 2013, paru au JO du 22 décembre, concerne 34 manifestations). Ces organismes doivent en effet tenir un compte précisant l'affectation des dons par type de dépenses (les modalités de présentation de ce compte sont fixées par un arrêté du 30 juillet 1993) et la Cour vérifie la conformité des dépenses engagées par rapport aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Lorsqu'elle contrôle le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, la Cour des comptes ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestation portant sur les droits et obligations de caractère civil et dès lors, les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ne lui sont pas applicables (*CE, 19 janvier 2000, Société International development communication*). Les observations de la Cour sont adressées au président de l'organisme concerné, qui doit les communiquer à son conseil d'administration et à l'Assemblée générale, avant d'y répondre, et les

Copyright © 2016 Gualino.

observations définitives de la Cour sont communiquées aux ministres concernés et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a prévu que ***lorsque la Cour constate une inadéquation entre les objectifs poursuivis et les dépenses employées, une déclaration explicite (et publique) est transmise au ministre du Budget qui peut alors suspendre de tout avantage fiscal les dons, legs et versements, effectués au profit de l'organisme*** ; dans le cas contraire, le ministre adresse un rapport motivé au Premier président et aux présidents des commissions des finances. Les observations contenues dans le rapport font l'objet d'une publication au *Journal officiel*. À ce jour, la Cour a publié une vingtaine de rapports : deux en mars 1996, consacré l'un à l'Association de recherche sur le cancer, l'autre à l'Association française contre les myopathies, en novembre 1998, consacré à Médecins sans frontières et en octobre 1999 consacré à la Ligue nationale contre le cancer, en décembre 2000, un rapport a été consacré aux Fonds Sidaction et en juillet 2001 à Médecins du monde, en juillet 2002, à la Fondation de France, à la Société Protectrice des animaux en décembre 2002, aux Restaurants du cœur (octobre 2003), au Comité français de l'UNICEF (juillet 2004) et à l'ARC (février 2005), à la Fondation Abbé Pierre (juin 2006), à l'association France Alzheimer (juin 2006), au Secours catholique (mars 2007), à ATD Quart-monde (mars 2007), Amnesty International France (décembre 2008), les fonds des associations pour les victimes du tsunami (janvier 2011), la fondation Nicolas Hulot (octobre 2012), la Fédération des associations des chiens guides d'aveugles (septembre 2013). Certains rapports sont publiés en annexe à un rapport public particulier : l'œuvre nationale du Bleuet de France et le Souvenir français en 2000, le Comité Perce-Neige en 2003.

L'article 10 de la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations a étendu les possibilités de contrôle de la Cour, qui pourra désormais opérer des ***vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent des organismes faisant appel à la générosité publique, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées*** dans le cadre des campagnes menées auprès du public.

L'article L. 111-7 du Code des juridictions financières dans sa formulation, résultant de l'article 45 de la loi du 2 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit que la Cour peut également contrôler les ***organismes bénéficiant de concours financiers communautaires***. La Cour contrôle également la Fondation du patrimoine (article L. 111-8, C. jur. fin.), personne morale de droit privé, ou l'Union d'économie sociale du logement (article L. 111-8-2, C. jur. fin.).

L'article 11 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a étendu la compétence de contrôle de la Cour des comptes aux organismes collecteurs (800 environ) de participations obligatoires (1 % logement, formation professionnelle...). La loi du 1er août 2003 relative au mécénat, enfin, a étendu la compétence de la Cour au contrôle de conformité entre les dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal et les objectifs des organismes auxquels ces dons ont été versés.

À la demande du chef d'État, la Cour examine, depuis 2008, les comptes et la gestion des services de la présidence de la République.

Copyright © 2016 Gualino.

D - Le rôle d'assistance et d'information de la Cour

1) L'assistance apportée au gouvernement et au Parlement

a) L'assistance au gouvernement

Le ***gouvernement*** peut solliciter l'assistance de la Cour en lui demandant de procéder à des ***enquêtes*** sur des sujets précis, qui font l'objet d'un rapport qui n'est en principe pas rendu public : par exemple, en 1980, la Cour a enquêté sur les œuvres sociales d'EDF-GDF, en 1981 sur l'affaire dite des « avions renifleurs », en 1983 sur l'assurance chômage... L'article 42 de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles prévoit que le Premier ministre peut demander à la Cour toute enquête relative à l'exécution des lois de finances ou des lois de financement de la Sécurité sociale ou toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis au contrôle des juridictions financières ; le Premier ministre peut décider de la publication de ces enquêtes.

b) L'assistance conjointe au gouvernement et au Parlement

L'assistance apportée ***conjointement au gouvernement et au Parlement*** est consacrée par l'article 47-2 de la ***Constitution***.

L'article 47-2 dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le ***contrôle de l'exécution des lois de finances***. Sur chaque ***projet de loi de règlement***, la Cour remet un rapport qui accompagne le projet de loi de règlement du budget de l'année précédente, rapport lui-même accompagné de la certification des comptes de l'État. Ces rapports, qui contiennent des informations particulièrement intéressantes sur les modalités d'exécution pratique du budget, sont souvent assez critiques. Depuis 2006, l'article 58.5° de la loi organique du 1er août 2001 prévoit que la Cour des comptes est investie des ***fonctions de Commissaire aux comptes de l'État*** : elle certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, certification annexée au projet de loi de règlement accompagnée du compte rendu des vérifications opérées. Cette disposition a trouvé sa première application en 2007, lorsque la Cour a certifié les comptes 2006 (en émettant une douzaine de réserves). Elle en formule environ entre cinq et dix chaque année.

La loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 (article 62) a ***élargi la mission de certification des comptes*** qui, de ceux de l'État, sont devenus ceux des ***administrations publiques*** : soit la Cour certifie elle-même les comptes (État), soit elle rend compte au Parlement de la qualité des comptes dont elle n'assure pas la certification (collectivités locales, universités...) : les rapports de certification lui sont alors transmis afin ***qu'elle en établisse une synthèse et émette un avis sur la qualité des comptes***, avis transmis au Premier ministre, au ministre du Budget et aux présidents des assemblées parlementaires. Son premier rapport sur la qualité des comptes des 800 administrations assujetties à l'obligation de certification a été publié fin octobre 2013 : 81 % de certification sans réserve et seulement quatre refus de certification (87 % de certification sans réserve en 2014).

L'article 47-2, inséré dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le ***contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale***.

Copyright © 2016 Gualino.

L'article 1.VIII de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu que la Cour, dans le cadre de cette mission d'assistance, devait également produire ***un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche*** et un ***rapport de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général*** et des comptes combinés de chaque branche. Ce rapport doit présenter le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification. Le décret et l'arrêté du 21 juin 2011 relatifs aux relations entre la Cour des comptes et les commissaires aux comptes régissent les relations entre les magistrats de la Cour et les commissaires aux comptes (concertation préalable...), les renseignements demandés à ces derniers ayant pour objet ***d'apporter à la Cour l'assurance raisonnable que les éléments de compte retracent les opérations*** effectuées pour le compte des branches et de l'activité de recouvrement du régime général par les organismes et régimes qui l'ont en charge ***ne comportent pas d'anomalie significative***. Consacrant une pratique née en 2014, l'article 109 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu que, chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics à destination du gouvernement et du Parlement.

c) L'assistance et l'information apportées au Parlement

Les ***rapports particuliers*** concernant le contrôle des comptes et de la gestion des ***entreprises publiques***, qui ne sont pas rendus publics, sont toutefois communiqués aux deux ***commissions des finances*** du Parlement (et aux ministres de tutelle). De même, le Premier président peut donner connaissance aux commissions de finances et aux commissions d'enquête du Parlement des ***constatations et observations*** de la Cour et doit adresser aux commissions des finances toutes les ***communications*** aux ministres de la Cour auxquelles il n'a pas été répondu sous six mois.

L'article 14 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit que la Cour peut être saisie par les commissions parlementaires saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale de toute question relative à l'application de ces lois et procède dans ce cadre aux ***enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle***.

Les dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (article 58) ont très sensiblement accru les missions d'assistance de la Cour. Ainsi la Cour a l'obligation de répondre aux ***demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission des finances*** de chaque Assemblée dans le cadre des missions de contrôle de l'exécution des lois de finances et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques qui leur sont dévolues. ***Ainsi, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a chargé la Cour, en 2011, d'une enquête sur la redéfinition des zones de compétences entre police et gendarmerie et la mutualisation entre les deux forces, rapport remis en octobre 2011. La même année, le président de la commission des finances du Sénat a chargé la Cour d'une enquête sur le bilan de la fusion Trésor-Impôts, rapport remis en octobre 2011, ou sur les frais de justice, rapport remis en septembre 2012.*** En 2013, des rapports ont été produits sur la rémunération des militaires et sur les péages autoroutiers à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale ; en 2014, à la demande de la même commission, la Cour a

Copyright © 2016 Gualino.

produit un rapport sur le Défenseur des Droits, en 2015, à la demande de celle du Sénat, la Cour a produit un rapport sur le recours par l'État aux consultants extérieurs.

Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois. La Cour doit également déposer au Parlement un ***rapport sur l'exécution de l'exercice antérieur*** conjoint au dépôt du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques que le gouvernement doit présenter à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques ; en outre, la Cour doit déposer ***un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative***, dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances. Enfin, depuis 2006, la Cour dépose un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits. Une disposition de la loi organique du 1er août 2001 avait également prévu que la Cour des comptes devait transmettre pour avis son programme annuel de contrôles aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances, mais le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition portait atteinte à l'indépendance de cette juridiction et n'était de ce fait pas conforme à la Constitution (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

La loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a prévu que l'assistance apportée au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques permet aux présidents de chambre de ***saisir la Cour d'une demande d'évaluation***, soit de leur propre initiative, soit à la demande d'une commission permanente, soit de toute instance permanente créée au sein d'une chambre pour procéder à l'évaluation de politiques publiques. Les demandes ***ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances, de financement de la Sécurité sociale*** ou sur toute question de finances publiques ou de finances sociales. ***La Cour produit un rapport*** qui est communiqué à l'autorité de saisine dans un délai qu'elle détermine mais qui ne peut excéder douze mois ; l'autorité de saisine décide de l'éventuelle publication du rapport.

Au total, la Cour a produit une vingtaine de rapports en 2014 : 10 à la demande des commissions des finances, 4 à la demande des commissions des affaires sociales, 2 à la demande des présidents des assemblées, 1 à la demande d'une commission d'enquête (sur la filière nucléaire).

2) L'assistance au Défenseur des droits

L'article 19 de la loi du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que celui-ci peut demander au Premier président de la Cour de faire procéder à toutes études.

3) L'information des administrés

L'article 47-2 de la Constitution dispose que, par ses rapports publics, la Cour des comptes contribue à l'information des citoyens.

a) Le rapport public

Chaque année, la Cour des comptes produit un rapport, qui était destiné à l'origine à l'Empereur, puis au Roi ; c'est à partir de 1832 qu'il fut également distribué aux

Copyright © 2016 Gualino.

parlementaires et ne devint public, c'est-à-dire publié par les éditions du Journal officiel, qu'à partir de 1938. Ce rapport est remis chaque année avec deux ans de retard au ***président de la République*** puis mis à la disposition du public : le ***comité du rapport public***, composé du Premier président de la Cour des comptes, du Procureur général, des présidents de chambre et du rapporteur général, au vu des propositions des chambres, prépare ce rapport et en arrête le texte qui est ensuite adopté en ***chambre du conseil***. Avant publication, les observations sont communiquées aux personnes concernées (ministres, responsables d'entreprises publiques, exécutifs locaux...) qui disposent de deux mois pour répondre par écrit, leurs réponses étant insérées dans le rapport.

Ce rapport, qui comprend plusieurs volumes (cinq en 2014) et plusieurs milliers de pages, contient une ***sélection des observations*** et propositions choisies parmi les constatations faites dans l'année par la Cour. La publication de ce rapport constitue « un grand moment d'émotion » pour les administrations et les entreprises publiques dans la mesure où ce rapport contient un florilège des turpitudes, gaspillages et erreurs de gestion de certains de ces organismes.

La mention d'une affaire dans le Rapport public peut toutefois constituer aux yeux du juge de cassation, une forme de préjugement qui entacherait le principe d'impartialité et les droits de la défense : par exemple, le Conseil d'État a estimé qu'eu égard à la nature des pouvoirs du juge des comptes et aux conséquences de ses décisions pour les intéressés, tant le principe d'impartialité que celui des droits de la défense font obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle prononçant la gestion de fait soit régulièrement rendue par la Cour alors que celle-ci a précédemment évoqué cette affaire dans un rapport public en relevant l'irrégularité des faits (*CE, Ass., 23 février 2000, Société Labor Metal*).

En général, le rapport retrace les opérations concernant les services de l'État, le secteur local et les politiques publiques ainsi que les réponses des personnes concernées ; il retrace également les suites données aux observations formulées antérieurement par la Cour (avec un indicateur de suivi des recommandations...). Cette pratique a été consacrée par la loi de finances rectificative pour 2011 (article 69) du 29 juillet 2011 et élargie aux suites données aux observations définitives des juridictions financières.

Afin d'évaluer l'impact et l'effet des observations de la Cour, le gouvernement avait décidé en 1963 la création d'une « ***commission des suites*** », placée sous la responsabilité du chef de service de l'Inspection générale des finances et composée de hauts fonctionnaires, chargée de suivre l'exécution des recommandations de la Cour et d'établir à ce sujet un rapport. Avant de disparaître en 1986, la commission estimait qu'un tiers des observations était suivi d'effets, qu'un tiers ne l'était que partiellement et qu'un tiers ne l'était pas du tout. Le 3 janvier 1991, le conseil des ministres a décidé qu'un conseil interministériel se réunirait dans les trois mois suivant la parution du rapport public pour examiner les conséquences à tirer des recommandations de la Cour ; cette louable initiative n'a toutefois pas trouvé de traduction concrète, aucun conseil interministériel ne s'étant tenu depuis 1991 sur ce sujet... Pour la première fois, en revanche, la Cour dans son Rapport public 1997 a dressé un premier bilan des suites données à ses observations et recommandations passées : elle a noté, dans certains cas, des améliorations... Elle a renouvelé cette initiative depuis son Rapport 1998 et y consacre un volume à part.

Copyright © 2016 Gualino.

L'article 11 de la loi organique de 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1er août 2001 dispose que le ***Rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat***.

b) Les rapports publics particuliers thématiques

Le Conseil des ministres du 3 janvier 1991 avait également décidé d'autoriser la Cour à publier des rapports publics, distincts du rapport public annuel, sur des sujets importants, comme des ***enquêtes de synthèse*** ou débouchant sur des ***analyses de politiques publiques thématiques***, qui auraient difficilement trouvé leur place dans le rapport annuel.

Ces rapports, publiés aux éditions du Journal officiel et dans lesquels sont également insérées les réponses des responsables des organismes concernés, sont réalisés par une formation interchambres et délibérés en chambre du conseil ; ils s'appuient sur les travaux des chambres régionales des comptes lorsqu'ils concernent des politiques locales.

Une ***quarantaine de rapports publics thématiques*** ont été édités depuis 1991, concernant par exemple « la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales » (novembre 1991), « les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes » (novembre 1993), « le groupe Crédit Lyonnais » (octobre 1995), « les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises » (novembre 1996), « la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement » (janvier 1997), « les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art » (février 1997), « le dispositif de lutte contre la toxicomanie » (juillet 1998), « l'action des départements dans le domaine de la voirie routière » (novembre 1998), « la politique autoroutière française » (juillet 1999), « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » (juin 2000), « l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier » (décembre 2000), « la fin des activités minières » (décembre 2000), « la fonction publique de l'État » (décembre 1999 et avril 2001), les « communautés urbaines » (novembre 2001), la « politique de la ville » (février 2002), les « pensions des fonctionnaires civils de l'État » (avril 2003), la « protection judiciaire de la jeunesse » (juillet 2003) la « gestion du système éducatif » (avril 2003), « la Poste » (octobre 2003) « l'accueil des migrants » (novembre 2004), « la gestion de la recherche dans les universités » (octobre 2005), « les personnes âgées dépendantes » (novembre 2005), « la gestion de prison » (janvier 2006), « l'aide aux victimes du tsunami » (décembre 2006), « les aides des collectivités territoriales au développement économique » (novembre 2007), « réseau ferroviaire » (avril 2008), « les communes et l'école » (décembre 2008), « le transfert aux régions des TER » (décembre 2009), « la Poste » ou « le service public pénitentiaire » (juillet 2010), « l'organisation et la gestion des forces des sécurités publiques » (juillet 2011), la « gestion de la dette publique locale » (juillet 2011), « les dysfonctionnements du comité d'entreprise de la RATP » (décembre 2011), « les SDIS » (décembre 2011), « la politique de la ville » (juillet 2012), « l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage » (octobre 2012), « Sciences Po » (novembre 2012) et « l'aide française à Haïti » (janvier 2013), « Dexia » (juillet 2013), « les finances locales » (octobre 2013), « la santé outre-mer » (juin 2014), « le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires » (septembre 2014), « Radio France » (mars 2015), « Pôle emploi » (juillet 2015) ou « le coût du lycée » (septembre 2015).

Copyright © 2016 Gualino.

2 • LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

L'impossibilité pour la Cour des comptes de pouvoir juger les ordonnateurs (sauf ceux qualifiés de comptables de fait), qui ne sont soumis qu'à un contrôle de gestion, a conduit le législateur à fixer les modalités d'un contrôle spécifique sur les ordonnateurs exercé par la Cour de discipline budgétaire et financière, ***créée par la loi du 25 septembre 1948***, dont les dispositions sont codifiées, depuis 1994, au Livre III du Code des juridictions financières (articles L. 311-1 à L. 316-1). Il faut noter que, comme la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière présentait chaque année un rapport public qui était annexé au ***rapport public*** de la Cour des comptes, qui retraçait l'activité de la juridiction. La publication de ce rapport, qui a été épisodique, fait l'objet d'un volume séparé.

A - L'organisation de la Cour

1) Les membres de la Cour

La Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction mixte composée paritairement de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État. Elle est de droit présidée ***par le Premier président de la Cour des comptes*** (art. L. 311-2, C. jur. fin.) et vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État, qui assure la présidence en cas d'absence ou d'empêchement du président ; elle comprend depuis le décret du 17 juin 2005, cinq conseillers d'État et cinq conseillers-maîtres à la Cour des comptes, nommés par décret en conseil des ministres pour une période de cinq ans.

Les fonctions du ***Ministère public*** sont remplies par le ***Procureur général de la Cour des comptes***, assisté d'un avocat général de la Cour des comptes.

Le secrétariat de la Cour est assuré par les services de la Cour des comptes.

2) Les rapporteurs

L'instruction des affaires est confiée à des rapporteurs ***choisis en principe parmi les membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes***, et nommés par décret sur proposition du ministre des Finances, mais en pratique, ce sont ***principalement des magistrats de la Cour des comptes*** qui sont désignés comme rapporteurs. Le décret du 27 mai 2015 relatif aux procédures applicables devant la cour de discipline budgétaire et financière a élargi les possibilités de choix des rapporteurs aux magistrats judiciaires et aux membres de toutes les juridictions financières ou administratives et fixé ***la durée des fonctions à cinq ans***.

Copyright © 2016 Gualino.

B - La saisine de la Cour

1) Le délai de saisine

La Cour peut être saisie dans un ***délai de cinq ans*** à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à sanction ; au-delà de cinq ans, les infractions sont couvertes par la prescription.

2) Les autorités compétentes

Contrairement à la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière ne peut se saisir d'office. Elle ne peut être saisie que de trois façons :

- par des ***autorités politiques*** : le Premier ministre, le ministre des Finances, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ont une faculté générale de saisine ; les autres ministres peuvent saisir la Cour pour les faits relevés à la charge de gestionnaires et d'agents placés sous leur autorité ;
- par les ***juridictions financières*** : la Cour des comptes elle-même, ou son Parquet, et les chambres régionales et territoriales (outre-mer) des comptes peuvent déférer des affaires à cette juridiction, ce qui est le cas le plus fréquent ;
- par ***tout créancier d'une personne morale de droit public***, en cas de non-ordonnancement ou de non-mandatement dans les deux mois d'une somme au paiement de laquelle l'État, une collectivité locale ou un établissement public est condamné par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée.

Par exemple, en 2014, vingt-deux affaires ont été enregistrées à la Cour, vingt-et-une à l'initiative des juridictions financières et une à l'initiative du ministre de l'Intérieur. La Cour a rendu cinq arrêts en 2014 et 200 environ depuis sa création.

C - La compétence de la Cour

1) Les autorités insusceptibles d'être jugées

a) L'immunité juridictionnelle liée à l'exercice des fonctions

L'article L. 312-1-II du Code des juridictions financières précise que ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, ou dans des fonctions qui, en raison d'un texte législatif ou réglementaire, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale, les ***membres du gouvernement*** : en dépit de leur qualité d'ordonnateurs principaux, les ministres ne peuvent donc être jugés par la Cour de discipline budgétaire et financière.

De la même façon, et dans les mêmes conditions, échappent à la juridiction de la Cour les ***élus régionaux, départementaux, municipaux, les membres des groupements de collectivités locales*** et ceux du ***conseil exécutif de Corse***.

Enfin, ne sont pas justiciables de la Cour les ***administrateurs*** qui n'exercent ni fonctions de présidence, ni fonctions rémunérées, dans les ***organismes de protection sociale*** ou dans des ***associations de bienfaisance*** assujettis aux contrôles de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Copyright © 2016 Gualino.

b) Les limites de l'immunité juridictionnelle

L'article 78 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (art. L. 312-2, C. jur. fin.) a toutefois prévu que les ***élus locaux*** (maires et adjoints, présidents et vice-présidents d'assemblées délibérantes locales) seraient justiciables de la Cour à raison d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions dans ***trois cas*** : lorsque leurs agissements auront entraîné la condamnation de la collectivité ou de l'établissement public à une ***astreinte*** consécutive à l'inexécution totale ou partielle ou à l'exécution tardive d'une décision de justice ; lorsque la collectivité ou l'établissement public auront été condamnés par une décision de justice au paiement d'une somme d'argent, dont le montant est fixé par la décision, et que cette somme n'aura ***pas été mandatée sous deux mois*** ; enfin, lorsque ces élus engagent leur responsabilité à l'occasion d'un ordre de réquisition ***du comptable*** en vue d'un règlement qui accorde à autrui un avantage injustifié.

Les ***élus locaux*** sont également susceptibles d'être jugés par la Cour lorsque leur responsabilité est mise en cause à l'occasion de ***fonctions connexes à leur mandat*** : par exemple, par des arrêts du 23 février 1994 et du 13 juin 2003, des élus communaux ont été condamnés par la Cour en leur qualité de PDG de sociétés d'économie mixte locales ; de la même façon, par un arrêt du 7 décembre 1994, la Cour a condamné un conseiller général en sa qualité de président d'un comité départemental du tourisme. Aucun texte, dans ces hypothèses, n'impose de choisir le dirigeant de ces organismes parmi les élus locaux qui y siègent.

2) Les personnes justiciables de la Cour

Sont susceptibles d'être jugés par la Cour, les membres des ***cabinets ministériels***, les ***fonctionnaires*** ou agents civils ou militaires de l'État et des collectivités territoriales et les ***représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes***. Cette énumération est assez large et la Cour de ce fait peut juger des ordonnateurs (même si les principaux échappent à sa juridiction), des administrateurs, mais aussi des comptables (patents ou de faits) pour des infractions commises à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, voire des contrôleurs financiers. L'article 25 de la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a prévu que les dirigeants des entreprises publiques ou sociétés dans lesquelles l'État est majoritaire seraient également justiciables de la Cour en cas de négligence ou de faute grave de gestion.

Par exemple, la cour a sanctionné une faute de gestion intervenue dans la mise en œuvre d'un important projet informatique abandonné dix ans plus tard et qui a coûté à l'État dix fois plus cher que son estimation initiale (14,5 millions), en retenant une acception spécifique de la faute de gestion qui est constituée alors même qu'aucune règle de droit n'a été méconnue (*CDBF, 16 novembre 2012, Agence Nationale pour l'Emploi*).

En outre relèvent de sa juridiction toute personne ou organisme soumis au contrôle d'une juridiction financière (Cour des comptes ou Chambre régionale des comptes), ce qui inclut les associations bénéficiant de concours publics (*CDBF, 7 novembre 2003,*

Copyright © 2016 Gualino.

Association L'Étape), ou les représentants ou agents du Conseil économique et social (*CDBF, 23 avril 2012, Conseil économique et social*).

D - Les infractions sanctionnées

1) Les infractions à la réglementation financière

Les infractions aux ***règles d'exécution des dépenses et de recettes ou de gestion des biens*** recouvrent de multiples hypothèses de transgression des principes de la comptabilité publique, notamment : engagement de dépenses par une personne non habilitée, ordonnancement sans contrôle financier, imputation irrégulière de dépenses dissimulant un dépassement de crédits, absence totale ou partielle de recouvrement de recettes, règlement de sommes indues... L'infraction aux règles relatives à la gestion des biens (opérations immobilières, ou passation de marchés publics) est également sanctionnée en tant qu'elle n'est pas détachable d'une procédure d'exécution de dépenses publiques : ont été ainsi sanctionnés divers administrateurs (directeurs d'hôpitaux, directeurs d'établissements publics...) ayant méconnu les règles du Code des marchés publics (absence de mise en concurrence, absence des marchés, passation d'un marché après la réalisation de la prestation...).

2) L'octroi d'avantages injustifiés

Tout justiciable de la Cour qui aura procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor ou pour la collectivité ou l'organisme intéressé, encourt la sanction de la Cour : paiements en l'absence de livraisons, versements irréguliers d'indemnités, de rémunérations ou d'avantages en nature, prise en charge indue du loyer d'un agent...

Par exemple, le versement aux palefreniers et écuyers du cadre Noir de Saumur de frais de missions et d'autres remboursements indus dans le but de compléter leur rémunération constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses ainsi que l'octroi d'un avantage injustifié à autrui créant un préjudice pour l'État (*CDBF, 18 décembre 2012, École Nationale d'Équitation*).

Assez inédite dans la jurisprudence financière, la Cour a reconnu des circonstances absolutoires liées à la nécessité d'assurer la continuité du service public, en l'absence de toute autre solution réglementaire, excusant totalement de graves irrégularités ; ainsi un directeur d'hôpital avait mis en place, et une directrice départementale des affaires sanitaires et sociales avait toléré, des systèmes de rémunérations de praticiens hospitaliers contractuels illégaux, d'abord sous forme de paiement de gardes et d'astreintes fictives, ensuite d'une rémunération quotidienne approuvée par le conseil d'administration de l'hôpital, qui n'en avait pas la compétence. Dès lors, toutefois que l'indemnisation des gardes et astreintes s'inscrivait, fut-ce de façon irrégulière, dans le cadre d'une rémunération globalement négociée avec les praticiens concernés, versée en contrepartie de prestations effectuées au service de l'hôpital et conformes aux missions et aux besoins de l'établissement, l'infraction d'avantages injustifiés n'était pas constituée (*CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères*).

Copyright © 2016 Gualino.

3) Les infractions au respect de la chose jugée

La loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public a créé deux infractions réprimées par la Cour : le manquement aux règles relatives à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée condamnant l'administration pécuniairement, d'une part, et d'autre part, les agissements d'un agent qui auront entraîné la condamnation de l'administration à une astreinte pour inexécution de la chose jugée.

Il convient de signaler que la responsabilité des dirigeants ou chefs de services, en l'absence de toute infraction de leur part, peut néanmoins être engagée pour des irrégularités commises par leurs subordonnés ; pour avoir manqué à ***l'obligation de surveillance*** de leurs agents, ils sont susceptibles d'être, comme ces derniers, sanctionnés par la Cour.

E - La procédure et les sanctions

1) La procédure

La ***saisine de la Cour est adressée au Procureur général***, qui peut décider du classement ou transmettre le dossier au président de la Cour, qui désigne un rapporteur disposant de larges pouvoirs d'investigations (communications de documents, enquêtes, auditions...). Lorsque ***l'instruction*** effectuée par le ***rapporteur*** est close, le dossier est transmis au Procureur général.

Le Procureur peut classer l'affaire ou transmettre le dossier ***au ministre des Finances et au ministre concerné***, qui disposent d'un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, pour émettre un avis (à défaut, la procédure est poursuivie).

Le dossier est ensuite transmis au Procureur général qui, dans un délai de quinze jours, peut ***prononcer le classement*** par décision motivée (avec notification aux présidents des assemblées parlementaires, au Premier ministre, au ministre des Finances et au ministre concerné) ou renvoyer devant la Cour avec des conclusions motivées.

La personne mise en cause peut prendre connaissance de l'intégralité du dossier et produire dans le mois un mémoire écrit, et ***peut se faire assister*** durant le déroulement de la procédure par un avocat.

Lors de l'audience (longtemps non publique) fixée par la Cour, des témoins et l'intéressé – qui doit avoir la parole le dernier – peuvent être entendus. La Cour peut délibérer si quatre de ses membres au moins sont présents et les décisions sont prises à la majorité avec voix prépondérante du président en cas de partage.

S'agissant de la non-publicité des audiences, le Conseil d'État a estimé qu'elle était contraire aux dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : lorsqu'elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu à des amendes, la Cour de discipline budgétaire et financière doit en effet être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne, et doit donc siéger en audience publique, sans que puissent y faire obstacle les dispositions du Code des juridictions financières prévoyant la non-publicité des audiences (*CE, 30 octobre 1998, Lorenzi*).

Copyright © 2016 Gualino.

En outre, le respect du principe d'impartialité interdit à un membre de la Cour de juger d'accusations relatives à des faits qu'il a déjà eu à apprécier dans le cadre d'autres fonctions l'ayant conduit, par exemple, à prendre part à l'adoption du rapport public de la Cour des comptes si les faits soumis à l'appréciation de la Cour de discipline ont été présentés dans ce rapport comme établis et irréguliers (*CE, Ass., 4 juillet 2003, Dubreuil*).

2) Les sanctions

Il convient tout d'abord de noter que les personnes justiciables de la Cour ne sont ***passibles d'aucune sanction si elles peuvent se prévaloir d'un ordre écrit de leur supérieur*** hiérarchique, dont la responsabilité se substitue à la leur, ou d'un ordre donné personnellement par le ministre compétent (auquel cas, il n'y aura aucun responsable, un ministre ne pouvant être jugé par la Cour) ; de la même façon, la Cour prononce une ***décision de relaxe*** lorsque l'infraction n'a pu être indubitablement établie ou lorsqu'elle ne présente pas un degré de gravité suffisant.

La sanction prononcée, modulable en fonction de ***circonstances atténuantes ou aggravantes*** retenues par la Cour, consiste en une ***amende***, qui varie selon les infractions et la qualité de ceux qui les ont commises. Pour les infractions aux règles de la comptabilité publique (contrôle financier, engagement de dépenses sans habilitation...), l'amende peut aller de 150 euros au montant du traitement brut annuel de la personne coupable de l'infraction ; pour les infractions liées à des agissements ayant entraîné une condamnation sous astreinte pour inexécution d'une décision de justice, le taux de l'amende est compris entre 300 euros et le montant du traitement brut annuel : pour les infractions liées à l'octroi d'avantages injustifiés, l'amende est comprise entre 300 euros et le double du montant du salaire annuel brut. Pour les dirigeants d'entreprises publiques coupables de négligence ou de faute de gestion, l'amende peut atteindre le montant du salaire brut annuel ; enfin, pour les élus locaux, dans les cas où ils sont justiciables de la Cour, l'amende pourra atteindre 750 euros ou le montant annuel brut de l'indemnité de fonction allouée à ces élus si ce montant dépasse 750 euros. L'arrêté du 30 décembre 1992 a confié à la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor le soin de recouvrer les sanctions pécuniaires prononcées par la Cour.

Les deux plus fortes amendes infligées par la Cour l'ont été aux deux dirigeants du Crédit Lyonnais, respectivement condamnés à 59 000 et 100 000 euros (*CDBF, 24 février 2006, Société Althus Finance*). Le Conseil d'État a rejeté le recours en cassation contre cet arrêt, considérant notamment que le devoir de contrôle d'un dirigeant s'étend aux irrégularités commises dans les filiales (*CE, 16 janvier 2008, Haberer*).

La Cour peut décider de donner ou non une publicité aux sanctions qu'elle inflige : l'arrêt de condamnation ayant acquis un caractère définitif peut ainsi, sur décision de la Cour, être publié, en tout ou partie – et éventuellement en la forme anonyme (les noms et les lieux ne sont pas reproduits) – au *Journal officiel*.

Les arrêts rendus par la Cour (quatre ou cinq par an) sont sans appel mais ils peuvent faire l'objet d'un ***recours en cassation devant le Conseil d'État***, recours ouvert à l'intéressé ou au Procureur général.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par la Cour elle-même, le Conseil Constitutionnel a précisé que les membres de la CDBF, compte tenu de leur origine, bénéficiaient de toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, que la procédure

Copyright © 2016 Gualino.

suivie ne méconnaissait ni le principe du contradictoire, ni le respect des droits de la défense, ni la présomption d'innocence, et que les infractions réprimées étaient définies de manière claire et précise ; toutefois, dans la mesure où les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire, lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité contenu à l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen implique que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues (*décision QPC, 24 octobre 2014, Stéphane R. et autres*).

BIBLIOGRAPHIE

Alventosa (J.-R.), « Le nouveau rôle de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 99.

Bazy-Malaurie (C.), « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement », *RFFP*, n° 99, 2007, p. 53.

Capdebosc (G.), Dokhélar (M.-C.), « Les rapports publics thématiques de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 99, 2007, p. 25 ; « Le contrôle par la Cour des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique », *Gestion et Finances Publiques*, 2010, p. 904.

Cieutat (B.), « La transmission des référés et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes », *RFFP*, n° 99, 2007, p. 19.

Collet (M.), « Note sous CE, 16 janvier 2008, Haberer », *AJDA*, 2008, p. 1 000.

Crucis (H. M.), « L'article 47-2 de la Constitution – La réforme de la Cour des comptes et la responsabilité des gestionnaires de fonds publics », *AJDA*, 2009, p. 1407.

Damarey (S.), « Un contrôle renforcé de la Cour des comptes sur les associations », *AJDA*, 2010, p. 2010.

Demier (C.), « Une institution associée à la Cour des comptes, le Conseil des prélèvements obligatoires », *RFFP*, n° 110, 2010, p. 211.

Descheemaeker (C.), « Changer les procédures juridictionnelles de la Cour : une réforme attendue et de grande ampleur », *Gestion et finances publiques*, 2009, p. 700.

Durand (G.), « Les référés du Premier président de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 131.

Duffy-Meunier (A.), « La Cour des comptes : une institution sous double influence », *RFFP*, n° 109, 2010, p. 125.

Lascombes (M.), Vandendriessche (X.), « Un second souffle pour la CDBF ? », *AJDA*, 2005, p. 1672 ; « La responsabilité financière des dirigeants des entreprises publiques », *RFDA*, 2006, p. 624. « De la nécessité de maintenir un contrôle juridictionnel en système lolfique », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 135 ; « Note sous CDBF, 24 février 2006, Société Althus Finance », *RFDA*, 2006, p. 624 ; « Réforme des juridictions financières : acte I », *AJDA*, 2008, p. 2273 ; « La nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », *RFDA*, 2009, p. 813.

Mathieu (S.), « Le don aux associations et organismes bénéficiant de la générosité publique : du concept au contrôle », *Gestion et finances publiques*, 2014, p. 34.

Pierucci (C.), « La Cour des comptes et la dette publique », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 33.

Copyright © 2016 Gualino.

SEGUIN (P.), « Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », *RFDA*, 2007, p. 437.

SITBON (P.), « Le comptable patent, justiciable de la CDBF », *Gestion et finances publiques*, 2012, p. 30.

THÉBAULT (S.), « note sous CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères », *RFFP*, n° 108, 2009, p. 213.

Numéro spécial de la *RFFP*, « Les Cours des comptes en action », n° 101, 2008 ; Numéro spécial de la *RFFP*, « La réforme des juridictions financières et la CEDH », n° 106, 2009.

Numéro spécial de Gestion de finances publiques, « L'évolution des juridictions financières », Actes du Colloque des 1er et 2 décembre 2011, octobre 2012.

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 18

Les contrôles politiques

Les contrôles politiques sont des contrôles parlementaires s'exerçant en cours d'exécution de la loi de finances, par l'information apportée aux assemblées ou qu'elles peuvent obtenir par divers autres moyens, ou s'exerçant après l'exécution budgétaire à l'occasion du vote de la loi de règlement définitif du budget.

1 • LES CONTRÔLES EN COURS D'EXÉCUTION

Les contrôles parlementaires en cours d'exécution de la loi de finances consistent en un ***droit d'information sur l'exécution du budget***, qu'exerce principalement la ***commission des finances*** de chaque assemblée, qui reçoit ou sollicite du gouvernement de nombreuses communications budgétaires.

A - L'information des commissions des finances

1) Les rapporteurs budgétaires

L'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 prévoit que les commissions des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques : cette mission est confiée à leur ***président***, à leur ***rapporteur général*** ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, à leurs ***rapporteurs spéciaux***. À cet effet, ils procèdent à toutes ***investigations sur pièces et sur place*** et à toutes ***auditions*** qu'ils jugent utiles. Par exemple, la rapporteure générale du budget de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en juin 2014, a demandé au secrétaire d'État au budget de lui transmettre les données relatives aux contribuables affectés par les diverses mesures fiscales sur les revenus 2013 : la réponse dilatoire de celui-ci a conduit la rapporteure générale à se présenter à Bercy pour se faire conduire vers les bureaux détenant ces informations, qui lui ont été remises.

Tous les ***renseignements et documents d'ordre financier et administratif*** qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure, ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Copyright © 2016 Gualino.

L'article 59 de la loi organique du 1er août 2001 a prévu que lorsque la communication des renseignements demandés ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, appréciée au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions des finances peuvent demander à la ***juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte***. Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition ne pouvait être comprise que comme permettant au juge administratif d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique la communication sous astreinte des documents ou renseignements en question (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

2) *La commission des finances*

Les commissions des finances de chaque assemblée sont destinataires de situations périodiques plus ou moins détaillées : situation mensuelle des crédits consommés par mission, programme et action, situation mensuelle des dépenses engagées, situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État, situation mensuelle de l'État...

La commission des finances peut demander une ***enquête*** à la Cour des comptes, ou ***auditionner*** son Premier président.

Elle peut également ***auditionner*** le ministre des Finances ou d'autres ministres en vue d'explications sur l'exécution de la loi de finances.

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 dispose qu'en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, les commissions des finances, et les autres commissions concernées, adressent des ***questionnaires au gouvernement avant le 10 juillet***, celui-ci y répondant par écrit au plus tard le 10 d'octobre. En outre, les personnes dont l'***audition*** est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances ont l'obligation de s'y soumettre et elles sont déliées du secret professionnel, sous réserve des sujets à caractère secret (défense, sécurité intérieure ou extérieure, secret de l'instruction ou médical).

Émanation de la commission des finances, la ***Mission d'Évaluation et de Contrôle***, créée en février 1999, a vocation à évaluer l'efficacité de la dépense publique et de la contrôler, en liaison avec la Cour des comptes ; elle auditionne ministres et hauts fonctionnaires. Son premier rapport, rendu en juillet 1999, contient des propositions d'améliorations de la dépense publique dans les domaines de la police, de la formation professionnelle, de la politique autoroutière et des aides à l'emploi. En 2000, un rapport a été consacré, notamment, à la gestion des universités. Elle a travaillé sur le recouvrement de l'impôt, sur les moyens de la justice, sur les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics, sur les coûts budgétaires des demandes d'asile, sur la gouvernance des Universités, sur les finances des services départementaux d'incendie et de secours, sur le financement des politiques culturelles, sur l'évolution de la masse salariale publique...

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci doit y répondre par écrit dans un délai de deux mois.

Copyright © 2016 Gualino.

B - L'information des parlementaires

De manière générale, les parlementaires, pour parfaire leur information, peuvent faire usage de la procédure des ***questions*** (questions au gouvernement, questions orales, questions écrites).

Comme la commission des finances, les autres commissions permanentes peuvent ***auditionner*** des ministres ou des hauts fonctionnaires afin d'obtenir des explications sur l'exécution budgétaire, ou le Président du Haut Conseil des finances publiques.

Enfin, l'information des parlementaires est également assurée – même si ces informations ne leur sont pas spécifiquement destinées – par ***la publication, par le ministère des Finances, de divers indicateurs*** : situations mensuelles des crédits consommés, situations hebdomadaires budgétaires et financières, situations du budget de l'État, situations mensuelles de l'État...

2 • LE CONTRÔLE APRÈS EXÉCUTION

Le contrôle parlementaire de l'exécution comptable du budget s'effectue a posteriori lors du vote de la loi portant règlement définitif du budget, qui intervenait en général deux ou trois ans après l'exécution du budget mais intervient depuis 2002 dans l'année qui suit l'exercice concerné ; si la loi de règlement figure au nombre des lois qui ont le caractère de lois de finances, cette qualification n'entraîne toutefois pas pour elle l'application de toutes les règles relatives aux lois de finances.

Le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget apparaît sous la Restauration : l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 pose le principe de la reddition annuelle des comptes par les ministres et l'article 106 de la loi du 15 mai 1818 institue l'apurement législatif des comptes de l'État. Sous la III^e^ République, le règlement des comptes n'est pas la préoccupation principale des pouvoirs publics et l'apurement se déroule souvent par « paquets » : cinq budgets sont réglés en 1890, huit en 1902, six en 1921 ou cinq en 1938, par exemple. L'article 18 de la Constitution de 1946 dispose ensuite que l'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation.

La France, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, la Grèce ou les Pays-Bas suivent une procédure législative formelle de loi de règlement des comptes ; l'Allemagne, l'Espagne ou la Suède, à l'image du budget de l'Union européenne, ont un système de décharge du Gouvernement à valeur législative avec une déclaration formelle de quitus. En revanche, les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Royaume-Uni) ont une procédure informelle de clôture des comptes peu encadrée par le droit : le processus de décharge de l'exécutif relève d'une approbation tacite des comptes par le Parlement et ils sont réputés approuvés dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une présentation par le gouvernement au Parlement assisté d'un organisme de contrôle et d'un audit de leur part.

Sous la V^e^ République, et jusqu'à la revalorisation à laquelle la loi organique de 2001 a procédé, la loi de règlement est adoptée avec un délai de deux ans, voire plus dans certains cas, et plusieurs budgets sont réglés en même temps : les budgets 1979 et 1980 le sont en 1982, les budgets 1986 et 1987 en 1989 ou les budgets 1995 et 1996 en 1998.

Copyright © 2016 Gualino.

A - La loi de règlement

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, l'État ne tient plus seulement une comptabilité des opérations budgétaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, mais également une comptabilité générale enregistrant l'ensemble de ses opérations et débouchant sur un compte général que la Cour des comptes est chargée de certifier. Les principes de la comptabilité des opérations budgétaires sont posés à l'article 8 de la LOLF pour la comptabilité des engagements et à l'article 28 pour la comptabilité d'exécution des dépenses et des recettes.

L'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que la loi de règlement comporte ***un article liminaire présentant un tableau de synthèse*** retraçant les soldes structurel et effectif des administrations résultant de l'exécution de l'année écoulée.

1) L'objet de la loi de règlement

L'objet principal de la loi de règlement, prévu à l'article 37 de la loi organique du 1er août 2001, est ***d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte***, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

Pour cela la loi de règlement apparaît comme un ***acte de constatation***, qui fera apparaître des différences quelquefois importantes, entre les prévisions et autorisations contenues dans la loi de finances initiale et la ou les lois de finances rectificatives, et les résultats définitifs de l'exercice.

La loi de règlement arrête également le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement. Les ressources et charges de trésorerie sont définies à l'article 25 de la loi organique de 2001 (elles concernent notamment l'émission ou le remboursement des emprunts) et les opérations les concernant sont définies à l'article 26 (placement des disponibilités, conversion, gestion des emprunts...).

La loi de règlement approuve également le ***compte de résultat*** (qui comprend le solde des opérations du budget général, des comptes spéciaux et de la gestion des opérations de trésorerie) de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées, affecte au bilan le résultat comptable et approuve ce bilan.

La loi de règlement peut ***ratifier des opérations non autorisées lors du vote de la loi de finances initiale*** (dépassements de crédits, ouverture de nouveaux crédits par décrets d'avance...).

Enfin, la loi de règlement peut comporter ***toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement*** sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

2) Les documents d'accompagnement du projet de loi

La loi organique de 2001 et celle de décembre 2012 prévoient que le projet de loi de règlement est accompagné de documents annexes, pour certains très détaillés, comme, par exemple les rapports annuels de performance. Le projet fait l'objet d'un avis publié du Haut Conseil des finances publiques, qui est joint au texte et qui identifie,

Copyright © 2016 Gualino.

le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le premier avis rendu par le Haut Conseil, le 23 mai 2013, à ce sujet n'a pas qualifié « d'important » l'écart de 0,3 % constaté en 2012. En revanche, l'écart de 1,5 % pour 2013 a été qualifié « d'important » dans l'avis rendu le 23 mai 2014 et a nécessité des mesures de correction.

a) Les rapports annuels de performance

La loi de finances initiale doit être accompagnée de projets annuels de performances : les rapports annuels de performances joints au projet de loi de règlement font connaître, par programme, les écarts avec les prévisions initiales ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement.

Les rapports annuels de performance, font connaître, par programme, les objectifs attendus et les résultats obtenus, les indicateurs et coûts associés et la gestion des autorisations d'emplois. Pour mesurer la performance de l'action publique, des ***indicateurs de résultats*** (780 indicateurs, soit 2 par objectif et 5 par programme) sont en effet attachés aux programmes, appréciés à l'aune de trois critères : l'efficacité pour le citoyen, la qualité du service pour l'usager et l'efficience pour le contribuable. Des consignes interministérielles recommandent cinq objectifs par programme et deux indicateurs par objectif.

Les objectifs opérationnels (470 environ) sont présentés et justifiés chaque année, par programme, dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances et les résultats sont exposés et analysés dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement. Les ministères déclinent les objectifs de performance en objectifs opérationnels pour chaque service et chaque opérateur chargé d'une mission de service public.

b) Les annexes explicatives

Le projet de loi doit être accompagné d'annexes explicatives ***développant, notamment, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées***, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées ; les annexes développent également, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé ainsi que des modifications de crédits ou de découvert demandé.

c) Les documents annexes

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu que la liste ***des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques*** de l'État, avec leurs montants et les dates d'échéance, ou le montant ***des dépenses fiscales***, par exemple, seraient annexés au projet de loi de règlement.

La loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a rajouté à cette liste celle des subventions versées sur proposition du Parlement au titre de la « Réserve parlementaire ».

Copyright © 2016 Gualino.

d) Le rapport de la Cour des comptes

Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances : son rôle se traduit notamment par la production d'un rapport, délibéré en chambre du Conseil, spécialement consacré à l'exécution des lois de finances en vue du règlement définitif du budget. Ce rapport constitue l'élément essentiel du contrôle parlementaire et c'est de ce document que députés et sénateurs tirent l'essentiel de leurs arguments lors de la discussion du projet de loi.

Ce rapport ***analyse en détail les opérations du budget qui a été exécuté, met en exergue certaines irrégularités ou stigmatise certaines pratiques.***

e) La certification des comptes

L'article 47-2 de la Constitution prévoit que les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères et doivent donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

L'article 58-5° de la loi organique de 2001 prévoit que la ***Cour des comptes procède à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État*** ; cette certification est annexée au projet de loi de règlement, accompagnée du compte rendu des vérifications opérées. Ces dispositions, qui ont trouvé leur première application en 2007, lorsque la Cour des comptes a certifié les comptes 2006 (elle formule, depuis lors, environ une douzaine de réserves chaque année, sur les comptes), investissent celle-ci d'une fonction de commissaire aux comptes de l'État.

B - Le régime juridique de la loi de règlement

1) Les délais

a) Le délai de distribution

L'article 46 de la loi organique de 2001 prévoit que le projet de loi de règlement et les documents qui l'accompagnent doivent être ***déposés et distribués avant le 1er juin. En outre,*** l'article 41 précise que le ***projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'exercice précédent***. Cela permet d'éclairer les données prospectives du projet de loi de finances grâce aux enseignements tirés de l'exécution la plus récente du budget.

b) Les délais d'adoption

Si la loi organique de 2001 confère à la loi de règlement le caractère de loi de finances, ***l'ensemble des règles relatives à l'élaboration de cette dernière – et notamment les délais d'examen et d'adoption prévus aux articles 47 de la Constitution et 40 de la loi organique*** (40 jours pour l'Assemblée, 20 pour le Sénat en première lecture et 70 jours au total) – ***n'est pas applicable aux lois de règlement*** : le Conseil constitutionnel a en effet estimé que ces délais, et les sanctions attachées à leur inobservation (mise en vigueur du budget par voie d'ordonnance), ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile les mesures financières nécessaires pour assurer la

Copyright © 2016 Gualino.

continuité de la vie nationale et la nécessité à laquelle ces règles répondent ne peut être invoquée pour les lois de règlement (décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, loi portant règlement définitif du budget de 1981).

L'article 41 de la loi organique de 2001, applicable depuis 2002, a toutefois prévu que le projet de loi de finances ne pouvait être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède ; cette disposition a eu pour effet d'accélérer le vote de la loi de règlement : par exemple c'est la loi du 3 août 2015 par laquelle a été réglé le budget 2014.

2) La procédure d'adoption

La singularisation de la loi de règlement au sein des lois de finances trouve également une traduction dans les particularités juridiques qui s'attachent à sa procédure d'adoption. Ainsi, le Conseil constitutionnel a ***déclaré non conforme à la Constitution la loi de règlement du budget 1983***, son adoption ayant été entachée d'un vice de procédure (décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985, loi portant règlement définitif du budget de 1983) : l'article 39 de la loi organique de 1959, en vigueur à l'époque, instaurait en effet, au profit du gouvernement, une procédure législative spéciale d'urgence (disposition reprise à l'article 40 de la loi organique de 2001) pour l'adoption des lois de finances (urgence de plein droit), alors que l'article 45 de la Constitution prévoit une procédure législative générale d'urgence pour l'adoption des autres lois (urgence déclarée par le gouvernement) ; en l'espèce, le gouvernement avait suivi la procédure prévue par l'article 39 de la loi organique mais le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions de cet article n'étaient pas applicables aux lois de règlement, qui étaient régies en ce domaine par les seules prescriptions générales de l'article 45 de la Constitution. En conséquence, ***l'usage de la procédure d'urgence sans déclaration en lieu et place de la procédure d'urgence avec déclaration entachait l'adoption du texte d'un vice de procédure.*** Un nouveau projet de règlement dut alors être déposé par le gouvernement et fut adopté par la loi du 20 janvier 1986.

3) La portée du contrôle de constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel (décisions n° 86-202 DC du 16 janvier 1986, loi portant règlement du budget de 1983 et n° 91-300 DC du 20 novembre 1991, loi portant règlement définitif du budget de 1989), lorsqu'il examine au fond les lois de règlement, distingue dans ces textes deux catégories de dispositions de natures différentes, qui déterminent elles-mêmes la portée de son contrôle.

Les dispositions relatives à la constatation des opérations d'encaissement et d'ordonnancement et celles relatives à l'établissement des comptes de résultat : le Conseil constitutionnel estime que ces dispositions sont ***soumises au contrôle des autorités et juridictions compétentes*** (Cour des comptes) et non au sien, ***sauf pour ce qui concerne le contenu de la loi*** (il vérifie que le projet a bien été accompagné des documents obligatoires : annexes explicatives, rapport de la Cour des comptes, déclaration générale de conformité).

Les dispositions qui opèrent les ajustements de crédits et autorisent le transfert des résultats au compte du Trésor relèvent en revanche du pouvoir de décision du Parlement et les irrégularités éventuelles dont elles sont affectées sont sans influence sur la conformité de la loi de règlement à la Constitution, le contrôle de

Copyright © 2016 Gualino.

constitutionnalité ne pouvant se confondre avec le contrôle de la régularité des opérations d'exécution du budget.

BIBLIOGRAPHIE

Alventosa (J.-R.), « Loi de règlement et sincérité des lois de finances », *Les Petites Affiches*, n° 88, 4 mai 2010, p. 3.

Battiston (D.), « Le contrôle constitutionnel des lois de règlement », *Rev. Trésor*, 1986, p. 548.

Chevilley-Hiver (C.), « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée », *RDP*, 2000, p. 1679.

Duprat (J.-P.), « L'évaluation par le Parlement de la dépense publique. De l'office parlementaire à la mission d'évaluation et de contrôle », *JCP* 2000, I, 225.

Huby (B.), *La certification des comptes de l'État*, L'Harmattan, 2010, 491 p.

Huron (D.), Marty (F.), Spindler (J.), « De la certification des comptes de l'État : principes, enjeux et difficultés », *Constitution et finances publiques, in Mélanges en l'honneur de L. Philip*, Économica, 2005, p. 135.

Litvan (D.), « Les comptes de l'État », *Gestion et finances publiques*, n° 10, 2012, p. 4.

Muzellec (R.), « Vers la certification des comptes de l'État », *Constitution et finances publiques, in Mélanges en l'honneur de L. Philip*, Économica, 2005, p. 475.

Saïdj (L.), « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, n° 51, 1995, p. 171.

Veillet (I.), « La première boucle de la LOLF : du PAP au RAP », *Rév. Trésor*, 2008, p. 700.

Waline (C.), Desrousseaux (P.), Pellé (B.), *Contrôle et évaluation des Finances publiques*, La documentation française, 2009, 128 p.

Copyright © 2016 Gualino.

PARTIE 7

Le budget social de la Nation

Chapitre 19 La loi de financement de la Sécurité sociale 233

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

CHAPITRE 19

La loi de financement de la Sécurité sociale

Si les finances sociales ne peuvent être incluses dans le périmètre des finances publiques, elles ne sont toutefois pas sans incidence sur le budget de l'État, ne serait-ce que par les contributions sociales qui pèsent sur lui à ce titre, directement ou indirectement (3,6 milliards d'euros en 2016), par les impôts et taxes affectées au budget social (environ 135 milliards d'euros en 2016), par la reprise de dettes sociales par l'État (16,76 milliards en 1994) ou par un établissement public administratif (13,26 milliards repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale en 1998, 130 milliards repris en 2011). Comparativement au budget de l'État pour 2016 (240 milliards en recettes nettes et 313 milliards d'euros en dépenses nettes), la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016 se prononce, pour les quatre branches de Sécurité sociale (Maladie – Famille – Vieillesse – Accidents du travail) sur un montant total de recettes (hors transferts) de 473 milliards d'euros environ et sur un objectif de dépenses de 478 milliards d'euros environ.

1 • LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA LOI DE FINANCEMENT

Le vote de la loi de financement de la Sécurité sociale par le Parlement a été introduit dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 : cette révision constitutionnelle permet désormais au Parlement, comme le prévoit l'article 34 de la Constitution, de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale et de fixer les objectifs de dépenses compte tenu des prévisions de recettes. Cela ne signifie pas que le Parlement dispose d'une véritable maîtrise des finances sociales, dans la mesure où la Sécurité sociale bénéficie d'un régime d'autonomie : la loi de financement ne présente qu'un aspect prévisionnel et permet au Parlement d'être mieux informé de la situation financière des organismes sociaux. Le Conseil constitutionnel a développé, s'agissant de la sincérité du budget social, une jurisprudence analogue à celle qu'il a instauré à propos du budget de l'État en considérant que les prévisions doivent être établies par le Gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi, mais que ces prévisions sont inévitablement affectées des aléas inhérents à de telles estimations (décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005). Ainsi, consécutivement à l'insincérité invoquée par des requérants, le Conseil souligne, comme il le fait habituellement pour les lois de finances, que la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de son équilibre et, qu'en l'espèce, il ne ressortait ni de l'avis

Copyright © 2016 Gualino.

du Haut Conseil des Finances publiques, ni d'autres éléments, que les hypothèses économiques sur lesquelles était fondée la loi déférée étaient entachées d'une telle intention (décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014).

La procédure législative et le régime juridique de la loi de financement présentent de fortes analogies avec la procédure d'adoption et le régime juridique de la loi de finances, les dispositions constitutionnelles et organiques applicables à cette dernière ayant manifestement inspiré celles qui régissent la loi de financement.

Elle s'inscrit dans le cadre plus général de la loi de programmation des finances publiques en date du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2019 qui définit une stratégie globale des finances publiques en intégrant les finances de l'État, de la Sécurité sociale, des administrations territoriales, dont un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, mis à mal par la crise qui a frappé l'économie mondiale fin 2008.

A - Le contenu de la loi de financement

La loi organique du 22 juillet 1996 modifiée par celle du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la Sécurité sociale a précisé que chaque année, la loi de financement approuvait les orientations de la politique de santé et de Sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Elle prévoit, par catégorie, ***les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base*** et des organismes créés pour concourir à leur financement, fixe par branche les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, et détermine pour l'ensemble des régimes obligatoires de base l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie ; elle fixe enfin pour chaque ***régime obligatoire de base***, ou pour les organismes ayant pour mission de concourir à leur financement pouvant recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses ***besoins de trésorerie*** peuvent être couverts par de telles ressources. Des ***lois de financement rectificatives*** peuvent venir modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement initiale. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs estimé que la loi de financement pour l'année suivante pouvait tenir lieu de loi de financement rectificative pour l'année en cours (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001).

Compte tenu de son objet, cette loi est censée être dépourvue de contenu normatif, contrairement à la loi de finances qui détermine les ressources et les charges de l'État et s'impose aux autorités chargées de son exécution. La loi de financement, qui est en partie tributaire de la loi de finances (celle-ci autorisant la perception des impositions et notamment de celles dont le produit est affecté à la Sécurité sociale) se prononce (mais n'autorise pas) sur des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses et sur les conditions de l'équilibre financier de la Sécurité sociale ; toutefois, certaines de ses dispositions peuvent avoir une portée normative, notamment par les effets qu'elles peuvent avoir sur la détermination des conditions de l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Par exemple, les dispositions de la loi de financement relatives à l'assiette et aux modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée ne sont pas sans conséquences, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, dans la mesure où le

Copyright © 2016 Gualino.

produit de cette contribution est appelé à concourir de façon significative à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base : d'une part la détermination de son assiette a une incidence directe sur le volume des recettes et d'autre part les règles relatives à son recouvrement garantissent l'application effective des règles d'assiette ; elles en sont par là même le complément nécessaire (décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997).

B - La procédure d'adoption de la loi de financement

L'article 1er de la loi organique du 2 août 2005 dispose que la loi de financement comprend quatre parties : une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, une comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, une comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir et une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir. Le contenu détaillé de chacune de ces parties est développé et précisé par la loi organique de 2005.

À la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a imposé que les dispositions du projet de loi de financement de la Sécurité sociale fassent l'objet d'une évaluation préalable : ainsi, mis en œuvre pour la première fois lors du dépôt du projet de loi de financement pour 2010, les articles soumis à évaluation préalable font l'objet, notamment, d'un diagnostic des difficultés à résoudre, des différentes options envisageables, d'une étude de l'impact de la disposition envisagée...

1) La présentation de la loi de financement

a) Les documents d'accompagnement de la loi de financement

Les dispositions de l'article 2 de la loi organique de 2005 ont profondément modifié celles de la loi organique de 1996 sur ce point. Le projet de loi doit tout d'abord être accompagné ***d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses*** par branche, celles des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie, ***pour les quatre années à venir***. D'autre part, ***un rapport doit décrire les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits*** constatés du dernier exercice clos.

La loi organique du 17 décembre 2012 a également prévu qu'un rapport annexé au projet de loi présente l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base qui vise à atteindre l'équilibre structurel prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

En outre, doivent être jointes au projet de loi une dizaine ***d'annexes*** présentant, notamment, les programmes de qualités et d'efficience relatifs aux dépenses et recettes de chaque branche, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, les mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations, les mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de Sécurité sociale...

Copyright © 2016 Gualino.

Tous les trois ans, le Gouvernement doit adresser au Parlement, en même temps que le projet de loi, ***un document présentant la liste des régimes obligatoires de base*** et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres. Enfin, sont également joints au projet de loi de financement, ***le rapport de la Cour des comptes sur l'application de la loi de financement*** prévu à l'article LO 132-3 du Code des juridictions financières, mais aussi le ***rapport de la Cour des comptes certifiant la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes*** des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche, ***ainsi qu'un rapport présentant les comptes au titre de l'année en cours et de l'année à venir des régimes obligatoires de base***, et ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement notamment. Par exemple, en 2012, la Cour a refusé de certifier les comptes 2011 de la branche Accidents du travail et de la branche Famille. En 2014, la Cour a, pour la première fois, certifié avec réserves les comptes 2013 de l'ensemble des branches et des organismes nationaux du régime général.

b) Le débat sur les orientations des finances sociales

En vue de l'examen et du vote de projet de loi de financement de la Sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, ***un rapport sur les orientations des finances sociales comportant*** une description des grandes orientations de Sécurité sociale au regard des engagements européens de la France et une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de Sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie.

L'article 6 de la loi organique de 2 août 2005 prévoit que ***ce rapport peut donner lieu à un débat à l'assemblée nationale et au sénat, débat qui est concomitant au débat sur les orientations budgétaires (débat d'orientation des finances publiques)***.

c) Les délais de présentation

La loi organique du 22 juillet 1996 dispose que le projet de loi de financement, le rapport et les annexes doivent être ***déposés d'abord sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre*** ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit. Un retard de quelques jours (cinq jours) dans la distribution des annexes (déposées le 15 octobre) ne peut toutefois avoir pour effet de priver les députés de l'information à laquelle ils ont droit pendant l'examen de la loi (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998). Le projet est accompagné de l'avis public rendu sur les prévisions macro-économiques sur lesquelles il repose par le Haut Conseil des Finances publiques.

2) La procédure de vote de la loi de financement

L'article 8 de la loi organique du 2 août 2005 prévoit qu'en vue de l'examen et du vote du projet de loi, les commissions parlementaires saisies au fond et les autres ***commissions concernées adressent au Gouvernement, avant le 10 juillet, des questionnaires relatifs à l'application des lois de financement et le Gouvernement y répond par écrit au plus tard le 8 octobre.***

Copyright © 2016 Gualino.

L'article 52 de la loi organique du 1er août 2001 disposait qu'en vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (et du projet de loi de finances), le gouvernement doit présenter à l'ouverture de la session ordinaire d'octobre un ***rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires*** ainsi que leur évolution, rapport intégré au rapport relatif à la situation et aux perspectives économiques prévu par la loi organique du 17 décembre 2012. Ce rapport comporte l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative et réglementaire, envisagées par le gouvernement. Ce rapport peut faire l'objet d'un ***débat*** à l'Assemblée nationale et au Sénat.

L'article 47-1 de la Constitution et la loi organique du 22 juillet 1996 prévoient que l'***Assemblée nationale*** doit se prononcer en première lecture sur le texte, ***dans le délai de vingt jours*** après le dépôt du projet de loi. Le ***Sénat*** pour sa part doit se prononcer, en première lecture, ***dans le délai de quinze jours*** après avoir été saisi. Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi dans le délai de vingt jours, le gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a présenté, éventuellement modifié par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui, et la Chambre haute doit alors se prononcer dans le délai de quinze jours prévu. Si c'est le Sénat qui n'a pas émis de vote en première lecture dans le délai qui lui est imparti, le gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié le cas échéant par les amendements votés par le Sénat et acceptés par le gouvernement. Le projet de loi est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution (réunion d'une commission mixte paritaire...).

S'agissant des lois de financement rectificatives, elles obéissent à une particularité de vote : la partie du projet de loi comprenant les dispositions relatives aux dépenses ne peut en effet être mise en discussion, comme le prévoit l'article 7 de la loi organique du 2 août 2005, devant une assemblée avant l'adoption par cette chambre de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 7) a prévu que le projet de loi comprend un article liminaire présentant l'état des prévisions de solde pour l'ensemble des administrations publiques.

Comme pour le budget de l'État, dans lequel sont interdits les « cavaliers budgétaires », la loi organique de 1996 prohibe les « cavaliers sociaux », c'est-à-dire les amendements sans rapport avec l'objet de la loi de financement et notamment avec les dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement. Par exemple, dans la loi de financement pour 2001, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme six articles de la loi, considérés comme des « cavaliers sociaux » (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001) ; dans celle de 2003, il a déclaré trois articles de la loi non conformes pour la même raison (décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003), quatre dans celle de 2004 (décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004), six dans celle de 2005 (décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005), treize dans celle de 2008 (décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007) et... une vingtaine dans celle de 2009 (décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, loi de financement de la Sécurité

Copyright © 2016 Gualino.

sociale pour 2009), dix dans celle de 2010 (décision n° 2009-596 DC du 22 décembre 2009), une douzaine dans celle de 2011 (décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010), sept dans celle de 2012 (décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011), quatre dans celle de 2014 (décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013), une seule dans celle de 2015 (décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014) et dans celle de 2016 (décision n° 2015-723 DC du 17 décembre 2015). S'agissant de l'irrecevabilité des cavaliers sociaux, le Conseil constitutionnel a précisé que les règlements des assemblées prévoient les modalités selon lesquelles s'exerce, notamment à la diligence des parlementaires, le contrôle de la recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la Sécurité sociale : dans ces conditions, le Conseil constitutionnel ne peut être directement saisi de la conformité d'une disposition d'une loi de financement lorsque cette disposition est issue d'un amendement dont la question de la recevabilité n'a pas été préalablement soulevée devant le Parlement (décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996, loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997 ; décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 ; décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999).

L'article 7.IV de la loi organique de 2005 ***donne en outre une définition du mot « charge » figurant à l'article 40 de la Constitution***, qui prévoit l'irrecevabilité d'amendements parlementaires qui auraient pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ; ainsi, la charge doit s'entendre, s'agissant des amendements s'appliquant aux objectifs de dépenses, ***de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie***.

L'article 47-1 de la Constitution prévoit que ***si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours***, les dispositions du projet de loi de financement peuvent être ***mises en œuvre par une Ordonnance spéciale, dite de « l'article 47-1 ».***

3) *Le contrôle a posteriori*

Le contrôle en cours d'exécution de la loi de financement relève de la compétence des ***commissions parlementaires saisies au fond*** de ce texte, et en leur sein des ***Missions d'évaluation et de contrôle*** créées par l'article 38 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie. Comme il en va pour le budget de l'État, l'article 10 de la loi organique de 2005 a prévu que, lorsque dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, la ***communication des renseignements demandés ne peut être obtenue*** au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, ***le président de la commission parlementaire saisie au fond, peut demander à la juridiction compétente statuant en référé de faire cesser l'entrave sous astreinte***.

2 • LA STRUCTURE DE LA LOI DE FINANCEMENT

La loi de financement de la Sécurité sociale formule un ensemble de choix, de prévisions et d'objectifs de nature à encadrer la gestion des différents régimes de Sécurité sociale et traduit un effort de maîtrise *a priori* des ressources et des charges de la Sécurité sociale, voire du déficit, même si la loi organique qui définit le contenu de la loi de

Copyright © 2016 Gualino.

financement n'institue pas pour la Sécurité sociale, de vote sur l'article d'équilibre prévisionnel comparable à celui que comporte la loi de finances, au sens où la ***loi de financement « n'autorise » nullement un niveau de déficit*** ; le solde global de la Sécurité sociale entre d'ailleurs dans le ratio déficit/PIB, fixé à 3 % par le Traité sur l'Union européenne. Sur les 3,3 % prévus pour 2016, le déficit social entre pour environ 0,2 % dans ce total. Il convient de souligner que les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire le total des impôts et cotisations sociales, représentent près de 45 % du produit intérieur brut, plus de la moitié de ce pourcentage étant constitué de prélèvements sociaux. Depuis 2002, un plan comptable unique (prévu par l'arrêté ministériel du 30 novembre 2001) est applicable aux organismes de Sécurité sociale qui sont tous passés à une comptabilité de droits constatés.

A - Les ressources sociales

La loi de financement se prononce sur les ***prévisions de recettes des quatre régimes obligatoires de base*** (Maladie – Famille – Vieillesse – Accidents du travail) et des organismes créés pour concourir à leur financement (c'est-à-dire le Fonds de solidarité vieillesse), qui ***représentent en 2016, 472,8 milliards d'euros environ***.

1) Les cotisations

La nomenclature de présentation des recettes, non prévue par la loi organique de 1996 qui se réfère simplement aux « catégories de recettes », reprend dans la loi de financement les grandes lignes de la présentation classique qui est faite par la commission des comptes de la Sécurité sociale : elle consiste à distinguer des autres ressources la partie contributive, elle-même dissociée entre les cotisations effectives et les cotisations fictives.

Les ***cotisations effectives***, c'est-à-dire principalement les cotisations patronales, les cotisations salariales et les cotisations des actifs non-salariés, s'élèveront à ***260,2 milliards d'euros***.

Les cotisations dites « ***fictives*** » d'employeurs, d'un montant de ***39,7 milliards d'euros***, recouvrent pour l'essentiel des prestations vieillesse servies directement par certains régimes spéciaux (pensions civiles et militaires, SNCF, RATP, Banque de France...).

2) Les cotisations prises en charge par l'État

D'un montant de ***3,6 milliards d'euros***, elles retracent la mise en œuvre des principes de compensation par l'État à la Sécurité sociale du coût des exonérations de cotisations liées à la politique de l'emploi, pour alléger les charges des entreprises et permettre l'embauche de certaines catégories de chômeurs.

3) Les impôts et taxes affectés

Les impôts et taxes affectés au financement des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale représentent environ ***135 milliards d'euros***. ***La contribution sociale généralisée constitue la principale imposition affectée*** : son produit total sera d'environ ***78,7 milliards*** (plus 9,4 milliards affectés au Fonds de solidarité vieillesse).

Copyright © 2016 Gualino.

Créée par la loi de finances pour 1991, cette contribution entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures » prévues à l'article 34 de la Constitution et à l'article 1er de la loi organique de 1959, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, loi de finances pour 1991) : ***elle est devenue le premier impôt direct par son rendement***, puisqu'elle équivaut à 115 % du produit de l'impôt sur le revenu ou à 153 % du produit de l'impôt sur les sociétés.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998 a transféré une part significative de cotisations salariales (assurance-maladie notamment), dont les taux ont été abaissés, sur la contribution sociale généralisée, dont les taux ont été augmentés. Sauf dérogations limitées, cette contribution pèse sur tous les revenus auxquels sont appliqués des taux différenciés (7,5 %, 6,2 %, 3,8 %...) selon leur nature. Dans la loi de financement pour 2001, le gouvernement avait instauré une réduction dégressive de la CSG pour les bas salaires : le Conseil constitutionnel a invalidé ce dispositif au motif qu'il provoquait une rupture d'égalité entre les contribuables, le dispositif en question ne tenant compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni de revenus des membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci (décision n° 2000-437 DC 19 novembre 2000, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001). Le produit de cette contribution est principalement issu de l'imposition des revenus d'activité et de remplacement (sous réserve d'exceptions : RMI/RSA, pensions des anciens combattants, allocation adulte handicapé...), des revenus du patrimoine, et des produits de placement (exception faite des intérêts des Livrets A et produits assimilés) ; d'autres revenus sont toutefois également assujettis à cette contribution (gains des jeux...).

Les autres taxes affectées aux régimes de base représentent environ 45,8 milliards d'euros : les principales sont les taxes sur les alcools ou les taxes pharmaceutiques, la taxe sur les salaires. D'autres taxes sont affectées à la Sécurité sociale mais directement par la loi de finances : par exemple, une partie des droits de consommation sur les tabacs avait été affectée par la loi de finances 2001 à la Caisse nationale d'assurance-maladie, la loi de finances 2004 transfère la totalité de ce produit à la Sécurité sociale.

4) Les recettes de transferts et les autres ressources

Plus de ***24,2 milliards d'euros*** résultent de transferts reçus de la part de l'État (cotisations maladie des bénéficiaires du RMI/RSA et des grands invalides de guerre).

Plus de ***4,2 milliards d'euros*** proviennent des recettes des départements d'outre-mer (comptabilisées à part), de revenus de capitaux ou de recours contre des tiers.

B - Les dépenses sociales

Comme le prévoit la loi organique de 1996, la loi de financement d'une part détermine, par branche, les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base comptant plus de 20 000 cotisants, ce qui n'est nullement une « autorisation » de dépenses mais une simple estimation de dépenses, d'autre part fixe un objectif national de dépenses d'assurance-maladie. Les objectifs de dépenses par branche pour 2016 représentent plus de 478,3 milliards d'euros.

Copyright © 2016 Gualino.

1) Les objectifs de dépenses par branche

Pour 2016, la loi de financement prévoit un objectif de dépenses pour la ***branche Maladie de 201,1 milliards d'euros***, pour la ***branche Vieillesse de 227,8 milliards***, pour la ***branche Famille de 49,6 milliards*** et pour la ***branche Accidents du travail de 13,4 milliards***.

Sur ce total de plus de 478 milliards d'euros, ***les dépenses du seul régime général dépassent 350 milliards*** : le régime général représente à lui seul 88 % des dépenses de santé et d'accidents du travail, la quasi-totalité de la branche Famille et un peu plus de la moitié des dépenses de retraite, du fait de l'éparpillement des systèmes et des régimes de retraite.

2) L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie

Cet objectif se distingue de l'objectif de la branche Maladie en déduisant de ce dernier les frais de gestion, les frais financiers, les dépenses consacrées aux actions sanitaires et sociales et aux fonds de prévention des caisses des régimes obligatoires de base, ainsi que les transferts internes entre celles-ci, les rentes d'accidents du travail et les indemnités journalières de maternité.

L'objectif national correspond donc à l'ensemble des dépenses de soins de santé, liées aux risques maladie, maternité et accidents du travail, ainsi qu'aux prestations en espèces des risques maladie et accidents du travail (sous forme d'incapacités temporaires) : la loi de financement pour 2016 fixe cet objectif à ***185,2 milliards d'euros***.

L'ONDAM est voté par sous-objectifs : soins de ville, établissements de santé, personnes âgées et handicapés...

BIBLIOGRAPHIE

ACATHON (G.), CORLEY (S.), « Les lois de financement de la Sécurité sociale : l'inévitable référence aux lois de finances », *RFFP*, n° 64, 1998, p. 61.

AGLAE (M.-J.), « Les cavaliers sociaux », *RDP*, 2000, p. 1153.

DELMAS-DARROZE (S.), « La nature juridique des lois de financement de la sécurité sociale », in *Constitution et finances publiques, Mélanges L. Philip*, Économica, 2005, p. 59.

DUFOUR (A.-C.), *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la Sécurité sociale*, Dalloz, 2012, 494 p.

DUPRAT (J.-P.), « La nature juridique des lois de financement de la sécurité sociale », *JCP* 1998, I, 182.

JEHL (P.), « Le contrôle financier externe des organismes de Sécurité sociale », *Rev. Trésor*, 1998, p. 563.

PHILIP (L.), « La révision constitutionnelle du 22 février 1996 », *RFD const.*, n° 27, 1996, p. 451.

PRÉTOT (X.), « La portée de la loi de financement de la Sécurité sociale », *RFFP*, n° 59, 1997, p. 85 ; « Prélèvements sociaux et prélèvements fiscaux », in *Les finances sociales, unité ou diversité ?*, Économica, 1995, p. 121 ; « Le financement de la Sécurité sociale – Réflexions sur la légitimité des prélèvements publics », *RFFP*, n° 88, 2004, p. 49.

Copyright © 2016 Gualino.

ROQUES (X.), « Le Parlement et le contrôle des finances de la Sécurité sociale », *Droit social*, 1996, p. 290 ; « La procédure d'examen par le Parlement des lois de financement de la Sécurité sociale selon la loi organique », *Droit social*, 1996, p. 769.

SCHOETTL (J.-E.), « La réforme de la loi de financement de la Sécurité Sociale devant le Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2005, p. 1030.

Dossier « La Sécurité sociale et les finances publiques », *RFFP*, n° 115, 2011.

Copyright © 2016 Gualino.

Bibliographie

• Ouvrages généraux

Adam (F.), Ferrand (O.), Rioux (R.), *Finances publiques*, Presses de Sciences-Po-Dalloz, 2014.

Albert (J.-L.), *Finances Publiques*, Cours Dalloz, 2015.

Brigaud (F.), Uher (V.), *Finances publiques*, A. Colin, 2015.

Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.), Lassale (J.-P.), *Finances publiques*, LGDJ-Lextenso éditions, 2015.

Buisson (J.), *Finances publiques : droit public financier (État, collectivités territoriales, Sécurité sociale, Union européenne)*, Dalloz, 2011.

Douat (E.), *Finances publiques*, PUF, Thémis, 2006.

Muzellec (R.), Conan (M.), *Finances publiques*, Sirey, 2013.

Picard, (J.-F.), *Finances publiques*, Litec, 2009.

Roussel (C.), Weil (L.), *Finances publiques*, Hachette, 2013.

Vandendriessche (X.), Lascombe (M.), *Les finances publiques*, Dalloz, 2013.

Finances publiques, Les notices, Documentation française, 2015.

• Revues conseillées

Bulletin mensuel de l'AFT

Revue administrative (Rev. adm.)

Revue française de finances publiques (RFFP)

Gestion et finances publiques (ex-Revue du Trésor)

• Sites internet

Portail des ministères Économiques et Financiers :

http://www.economie.gouv.fr

Ministère de la Décentralisation et de la fonction publique :

www.fonction-publique.gouv.fr

Ministète de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique - Direction générale des entreprises :

http://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/industrie

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.

Index

A

Actions 47
Amendement budgétaire 98
Article d'équilibre 77, 96
Autorisations d'engagement 32

B

Bleus budgétaires 80
Budget annexe 38, 42
Budgets des assemblées 51

C

Cavaliers budgétaires 101
Charge de la dette 122
Commissions des finances 93, 224
Comptables 152, 189
Comptes spéciaux 38, 43
Consentement à l'impôt 21
Contribution sociale généralisée 239
Contrôleur financier 185
Cour des comptes 195
Cour de discipline budgétaire 214
Crédits limitatifs 70
Crédits de paiement 32
Crédits de report 33

D

Débat d'orientation des finances publiques 68
Décrets d'avances 71
Délai de dépôt du projet de budget 85
Délai de lecture du projet de budget 89
Dépenses civiles 124
Dépenses militaires 126
Dépenses de personnel 123
Deuxième partie de la loi de finances 77
Directeur régional des finances publiques 150, 191
Discipline budgétaire de Maastricht 140
Discussion budgétaire 95

E

Emprunts 129
États législatifs annexés 78
Exécution des dépenses 158
Exécution des recettes 160

F

Fonds de concours 36
Fonds spéciaux 50
Fonds de stabilisation financière 142

G

Gestion de fait 171
Globalisation de crédits 48

H

Haut Conseil des Finances Publiques 80, 143, 226

I

Inspection générale des finances 191
Irrecevabilités financières 98

Copyright © 2016 Gualino.

L

Loi de financement de la Sécurité sociale 233
Loi de finances rectificative 30
Loi de programmation des finances publiques 65
Loi de règlement 226

M

Mécanisme européen de stabilité 142
Ministre des Finances 61
Missions 47

O

Ordonnance spéciale 91, 238
Ordonnateurs 148

P

Phase des perspectives 66
Prélèvements sur recettes 113
Première partie de la loi de finances 75
Programme 47, 48
Provisions 51

R

Rapports annuels de performance 227
Recettes fiscales 109
Recettes non fiscales 112
Régulations budgétaires 131
Régies d'avances et de recettes 165
Remboursements et dégrèvements d'impôts 118
Rétablissement de crédits 37

S

Solde général budgétaire 129

T

Transferts de crédits 52

V

Virements de crédits 52
Vote de la loi de finances 103

Copyright © 2016 Gualino.

Copyright © 2016 Gualino.



Imprimé en France. - JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé, 53100 MAYENNE
N° 2315400G - Dépôt légal : janvier 2016

MÉMENTOS LMD

FINANCES PUBLIQUES

ACQUÉRIR LES CONNAISSANCES QUI VOUS SONT NÉCESSAIRES

19e édition 2016

LE CONTENU DU LIVRE

Expression privilégiée de la politique d'un gouvernement, le budget de l'État, qui représente en France près de 15 % du PIB, constitue un élément déterminant de l'activité économique du pays et de la politique de redistribution des revenus notamment.

Dans ses différentes phases, de la conception au contrôle, le budget fait intervenir de multiples acteurs, qu'ils soient politiques (gouvernement, Parlement), administratifs (fonctionnaires spécialisés) ou juridictionnels (juridictions chargées des contrôles de constitutionnalité du budget et de la régularité de l'exécution budgétaire).

Cet ouvrage est une synthèse claire, structurée et accessible des finances de l'État en 2016.

LE SOMMAIRE

- Le cadre juridique du budget : l'annualité – l'universalité – l'unité – la spécialité – la sincérité.
- La conception du budget : l'élaboration – la présentation.
- Le vote du budget : les débats – l'adoption.
- Les ressources et dépenses du budget général : les ressources – les dépenses – l'emprunt.
- L'exécution de la loi de finances : la séparation des ordonnateurs et des comptables – Les aménagements au principe de séparation – la sanction.
- Le contrôle de l'exécution de la loi de finances : les contrôles internes – Les contrôles juridictionnels – Les contrôles politiques.
- Le budget annexe de la Nation : la Loi de financement de la Sécurité sociale.

LE PUBLIC

- Étudiants en Licence Droit
- Étudiants en Licence et Master AES et Sciences économiques
- Étudiants des Instituts d'études politiques (IEP)
- Étudiants aux concours de la Fonction publique

L'AUTEUR

François Chantrel est ancien directeur de l'IPAG de l'université d'Auvergne ; chercheur au Centre d'Études fiscales et financières d'Aix-Marseille Université. Il enseigne à l'EDHEC et à l'ENM.

9 782297 055376

Prix : 16,50 €

ISBN 978-2-297-05537-6

www.lgdiffusion.fr

Gualino

lextenso éditions