

Finances Publiques

Henry Michel CRUCIS

Licence 2 - Premier Semestre

Epreuve finale : 2 questions à réponses courtes. 20 à 30 lignes (pour les finances publiques sans TD).

INTRODUCTION

1. Définition des finances publiques

Etude ou science des finalités et des modalités de la gestion des fonds publics.

On peut opposer les finances publiques classiques et modernes.

Les finances publiques classiques consistent à observer et analyser le caractère instrumental des fonds publics qui consiste à couvrir les dépenses par des recettes (définition de Gaston Jèze).

A partir du milieu du 20^{ème} siècle, on passe aux finances publiques modernes conceptualisées par des universitaires comme Maurice Duverger. Il considère que les finances publiques modernes ont une fonction/rôle directement interventionniste dans la société et l'économie, comme l'illustre les impôts dont la fonction n'est plus seulement de couvrir les dépenses mais également d'agir directement sur l'économie (ex : Crédit Impôt Recherche).

2. L'originalité des finances publiques

Matière patchwork qui présente 5 centres d'intérêts :

➤ **Objet financier**

Etude de l'organisation financière des pouvoirs publics (ex : Ministère des Finances) et également les activités financières des pouvoirs publics (des administrations publiques). Mais les finances publiques se différencient des finances privées ou des finances générales par les finalités poursuivies et les moyens utilisés. Les finalités des finances publiques consistent en effet, à satisfaire/contribuer les besoins d'intérêt général.

Les montants financiers publics sont sans commune mesure avec ce qu'ils sont dans les finances privées. Le « budget global public » s'élève à environ 1.000 milliards d'euros.

- L'Etat ne représente pas l'acteur principal. Le budget annuel de l'Etat est de 300 milliards d'euros.
- 2^{ème} acteur : l'ensemble des collectivités locales ont un budget annuel de plus de 200 milliards d'euros.
- La Sécurité sociale a un budget annuel d'environ 500 milliards d'euros.

Les prélèvements obligatoires => impôts + cotisations sociales. Elles ravitaillent, pour plus de la moitié, la Sécurité sociale, c.à.d. la protection sociale. Le budget de l'UE représente un peu plus de 120 milliards d'euros, annuellement, financés par les 27 Etats-membres.

Les moyens juridiques sont très originaux. Les personnes publiques disposent de prérogatives de puissance publique, de prérogatives exorbitantes du droit commun aussi dans l'exercice de leurs activités financières. Dont la plus significative est celle que l'on appelle le privilège

du préalable, que l'on appelle également le pouvoir ou la voie d'exécution d'office des décisions administratives (ex : En cas d'opposition du contribuable pour payer son impôt, l'administration va utiliser d'elle-même les procédures de recouvrement d'office/forcées sans passer par un juge (au besoin par voie d'huissier, alors appelé huissier du Trésor public).

➤ **Objet économique**

Les budgets publics ont un objet et un effet économique. En effet, les politiques budgétaires font partie/participent de la politique économique des Etats, aux côtés des politiques monétaires ou des interventions juridiques. L'instrument budgétaire est utilisé, par exemple, pour relancer l'économie, dans le cadre d'une politique Keynésienne, c.à.d. une politique de la demande qui consiste à augmenter massivement les dépenses publiques.

1981-82 => relance par la gauche qui ne marche pas. Retour vers une politique de rigueur. Actuellement, la politique budgétaire des Etats dans le monde depuis fin 2008 (octobre 2008 en France, le Parlement a voté une loi de finance pour résoudre la crise). Depuis plusieurs années, la France dépassait de 40 milliards le budget donc emprunt, déficit. Cette année, 130 milliards de déficit prévus pour 2009 = grand emprunt de prévu par Rocard.

➤ **Objet sociologique**

Les finances publiques participent de la science politique et de la science administrative.

Elles participent de la science politique car l'approche financière publique révèle parfaitement la réalité de l'organisation, de la distribution et du fonctionnement du pouvoir politique. Par exemple, qui décide les impôts et les dépenses publiques. Est-ce le pouvoir exécutif ou le Parlement ?

Principe de libre administration, art C72, C72-2 => autonomie financière des collectivités territoriales. Sujétion très forte des collectivités territoriales à l'Etat.

➤ **Objet juridique**

Les activités financières publiques font l'objet d'un fort encadrement juridique, pour deux raisons :

- ⇒ *Raison politique* : Pour protéger le pouvoir financier des Assemblées délibérantes.
- ⇒ *Raison technique* : Pour protéger les fonds publics.

Il en résulte un droit financier public de 4 branches :

Règles générales

- ⇒ LE DROIT BUDGETAIRE : Ensemble des règles relatives à la préparation, au contenu, à l'adoption et au contrôle des budgets publics.
- ⇒ LE DROIT DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE : Ensemble des règles juridiques relatives à l'exécution des opérations financières des personnes publiques et à leur contrôle. Décret du 29 décembre 1962, Réglementation Générale sur la Comptabilité Publique (RGCP)

Règles spécialisés

- ⇒ **LE DROIT FISCAL** : Ensemble des règles juridiques relatives au régime des impôts et à la procédure de leur recouvrement. Relève de la compétence du législateur.
- ⇒ **LE DROIT DES MARCHES PUBLICS** : Ensemble des règles juridiques relatives à la commande publique, c.à.d. la commande publique pour la réalisation des achats et des opérations, en matière de fournitures, de travaux et de services. Formalisé par la Code des Marchés Publics.

➤ **Objet gestionnaire**

Depuis les années 1990, l'ensemble des activités financières publiques font l'objet d'une modernisation importante, en raison du ralentissement économique, depuis les années 1980. Cette modernisation résultant du ralentissement, oblige les Etats modernes à optimiser les moyens financiers de façon à conserver le même train de vie, voire améliorer la qualité des services publics.

3. Domaine des finances publiques

Rime avec administration publique. Elles s'appliquent aux administrations publiques, et non pas seulement aux personnes publiques. Les personnes publiques sont l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics. Il faut ajouter la Sécurité sociale. Ces 4 collectivités constituent les APU (Administrations Publiques) au sens de la comptabilité nationale et du système européen de comptabilité.

4 catégories dans la comptabilité nationale :

- Etat
- Les Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC) qui sont essentiellement les Etablissements Publics Nationaux (EPN).
- Les Administrations Publiques Locales (APUL) comportent les collectivités territoriales + les Etablissements Publics Locaux (EPL)
- Les Administrations de la Sécurité Sociale (ASSO)

Première Partie : LE CADRE DES FINANCES PUBLIQUES

Massenet : « Les finalités d'une société s'inscrivent toujours dans ses structures ».

Chapitre 1 - Les institutions financières publiques

Section 1 - Les acteurs constitutionnels

A. Le Parlement

Le Parlement est l'acteur principal des finances publiques, il détient le pouvoir en matière de finances publiques. Il est en principe le seul détenteur du pouvoir financier.

Ce pouvoir se décline, se traduit en plusieurs compétences prévues par la Constitution au plus haut sommet.

- ⇒ L'essentiel est le **vote l'impôt** (pouvoir fiscal). Inscrit à l'article 14 de la DDHC et confirmé par l'article 34 de la Constitution. Seul lui consent à l'impôt. Donc une collectivité territoriale ne peut pas créer un impôt.
- ⇒ **Vote annuel du budget de l'Etat** = voter la loi de finance (article C34).
- ⇒ **Vote annuel des lois de financement de la Sécurité sociale** depuis 1996.
- ⇒ **Approbation des traités** lorsqu'ils engagent les finances de l'Etat.
- ⇒ **Vote des lois de programmation des finances publiques**. Ces lois arrêtent les orientations financières pour l'ensemble des administrations publiques. Nouvelle compétence du Parlement depuis 2008, au détour de l'article C34.

B. Le pouvoir exécutif

1. Le Président de la République

Il ne dispose pas de compétences financières constitutionnelles spécifiques. En revanche, le Président de la République dispose de pouvoirs qu'il peut utiliser en matière financière.

- ⇒ Tout d'abord un *pouvoir juridique*, qui est celui de **signer les ordonnances**. Ordonnance de janvier 1996 créant un impôt est une ordonnance signée par le Président de la République. Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finance.
- ⇒ Le pouvoir d'**arbitrage** (art C5). Utilisé en matière financière notamment à l'occasion de la préparation annuelle du budget de l'Etat.
- ⇒ Le pouvoir d'**orientation** du Président de la République peut également être utilisé en matière financière, comme l'illustre le retour à la politique de rigueur budgétaire par la gauche en 1983-84. Mitterrand a ordonné que le déficit budgétaire ne dépasse pas 3% du PIB.

2. Le Premier ministre

Le Premier ministre ne dispose pas de compétences financières constitutionnelles spécifiques. Mais il intervient en matière financière sur la base de ses autres compétences et pouvoirs.

En qualité de chef du gouvernement, il coordonne et il est responsable de la préparation annuelle du budget. C'est un pouvoir général qui va se transformer en compétence juridique.

Sur la base de son pouvoir juridique général : son pouvoir réglementaire. Il est titulaire de droit commun pour prendre des mesures générales et impersonnelles. Il va l'utiliser, par exemple en matière financière, en prenant les décrets de répartition des crédits budgétaires.

Le Président de la République peut aussi prendre des décrets, il a une compétence d'attribution pour prendre des mesures réglementaires.

Le Premier ministre est fréquemment en concurrence/conflit avec le ministre des finances. Ce conflit, cette concurrence conflictuelle est ou donne lieu à des organigrammes gouvernementaux qui varient selon les régimes politiques. Solutions pour tenter de résoudre cette difficulté :

- ⇒ Rattacher complètement la fonction budgétaire au Premier ministre.
- ⇒ Casser/fragiliser/affaiblir l'administration des finances en deux ministères : un ministère de l'économie et un ministère des finances.
- ⇒ Le Premier ministre est à la fois ministre des finances. Confondre les fonctions de Premier ministre et de ministre des finances. 1976-78 Raymond Barre à la fois Premier ministre et ministre des finances
- ⇒ Assister le ministre de l'économie et des finances d'un ou plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat (Scénario le plus fréquent).

Section 2 : L'Administration des Finances

L'Administration des Finances est l'une des principales administrations de l'Etat, notamment en termes d'effectif => 160.000 agents publics. La majeure partie de ces 160.000 sont en poste dans les services déconcentrés. 8.000 seulement en administration centrale.

A. Le ministre des Finances

Il n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres. En pratique, le ministre des Finances a un rôle prépondérant, essentiel au sein du gouvernement, au sein de l'Etat et même au delà, disposant à cet effet de plusieurs pouvoirs, moyens pour exercer son autorité de fait :

- ⇒ **Moyens juridiques.** Ce qu'est précisément le contreseing, exigé pour toutes les décisions ayant des incidences financières, à défaut duquel, la décision est alors illégale => Annulée par le juge administratif. Le ministre des Finances participe au pouvoir réglementaire. Il peut prendre des mesures individuelles. Par son contreseing, il peut bloquer le vote des décrets pris par le Premier ministre.

- ⇒ **Moyens d'information**, pour asseoir son autorité dans son secteur d'économie et de finances. L'INSEE est un service du ministre des finances.
- ⇒ **Moyens d'influence**. Le ministre et ses collaborateurs participent à des multiples organismes décisionnels ou consultatifs. Exemple : Le Conseil ECOFIN (Conseil européen dans sa formation des ministres des finances), Conseil du FES (Fonds Economique et Social) présidé par le ministre des finances.
- ⇒ **Moyens financiers**. Le ministre des finances étant le préparateur, l'opérateur de la préparation annuelle du budget de l'Etat.

B. L'Administration centrale

On peut distinguer une vingtaine de directions et services qui composent ce grand département ministériel, qui se distribuent sur trois registres, trois grands secteurs d'activité :

- ⇒ Economique
- ⇒ Financier
- ⇒ Contrôle

1. Les directions et services à vocation économique

- INSEE.
- DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes).

2. Les directions et services à vocation financière

- **Direction du Budget** => Service d'Etat-major (il n'y a pas de service déconcentré). Chargée de préparer chaque année, le budget de l'Etat.
- La **DGFIP** (Direction Générale des Finances Publiques). Direction la plus importante en qualité d'activité, en personnel : environ 140.000 agents publics. Mise en place au printemps 2008, en fusionnant deux grandes directions générales : la Direction Générale des Impôts (=80.000 agents) et la Direction Générale de la Comptabilité Publique, avec les Services du Trésor (=60.000 agents). Cette grande direction générale distingue les recettes des impôts d'un côté, et la gestion des dépenses publiques de l'autre.
- La **DGDDI** (Direction Générale des Douanes et Des Droits Indirects) => Les douanes.

3. Les directions et services à vocation de contrôle

- Le **contrôle financier** est un système spécifique de contrôle de l'Administration des Finances sur les autorités administratives. Exemple, contrôle des ministres.

- Le **contrôle économique et financier de l'Etat** représente la tutelle financière de l'Etat sur de nombreux organismes, par exemple, sur les EPIC (Etablissements Publics Industriels et Commerciaux).
- **L'Inspection Générale des Finances.** Champ de compétence très étendue. Droit de suite sur les deniers publics. Les inspecteurs des finances peuvent contrôler les deniers publics.

C. Les « ramifications » de l'Administration des Finances

1. Les services déconcentrés du ministère

La plupart des plus grandes administrations centrales sont dotées de services déconcentrés. Par exemple, les douanes, avec des directions interrégionales ; ou encore les observatoires régionaux de l'INSEE, etc.

Les services déconcentrés les plus importants sont ceux de la DGFiP, avec les directions régionales des Finances Publiques, les directions départementales des Finances Publiques.

2. Les comptables publics

a. Définition

COMPTABLES PUBLICS : Agents publics investis d'une importante responsabilité financière.

Les comptables publics :

- ⇒ Doivent tenir une comptabilité publique. Exemple du responsable de la comptabilité de la commune.
- ⇒ Sont responsables du maniement des fonds publics. Exemple, encaisser les impôts.
- ⇒ Sont responsables de la régularité des opérations financières et de la tenue de leur comptabilité.

La conséquence de cette importante responsabilité est que la quasi-totalité des comptables publics sont des fonctionnaires du ministère des finances.

Ce rattachement au ministère des finances signifie que les comptables publics sont indépendants des autorités administratives dont ils doivent, en principe, exécuter les ordres financiers.

b. Où sont les comptables publics ?

3 réseaux de comptables publics :

- ⇒ Receveurs des douanes (environ 500)

En train de fusionner {
⇒ Comptables des impôts => receveurs ou inspecteurs des impôts (environ 2.000)
⇒ Comptables directs du Trésor (environ 3.500). Ils sont aussi les comptables des collectivités locales et de la plupart des Etablissements publics.

Il existe deux dérogations au monopole des comptables des finances :

- ⇒ Pour les Etablissements Publics Locaux d'Enseignement. Les comptables des EPLE ne sont pas des comptables du ministère des finances mais des personnels de l'Education nationale.
- ⇒ Certains Etablissements Publics Industriels et Commerciaux n'ont pas de comptables publics.

3. La fonction de contrôle par l'administration des finances

- ⇒ Contrôleurs financiers qui sévissent au sein de l'Etat (dans les ministères et aussi dans les services déconcentrés) et dans les établissements publics administratifs pour y exercer la tutelle financière.
- ⇒ Les contrôleurs économiques et financiers de l'Etat exercent la tutelle de l'Etat sur de nombreux organisme, tutelle plus simple, contrôle *a posteriori*.
- ⇒ L'inspection générale des finances dispose d'un droit de suite des deniers publics

Section 3 : Aperçu des autres acteurs des Finances Publiques

A. Des établissements financiers : Banque de France, Caisse des dépôts et consignations, SVT, IFS

Certains établissements financiers sont des partenaires étroits et précieux des finances publiques.

1. Banque de France

Partenaire privilégié des finances publiques. Créée en 1800, c'est une personne publique, i.e. une personne morale dont le capital appartient à l'Etat.

2 missions en finances publiques :

- ⇒ Banquier des finances publiques, elle tient le compte courant du Trésor public, on y trouve les disponibilités financières
- ⇒ Participe à la gestion de la dette de l'Etat, i.e. aux placements des emprunts et à leur remboursement.

2. Caisse des dépôts et consignations

Date de naissance : 1816.

Etablissement public sous la surveillance spéciale de l'autorité législative.

Il y a une commission de surveillance et dont les activités financières sont d'intérêt général

La caisse des dépôts :

- ⇒ Est le banquier de la sécurité sociale.
- ⇒ Gère aussi les logements HLM.
- ⇒ Détient des parts importantes dans le capital des sociétés d'économie mixte.
- ⇒ Participe à la gestion de la dette de l'Etat, tout comme la Banque de France.

3. Les Spécialistes en Valeur du Trésor

Sont des établissements de crédit sélectionnés par l'agence française du Trésor, comme partenaire privilégié pour le placement des emprunts de l'Etat.

4. Les Institutions Financières Spécialisées

Etablissement de crédit auxquels l'Etat a confié une mission d'intérêt public : l'agence française de développement est chargée d'aider financièrement les pays en voie de développement.

B. Les juridictions financières : Cour des Comptes, Chambres régionales, CDBF

Les juridictions financières sont des juridictions administratives spécialisées en matière de finances publiques, relevant du CE par la voie du recours en cassation.

- ⇒ **Cour des Comptes**, crée par une loi de 1807. Investie de plusieurs missions de contrôle en matière de finances publiques :
 - Elle juge les comptes des comptables publics
 - Elle certifie les comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale (la régularité, sincérité, fidélité)
 - Elle examine la gestion de l'Etat de ces établissements publics et des organismes fonctionnant ou financés avec des fonds publics.

Les missions de la Cour des Comptes vont être étendues prochainement dans le cadre de la réforme de l'organisation des juridictions financières et de la réforme du régime juridique de la responsabilité des gestionnaires des fonds publics.

- ⇒ **Les Chambres régionales des Comptes**. « Filles de la décentralisation » Loi du 2 mars 1982 qui applique la libre administration des collectivités territoriales. Les Chambres régionales des Comptes sont chargées du contrôle financier *a posteriori* de l'Etat sur les gestions locales, sur les collectivités territoriales. 3 attributions de contrôle :
 - Elle juge les comptes des comptables publics, des collectivités territoriales, et de leurs établissements publics. Appel du jugement des CRC devant la Cour des Comptes, et cassation devant le Conseil d'Etat.

- Examen des gestions publiques et parapubliques locales, i.e. les collectivités territoriales + leurs établissements publics + tous les organismes parapublics ou privés fonctionnant avant des fonds publics locaux (Exemple : Les Sociétés à Economie Mixte). Elles vont produire un rapport d'observation définitive, c'est un document dépourvu de force juridique, donc insusceptible de recours contentieux.
 - Contrôle budgétaire qui amène la CRC a assisté le préfet, le représentant de l'Etat dans l'exercice du contrôle de la légalité budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. En cas de grave irrégularité (c.à.d. absence de budget ou déséquilibre du budget ou absence au budget des crédits pour des dépenses obligatoires), le préfet doit régler d'office le budget après avis/consultation de la CRC. Il s'agit ici d'une survivance de la tutelle administrative.
- ⇒ **Cour de Discipline Budgétaire et Financière.** Loi du 25 septembre 1948 crée la CDBF. Chargée de sanctionner et de poursuivre les fautes de gestion commises principalement par les ordonnateurs, i.e. les autorités administratives intervenant en matière de finances publiques. CDBR n'a rendu que 160 arrêts.

Chapitre 2 - Le droit financier public

Section 1 : La juridicisation des finances publiques

La mise en place du droit financier public s'est faite en deux temps :

Période fondatrice des finances publiques modernes, autrement dit la Révolution française et le 19^{ème} siècle. Tout d'abord se mettent en place les principes des finances publiques, avec la grande trilogie des articles 13 14 et 15 de la DDHC.

Les principes en matière de recette publique par les articles 13 et 14 de la DDHC, qui posent les 4 piliers de la fiscalité moderne :

- Nécessité de l'impôt
- Généralité de l'impôt
- Consentement à l'impôt
- Egalité devant l'impôt

Deuxième série de principes en matière de dépenses publiques (article 14) qui autorise de suivre l'emploi des contributions publiques, décider des dépenses publiques.

Troisième série de principes concernant le contrôle des finances publiques (article 15) « La société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ».

Révolution => mise en place des institutions financières publiques. Apparaît en 1855, la fonction de trésorier-payeur principal.

Seconde période, de consolidation des finances publiques modernes. 19^{ème} siècle qui voit se consolider le droit financier public dans ses deux branches :

- **Le droit budgétaire** avec les principes budgétaires. Grands principes budgétaires :
 - ⇒ Annualité,
 - ⇒ Unité budgétaire,
 - ⇒ Spécialité budgétaire,
 - ⇒ Universalité budgétaire.
- **Le droit de la comptabilité publique** qui lui aussi au 19^{ème} siècle, structure les grands principes de la comptabilité publique :
 - ⇒ Séparation des ordonnateurs et des comptables,
 - ⇒ Responsabilité des gestionnaires de fonds publics, plus précisément le principe de la responsabilité des comptables publics.
 - ⇒ Unité de trésorerie qui veut que tous les fonds des organismes publics soient centralisés sur le compte courant du Trésor.

En même temps se consolide progressivement les deux branches annexes du droit financier public, i.e. le droit fiscal et le droit des marchés publics.

Conclusion : La juridicisation va se poursuivre de façon doublement accentuée par une remontée des règles juridiques financières dans la Hiérarchie des Normes, c'est la **Constitutionnalisation**, et par une reconnaissance/énoncé international de certaines règles financières, c'est l'**internationalisation** des finances publiques.

Section 2 : La Constitutionnalisation des finances publiques

Phénomène plus récent. Constitution de 58 constitutionnalise les finances publiques en majeure partie, selon plusieurs modalités :

- ⇒ Son esprit même, esprit rationalisateur du parlementarisme qui conduit à inscrire dans la Constitution, les règles du jeu parlementaire, législatif et financier. Cette rationalisation a conduit à multiplier les règles et autres principes financiers au sein de la Constitution et de ses textes d'accompagnement.
- ⇒ Accompagnement juridictionnel pour contribuer à ce que les acteurs des finances publiques respectent les normes juridiques.

A. Les normes juridiques de valeur constitutionnelle

1. Principes de fond

Il n'y a pas de Constitution économique en France, qui réglerait ou commanderait la politique économique des Etats. Elle va donc varier en fonction des politiques, de la majorité politique. Pas de Constitution économique mais il existe certains principes de fonds (articles 13 et 14 de la DDHC).

2. Règles de compétence, de forme et de procédure

Sont les plus importantes au sein de la Constitution et de ses textes d'accompagnement. Exemple de la compétence du pouvoir législatif.

Règles de procédure, i.e. vote du budget sont très importantes art C47 : toutes les règles de fabrication du budget sont soit de valeur constitutionnelle soit de valeur quasi-constitutionnelle, i.e. figurent dans une loi organique => Ordonnance organique du 2 janvier 1959 et qui a été remplacée par la LOLF.

Les révisions constitutionnelles ajoutent assez souvent des dispositions financières. Exemple : Révision constitutionnelle de 1996 crée les lois de financement de la Sécurité Sociale. Révision constitutionnelle du 28 mars 2003 reconnaît l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Toutes ces normes là sont protégées par le Conseil Constitutionnel qui veille à ce que le Parlement en assure le respect

B. L'importance du Conseil Constitutionnel

Le Conseil constitutionnel est obligé de veiller au respect de la Constitution, sa jurisprudence est très importante en matière de finances publiques pour deux raisons :

- ➔ Saisine du Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel est très souvent saisi pour vérifier la constitutionnalité des lois financières, par l'opposition (avance des moyens pour annuler/censurer les lois de finances sur la base d'inégalité devant l'impôt...) Sur 35 lois de finances annuelles, seules 6 ou 7 n'ont pas été déférées devant le Conseil Constitutionnel.
Nature même exercé par le Conseil Constitutionnel est puissant. Le Conseil Constitutionnel a étendu lui-même le référentiel constitutionnel opposable aux lois de finance, il a considéré que la DDHC et autres préambules s'imposent au Parlement.
A partir des années 1970, ces principes s'imposent au Parlement => principe d'égalité devant l'impôt. Le Conseil Constitutionnel impose au Parlement de respecter les textes organiques.
- ➔ Exercice même du contrôle des lois financières. Il contrôle notamment le respect du principe budgétaire, d'équilibre économique et financier, du droit d'information du Parlement, respect de la procédure budgétaire.

Il existe quelques décisions du Conseil Constitutionnel importantes. La plus importante en matière de finances publiques, décision du 25 juillet 2001 concernant la LOLF. Deuxième plus grande, Conseil Constitutionnel 24 décembre 1979 Loi de finances pour 1980 => Elle est la seule décision qui censure toute la loi de finance.

Section 3 : L'internationalisation des finances publiques

Cette source des finances publiques devient de plus en plus importante. Elle est moins volumineuse que la source constitutionnelle mais qualitativement cette importance est redoutable. S'il y a peu de règles, elles sont très importantes, car elles portent atteinte à la souveraineté budgétaire de l'Etat.

A. Les raisons de l'importance des normes internationales

En raison de leur valeur juridique résultant de l'article C55. Article 55 de la Constitution => Valeur juridique supérieure à celle des lois. Arrêt NICOLO : revirement de jurisprudence, avant même valeur juridique traité et loi, faisant prévaloir la plus récente.

En raison de l'existence de plus en plus de normes internationales, provenant essentiellement de la communauté ou de l'Union européenne => Droit communautaire dérivé. Règlements et directives communautaires.

B. Les principales normes financières internationales.

Du côté des recettes publiques, les normes juridiques internationales sont nombreuses et ont une double origine:

- ⇒ Les conventions fiscales internationales. Très nombreuses. Luttent contre les fraudes fiscales
- ⇒ Les directives communautaires prises dans le cadre de l'harmonisation de la fiscalité des Etats membres

Dépenses publiques : un dispositif du traité de Rome (droit communautaire) qui interdit aux Etats membres de verser des aides publiques risquant de fausser la concurrence ;

Troisième dispositif impacté sur les finances publiques concerné par des règles juridiques internationales : solde financier c.à.d. un article financier côté dépense et un seul article du traité de Rome issu du traité de l'UE datant de 1992 (traité de Maastricht) stipule « Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs » Article 104.

Chapitre 3 : La modernisation des finances publiques

Dynamique très importante des finances publiques depuis les années 90 qui s'explique essentiellement par un ralentissement économique depuis les années 80, qui appelle une amélioration/optimisation de l'utilisation des finances publiques.

Cette modernisation prend deux formes.

Section 1 - La Globalisation des finances publiques

Le principe de l'organisation des finances publiques est celui du cloisonnement des institutions. Exemple, chaque organisme a son propre budget.

Ce principe est contrarié par la forme contraire qui est celui de l'éclatement des organismes, sur différents aspects de leur gestion, afin de concentrer les deniers publics sous la même autorité. Comme l'illustre la fonction de comptable public (fonctionnaires de l'Etat). Comme l'illustre encore le principe d'unité de trésorerie, i.e. tous les fonds de tous les organismes publics sont déposés sur le compte du Trésor (= compte courant de l'Etat).

Les relations financières entre les différents organismes/administrations publiques sont de plus en plus nombreuses, comme par exemple l'énoncé constitutionnel des administrations publiques.

De plus, apports de l'arrêt NICOLO (traités abrogent les lois antérieures).

L'Etat est de moins en moins seul à être acteur public (Sécurité sociale, collectivités territoriales, etc.). Il en résulte deux conséquences :

- ⇒ Les interférences financières entre les personnes publiques/administrations publiques sont de plus en plus importantes et complexes en même temps, comme le montrent les concours financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales, déficit de la Sécurité sociale donc participation de l'Etat à la compensation financière.
- ⇒ La globalisation institutionnalisée. Exemple :
 - La prise des administrations publiques notamment pour mesurer le déficit public de la France, tout comme son endettement.
 - En 2005, mise en place du Conseil des prélèvements obligatoires remplaçant le Conseil des Impôts.
 - En 2006, mise en place de la Conférence nationale des finances publiques.
 - Le ministère des finances ne concerne plus seulement les finances de l'Etat, mais également l'ensemble des comptes publics.
 - La Constitution évoque aujourd'hui « L'ensemble des administrations publiques » (C34). Surtout depuis révision Constitutionnelle 2008 (Article 47-2 al 2 : principe de régularité, sincérité et fidélité des comptes des APU).

Tension entre l'autonomie institutionnelle et la globalisation financière.

Section 2 - La LOLF

Loi Organique relative aux Lois de Finances.

Le ralentissement économique depuis quelques décennies impose d'optimiser l'utilisation des fonds publics, i.e. de faire aussi bien, voire mieux avec moins. Il en résulte que le droit financier public va poser un certain nombre de principes qui sont ceux de la nouvelle gestion publique :

- ★ En premier lieu, il reprend à son compte les grands principes de la comptabilité générale (fidélité, sincérité et régularité des comptes publics).
- ★ En deuxième lieu, la transparence financière, i.e. l'amélioration des informations en quantité et en qualité.

Apparaissent dans le paysage financier, un certain nombre de techniques financières, notamment les trois techniques suivantes, et ceci pour satisfaire la trilogie comptable :

- ★ Les **amortissements** et les **provisions** (permettent d'anticiper une charge future, une dépense à venir, soit une charge certaine = amortissements, soit une charge probable = provisions),
- ★ Les **droits constatés**. Lorsque la collectivité, la personne publique arrête ses comptes, elle doit prendre en considération non seulement les flux mais également les charges à payer et les produits à recevoir.
 - ⇒ Objet ou objectif commun => Mieux rendre compte de la situation financière des organismes et collectivités publiques

La totalité des administrations publiques ont adopté des mesures de gestion moderne. En ce sens, les premières furent les communes par l'introduction de l'instruction comptable M14, officialisée par la loi de juin 1994. Les départements en 2003, les régions sont en expérimentation. Le budget communautaire a adopté un certain nombre de ces innovations par un nouveau règlement financier de juin 2002.

La LOLF, qui date du 1^{er} août 2001, est l'illustration type de cette nouvelle gestion publique. La LOLF est très innovante, adoptée par consensus politique, dans les mêmes termes par l'Assemblée Nationale (de gauche) et par le Sénat (de droite par tradition). LOLF résulte d'une proposition de loi présentée par un député de gauche, Président actuel de la commission des finances, Didier MIGAUD. Il y a un deuxième père de la LOLF, Alain LAMBERT. La LOLF a fait l'objet d'un contrôle obligatoire par le Conseil Constitutionnel puisqu'il s'agit d'une loi organique => Décision du Conseil Constitutionnel du 25 juillet 2001 (censure de deux petits articles). LOLF prise en vertu de la Constitution, article 34.

La LOLF abroge et remplace la vieille ordonnance organique du 2 janvier 1959.

A. Le renforcement des pouvoirs financiers du Parlement

Objectif politique de la LOLF.

1. Renforcement du pouvoir de décision législative financière

Plusieurs retouches sont apportées au droit budgétaire/droit financier public. Par exemple, la consultation et l'information plus fréquente des commissions des finances, notamment dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire financier. Le périmètre de la compétence financière du Parlement est étendu, qui doit décider non seulement l'impôt mais aussi les redevances pour services rendus c.à.d. les recettes tarifaires.

2. Renforcement du pouvoir de contrôle parlementaire à l'égard des finances publiques

- Rapports d'information financière, que le gouvernement doit présenter au Parlement, sont plus nombreux.
- L'assistance de la Cour des Comptes est renforcée, elle doit en effet certifier chaque année, les comptes de l'Etat.

B. L'amélioration de la gestion publique

Objectif technique de la LOLF :

- ⇒ Culture du résultat
- ⇒ Démarche de performance
- ⇒ Budget d'objectif

Optimise l'utilisation des fonds publics pour atteindre les meilleurs résultats

Mise en place d'un double dispositif, dans son application, elle diffuse cette même culture de résultat.

1. Le double dispositif

Nouvelle architecture du budget mis en place par la LOLF. Jusqu'en 2006, le budget était un budget de moyen (budget de l'Etat) et consistait sous la 5^{ème} République à distinguer crédits et dépenses de fonctionnement. 2 enveloppes de fonctionnement :

➔ Les dépenses de fonctionnement de l'administration et les dépenses des subventions.

2 enveloppes correspondantes aux crédits d'investissement :

➔ Ceux de l'administration et ceux des subventions.

Les dépenses de fonctionnement doivent s'autofinancer. L'emprunt est possible pour financer les investissements car bénéfique pour l'activité économique.

L'emprunt permet la solidarité sur les générations suivantes c.à.d. les investissements ne doivent pas être seulement financés par les impôts mais par tous ceux qui vont en profiter i.e. les générations futures.

1^{er} dispositif : Le budget de moyen est remplacé par le budget d'objectif en 3 niveaux : en **missions**, en **programmes** et en **actions**.

Actuellement 33 missions : grande politique publique de l'Etat. Elles devraient correspondre aux différents ministères mais ce n'est pas le cas car les missions sont parfois interministérielles. Chaque mission comporte un certain nombre de programmes. Dans le projet de loi de finance pour 2010, il y a 130 programmes. Exemple : la mission de sécurité comporte 2 programmes organiques : la police nationale et la gendarmerie nationale. La mission conseil et contrôle de l'Etat comprend trois programmes.

⇒ Le Parlement vote les crédits par mission en étant informé de la distribution pour chaque programme.

2^{ème} dispositif : Mesure de la performance des crédits avec la **stratégie**, les **objectifs** et les **indicateurs** déclinés programme par programme. Chaque programme présente son **plan stratégique** à l'occasion du vote du budget.

Mise en place d'objectifs qu'il convient d'atteindre avec des moyens budgétaires et personnels alloués par le Parlement. Le budget décide de la répartition des fonctionnaires => 442 objectifs pour 130 missions.

Indicateur pour mesurer la performance : soit dans la PLF => 925 indicateurs. Ces différentes clés du budget apparaissent dans les documents suivants : **Projets Annuels de Performance (PAP)** et **Rapports Annuels de Performance (RAP)**. Ces RAP établissent les résultats obtenus pendant l'année.

2. La forte influence de la LOLF dans l'état des administrations publiques

La LOLF se décline au sein de l'Etat : en administration centrale et dans les services déconcentrés avec de nouveaux outils de gestion qui démultiplient les budgets de missions et de programmes.

Avec deux autres outils opérationnels : les **Budgets Opérationnels de Programme** => budget revenant à chaque service. Chaque BOP est lui-même subdivisé en enveloppes financières => Les **Unités Opérationnelles**.

La LOLF se diffuse largement également sur les personnels de l'Etat, les effectifs sur lesquels commencent à s'appliquer le système de la rémunération à la performance. Exemple : Fixation d'objectifs individuels en début d'année et mesure de résultats en fin d'année. Ce système est matérialisé par une prime de fonction et de résultat : décret du 22 décembre 2008.

Influence en dehors de l'Etat de la LOLF : La LOLF ne concerne pas toutes les collectivités territoriales. Elle s'applique indirectement à de nombreux autres organismes : établissements publics voire même organismes de droit privé, voire des associations. Quand ces organismes participent à la réalisation des missions de l'Etat, ce sont les opérateurs de la LOLF (environ 670 opérateurs).

Exemple : Universités participant à la mission de recherche et d'enseignement supérieur. Sur le plan financier, la LOLF recentralise les opérateurs en leur imposant des modes de gestion : décret de juin 2008 => mise en place RAP et PAP avec le budget de l'université.

Deuxième Partie : L'AUTORISATION BUDGETAIRE

Encadrement juridique très important pour protéger et garantir le pouvoir du Parlement et pour protéger les fonds publics. Le droit budgétaire s'est structuré surtout au début du 19^{ème} siècle

Chapitre 1 - Les principes budgétaires

4 principes budgétaires : Dualité, Unité, Universalité et Spécialité

Auxquels s'ajoutent 2 principes modernes : Equilibre, Sincérité

Section 1 - L'annualité budgétaire

A. Définition et conséquence

Le budget de l'Etat est voté chaque année et il comporte l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat pour l'année civile. 3 conséquences de cette définition :

- ➔ Vote du budget avant le début de l'exercice budgétaire.
- ➔ Autorisation valable pour toute la durée de l'exercice budgétaire
- ➔ Autorisation valable que pour l'année. Les règlements financiers citent « Les crédits

B. Les exceptions et assouplissements à l'annualité budgétaire

- ➔ Techniques pour atténuer l'effet de seuil/coupeure entre les exercices. Par deux techniques budgétaires :
 - ⇒ Les reports de crédit. I.e. une autorisation exceptionnelle permettant d'utiliser l'année suivante, les crédits du budget de l'année précédente
 - ⇒ Les engagements par anticipation. I.e. possibilité de décider une dépense en fin d'exercice et de la payer sur le budget l'année suivante.
- ➔ Des modifications du budget en cours d'année, infra-annuelle :
 - ⇒ Modification législative. Chaque année, le Parlement vote des lois de finances rectificatives. Elles sont obligatoires en cas de bouleversement des grandes lignes de l'équilibre budgétaire de l'année. Exemple : Baisse des rentrées fiscales. Chaque fin d'année, intervient une Loi de Finances Rectificative.
 - ⇒ Modification réglementaire émanant du pouvoir réglementaire. La LOLF habilite le gouvernement à modifier les lois de finances. Elle prévoit plusieurs possibilités pour modifier les lois de finances :

- Des modifications quantitatives (à la hausse ou à la baisse) par deux types de décrets : décrets d'annulation de crédits et décrets d'avance. Procédure d'urgence, en tant normal il n'a pas le droit. La situation d'urgence doit se justifier, le Conseil d'Etat en assure le contrôle. Ces deux instruments sont utilisés à des fins de régulation budgétaire, i.e. pour intervenir rapidement dans la conjoncture économique.
 - Des modifications de la nature des dépenses. Il existe deux instruments juridiques que sont les décrets de transfert et les décrets de virement, qui consiste à changer l'affectation des crédits, c.à.d. à les passer d'un programme à un autre, et ceci au sein d'une même mission.
- ➔ La pluri-annualité budgétaire. Pratique de plus en plus fréquente, prévue ou non par la LOLF.
- 2 sortes de pluri-annualité :
- ⇒ La pluri-annualité juridique classique. L'Etat peut juridiquement s'engager au-delà d'une seule année.
 - ⇒ La pluri-annualité indicative. L'Union Européenne impose aux Etats-membres de déposer un programme ou un plan pluriannuel de finances publiques. Ce plan est dépourvu de valeur juridique. La dernière révision de la Constitution crée une nouvelle compétence pour le Parlement : voter les lois de programmation qui comportent les orientations pluriannuels des finances publiques, et qui s'inscrivent dans un équilibre des comptes de administrations publiques.

Section 2 - L'unité budgétaire

A. Définition de l'unité

Toutes les opérations financières de chaque personne publique doivent être réunies dans un seul document, le budget, aussi bien en prévision, c'est la loi de finance initiale, qu'en exécution, la loi de règlement des comptes.

Cette unité budgétaire permet au Parlement d'avoir une vue exacte car complète de la situation financière de l'Etat.

B. Exceptions et assouplissements de l'unité

1. Les exceptions à l'unité budgétaire

- ➔ Des opérations financières qui ne figurent pas dans le budget : les non-budgétisations. Jusqu'à la LOLF, ces opérations se ramenaient aux emprunts prévus pour l'Etat pendant l'exercice budgétaire. Les emprunts étaient considérés comme de simples opérations de trésorerie. Le 1^{er} août 2001, la LOLF met en place un tableau de financement dans chaque loi de finances, qui comporte les modalités essentielles des emprunts que l'Etat envisage de lancer pendant l'exercice, à commencer par le montant.

- Les débudgétisations, consistent à sortir du budget des opérations financières, pour en confier la responsabilité/charge à d'autres opérateurs, acteurs publics, parapublics ou même privés. Le procès est souvent fait, aux acteurs budgétaires, qu'il s'agit d'un artifice consistant à diminuer artificiellement le déficit budgétaire, car l'Etat conserve la responsabilité de payeur en dernier ressort. Exemple : Les aides financières accordées aux Pays en Voie de Développement, par l'Agence Française de Développement avec la garantie de l'Etat => instrument très utilisé par le plan de relance.
- Le Conseil Constitutionnel est intervenu par une décision du 29 décembre 1994, qui interdit à l'Etat de débudgétiser les dépenses qui relèvent par nature de l'Etat (Ex : rémunération des fonctionnaires, pension de retraite).

2. Les assouplissements à l'unité budgétaire

2 mécanismes prévus par la LOLF :

- ⇒ Les budgets annexes.
- ⇒ Les comptes spéciaux.

Il ne s'agit que d'assouplissements à l'unité budgétaire, dans la mesure où ils figurent bien dans la loi de finances, donc décidés par le Parlement. Les budgets annexes ne figurent pas dans le budget général de l'Etat. Leur raison d'être : institutionnaliser ces opérations financières de façon à permettre d'y affecter des recettes spécifiques pour financer des activités correspondantes, dans le cadre d'une autonomie financière/de gestion accordée à ces activités sans leur accorder pour autant la personnalité juridique.

Quels sont les budgets annexes et les comptes spéciaux ?

Il ne reste plus que deux budgets annexes :

- ⇒ **L'aviation civile**
- ⇒ **La documentation administrative.**

Il existe une vingtaine de comptes spéciaux que la LOLF classe en quatre catégories :

- ⇒ **Les comptes d'affectation spéciale.** Par exemple, celui de la gestion des participations financières de l'Etat actionnaire.
- ⇒ **Les comptes de commerce** qui en principe retracent les activités commerciales et industrielles de l'Etat, donnant lieu au paiement d'un prix.
- ⇒ **Les comptes de concours financiers** retracent les prêts et les avances accordées par l'Etat. Par exemple, des prêts aux PVD, ou encore les avances sur impositions aux collectivités locales.
- ⇒ **Les comptes d'opérations monétaires** retracent les opérations financières avec le FMI.

Au total dans la loi de finances de 2009, 26 comptes spéciaux.

Le principe d'unité tend à s'affaiblir ou à s'étendre pour devenir un principe de globalité budgétaire, qui consisterait à agréger et à consolider l'ensemble des finances de toutes les administrations publiques. La Constitution commence à globaliser les finances publiques dans deux domaines :

- Objectif d'équilibre
- La régularité, sincérité des finances publiques

Et elle vise ainsi l'ensemble des comptes des administrations publiques.

Section 3 - L'universalité budgétaire

UNIVERSALITE BUDGETAIRE : Regroupement d'un côté de toutes les recettes, et de l'autre de toutes les charges, sans contraction et sans affectation des unes aux autres.

A. La non-contraction des dépenses et des recettes : principe et exceptions

1. Le principe de non-contraction

Correspond à la règle du produit brut. C.à.d. que les recettes doivent figurer au budget dans leur montant brut sans y imputer sur ces recettes, le montant d'une dépense.

Ce principe se justifie par l'assurance de la lisibilité/transparence de toutes les opérations financières, car la contraction ferait disparaître les deux montants.

2. Exception : les niches fiscales

Pratique des dépenses fiscales qui se définit de la façon suivante, officiellement, par le Conseil des impôts : Toute disposition législative dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes, et entraîne pour le contribuable un allègement pour son impôt, par rapport à ce qui serait résulter de l'application du droit fiscal.

Les mécanismes fiscaux sont diverses, par exemple les abattements, les crédits d'impôts, avoir fiscal, écrêtement, exonération. Mécanismes très nombreux, 300 à 400.

Exemple : Le quotient familial consiste à moduler le montant de l'impôt sur le revenu en fonction des charges de famille.

En raison du nombre et de la complexité des niches fiscales, l'Etat s'engage actuellement à en réduire le nombre => Loi de programmation de février 2009.

B. La non-affectation de recettes à des dépenses : principe et exceptions

1. Principe de la non-affectation

En principe, il est interdit d'affecter une recette de l'Etat pour financer une dépense publique ou une activité spécifique, car c'est l'ensemble des recettes qui permet de financer l'ensemble des dépenses.

La justification de ce principe est de nature politique, i.e. la solidarité devant les charges publiques. L'impôt finance l'ensemble des dépenses publiques. Ce principe correspond au principe même de l'impôt qui est payé sans contrepartie directe.

2. Exceptions à la non-affectation

Deux catégories :

- ➔ Les **fausses affectations**, c.à.d. que bien souvent, la création ou l'augmentation d'un impôt est justifié politiquement pour permettre de financer une nouvelle dépense ou une augmentation de dépense, alors même que le produit de la recette n'est pas affectée budgétairement à cette dépense. Exemple de l'ISF créée pour financer le RMI.
- ➔ Les **vraies affectations** sont prévues par la LOLF, qui prévoit un certain nombre de mécanismes qui permettent d'affecter des recettes à des dépenses :
 - ⇒ Les *budgets annexes* et les *comptes spéciaux* se justifient par cette raison même. La contribution à l'audiovisuel public tombe dans le budget de l'Etat, est affecté au secteur public de l'audiovisuel.
 - ⇒ Les *fonds de concours* sont des sommes versées à l'Etat, par un particulier, entreprise, etc. pour contribuer à financer une dépense précise. Exemple des financements croisés, qui sont la réalisation du financement d'un équipement public par plusieurs partenaires.
 - ⇒ La LOLF permet au législateur financier d'affecter des recettes publiques sous réserve que cette affectation/décision soit d'initiative gouvernementale, et à condition encore de ne pas financer ainsi un droit permanent reconnu par la loi. Le Parlement affecte organiquement des recettes publiques, de manière générale. Exemple de la Contribution Sociale Généralisée pour financer la Sécurité sociale, mais sous réserve de financement d'activités de service public.

Section 4 - La spécialité budgétaire

La **spécialité budgétaire** consiste à préciser le détail des différentes recettes et des charges budgétaires de l'Etat, qui doivent être, en effet, spécialisées sur la base de plusieurs critères, par exemple de façon organique, ou bien de façon financière ou comptable (classification par nature), ou bien de façon fonctionnelle (en fonction des activités et des missions).

Sur cette base de spécialisation, le Parlement est ainsi en mesure de mieux exercer son pouvoir financier, i.e. de décider l'emploi de la contribution publique, ou bien au minimum d'en être informé.

A. La spécialité budgétaire classique

1. La mise en place de la spécialité budgétaire classique

Cette mise en place de la spécialité budgétaire classique est très significative de la mise en place du parlementarisme au 19^{ème} siècle et de son épanouissement.

Sous les 3^{ème} et 4^{ème} République jusqu'en 1821, budget de l'Etat voté en bloc.

1821 : 1 budget par enveloppe budgétaire.

1827 : 1 budget par section de ministère.

1831 : 1 budget par chapitre budgétaire.

En 1900, on compte 1000 chapitres budgétaires. En 1950, 4000 chapitres budgétaires, entre lesquels les dépenses de l'Etat sont ventilés et donnant lieu à vote, discussion pour chacun d'eux.

2. La mise en œuvre de la spécialité budgétaire classique sous la V^{ème} République

Ordonnance organique de 1959 confirme en premier lieu, que les crédits sont spécialisés par chapitre. Mais elle commence à rationaliser le dispositif budgétaire, en ce sens que les crédits ne sont plus votés par le Parlement, par chapitre, mais ils sont votés par ministères et par titres budgétaires (4 titres pour chaque ministère : deux titres pour les dépenses de fonctionnement et deux titres pour les dépenses d'investissement). Chapitres et titres sont utilisés afin de concilier deux choses :

- Le respect du principe de spécialité (Les crédits sont présentés par chapitre).
- L'efficacité de la décision budgétaire au Parlement (Les crédits sont votés en enveloppes moins nombreuses que les chapitres).

La V^{ème} République dans les textes et dans la pratique, va confirmer l'assouplissement voire même les atteintes à la spécialité budgétaire. Tout d'abord, l'ordonnance de 1959 prévoyait les décrets de virements et les arrêtés de transfert, qui permettaient au gouvernement de modifier la distribution des crédits en cours d'exercice, selon des principes qu'elle prévoyait.

Existe également des chapitres réservoirs, i.e. comportant des crédits sans destinations prévues dans le budget, et donc que le gouvernement pouvait librement utiliser, pour faire face à des situations urgentes ou imprévues.

La pratique de la 5^{ème} République a diminué le nombre de chapitres budgétaires, qui sont passés de 4.000 à 850 en 2005, i.e. à la veille de la LOLF.

Cela signifie une tendance très lourde de l'activité administrative, une globalisation des crédits, surtout de fonctionnement, afin de donner davantage de marge de manœuvre et donc de responsabilité aux administrations elles-mêmes, qui vont décider elles-mêmes de l'utilisation des crédits. Cela correspond à la réforme de l'Etat et des administrations du point de vue budgétaire.

B. La nouvelle spécialité budgétaire (LOLF de 2001)

1. La LOLF confirme la spécialité budgétaire

Par exemple, les décrets de transferts et de virements sont repris par la LOLF de 2001.

Loi du 31 décembre 1987, passe les tribunaux administratifs du ministère de l'intérieur au ministère de la Justice. En 1988, arrêté de transfert du crédit des TA du ministère de l'intérieur au ministère de la Justice.

=> Les virements ont toujours nécessité un décret. Car ils modifient la nature de la dépense.

=> Les décrets de virement sont limités entre programmes de même mission maintenant.

Continuité encore par la LOLF à propos du compromis entre information et décision. Compromis entre respect de la spécialité (le pouvoir financier du Parlement) d'un côté, et efficacité de la décision budgétaire d'un autre côté. Au binôme titre/chapitre est substitué le binôme mission/programme, i.e. Le Parlement vote le budget par mission, alors qu'autrefois il votait par titre et par budgétaire. Et il est informé de la ventilation des crédits par programmes.

2. La modernisation du principe de spécialité budgétaire

Modernisation de la substance de la spécialisation budgétaire.

La spécialisation n'est plus faite sur le critère des moyens, mais sur la base du critère fonctionnel (missions et programmes).

Renforcement du pouvoir des acteurs de l'État (renforcement du pouvoir du Parlement et du pouvoir de l'Administration).

=> Le pouvoir du Parlement est accru par la suppression des services votés, c.à.d. Jusqu'à la LOLF le Parlement votait en une seule fois **LES SERVICES VOTES** (= les crédits correspondants aux dépenses inéluctables et automatiques de l'État chaque année). Ils ne votaient de façon détaillée, par ministères et par titres que les mesures nouvelles (moins de 10% des crédits chaque année).

Le Parlement vote les crédits, mission par mission, à partir du premier euro. En pratique, le Parlement ne revient pas sur les dépenses automatiques. En réalité 90% des crédits de chaque mission sont renouvelés automatiquement

=> Renforcement véritable du pouvoir de l'Administration:

- Le budget comporte moins d'enveloppes, i.e. Davantage de pouvoirs pour l'Administration.

- La fongibilité asymétrique qui accroît le pouvoir administratif. Les crédits au sein de chaque programme peuvent être utilisés librement par l'Administration, qui n'est pas liée par la ventilation indicative des crédits au sein de chaque programme.

Section 5 - L'Équilibre économique et financier

Ce principe est formellement nouveau, il ne figurait pas autrefois dans le droit budgétaire. Il allait de soi sous les périodes de libéralisme économique, sous l'abstention de l'État dont son budget était naturellement en équilibre, en principe facilement en équilibre. C'est sous la pression de l'État providence, que le principe d'équilibre a dû être inscrit dans les textes, mais sous une nature tout à fait particulière pour l'État. Il s'agit en effet, pour lui d'un équilibre économique et financier, et non pas simplement d'un équilibre financier strict, et ceci au contraire des autres budgets publics.

A. L'équilibre budgétaire classique de l'Etat

1. L'équilibre budgétaire classique s'impose au budget public

C'est-à-dire aux budgets locaux, et au budget des établissements publics. Dépenses = recettes.

Ce principe est une condition de la légalité de ces budgets publics. Sanction par le juge administratif.

Exemple: Décembre 1988, CE *Département du Tarn* => Budget comporte plus de dépenses que de recettes. JA constate le non-respect de l'équilibre budgétaire.

Ce principe d'équilibre est d'autant plus strict qu'il fait l'objet d'un contrôle exceptionnel par l'État, qui peut, en cas d'infraction, intervenir d'office, pour prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre, par exemple, suppression de dépenses, augmentation des impôts, ... Est conservé le pouvoir de tutelle alors qu'il n'existe plus depuis la décentralisation.

2. L'équilibre budgétaire n'est pas obligatoire pour l'État

En effet, le budget de l'État est en déficit chronique, même au 19^{ème} siècle, ou l'équilibre budgétaire paraissait naturel.

Entre 1816 et 1914, 30 budgets furent exécutés en équilibre. Entre 1914 et aujourd'hui, on en compte seulement 8 (budgets des années 1926 à 1929 et 1970 à 1974).

B. L'équilibre économique et financier

L'équilibre de la loi de finances signifie que le Parlement arrête les grandes lignes du budget, c.à.d. des ressources et des charges. Il s'agit d'un **équilibre stabilité** et non d'un équilibre égalité.

En effet les articles 1ers des lois organiques de 1959 et de 2001 disposent « les lois de finances tiennent compte d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

Les finances de l'Etat sont un instrument au service de l'équilibre et du développement économique. La recherche et la réalisation de l'équilibre économique peut exiger un déficit budgétaire (politique keynésienne : augmentation des dépenses afin d'augmenter la demande).

Cet équilibre particulier pour l'Etat est formalisé par **l'article et le tableau d'équilibre** dans chaque loi de finances qui comporte les grandes masses de ressources et de charge avec le montant du déficit.

Le Conseil Constitutionnel a sanctionné un vice de procédure législatif (Décision du Conseil Constitutionnel du 24 décembre), en censurant tout la loi de finances pour 1980. C'est le seul cas sous la 5^{ème} République. Le Parlement avait violé le principe d'équilibre économique et budgétaire, car il n'avait pas adopté le tableau d'équilibre avant d'examiner et de voter les dépenses.

➔ Rationalisation/discipline du Parlement sur le budget pour éviter une augmentation trop importante des dépenses.

La révision constitutionnelle de 2008 a inséré dans l'article 34 de la Constitution : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. ». Pour l'Etat, l'équilibre ou du moins la saine gestion de ses finances est un impératif important comme l'illustre également le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union Européenne.

Cette notion d'équilibre économique et financier doit être corrélée avec quatre autres processus : déficit, équilibre budgétaire, emprunt et l'endettement.

Section 6 - La Sincérité financière

Les financiers, les comptables mentionnent 2 sincérités :

- ⇒ La **sincérité objective** : exactitude des comptes, des montants)
- ⇒ La **sincérité subjective** : réalisme des montants, des opérations financières, des comptes qui doivent en effet être estimées de façon réaliste et de bonne foi.

Deux applications de la sincérité.

A. La sincérité comptable

Les comptes et les comptes publics doivent être réguliers, sincères et fidèles. C'est une vieille exigence (car sanctionnée par le juge des comptes) qui explique que les comptes publics sont jugés chaque année afin de vérifier le respect de cette exigence.

Cette exigence de sincérité des comptes est maintenant formulée au plus haut niveau juridique. Première reconnaissance solennelle à l'article 27 de la LOLF « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et doivent donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pose l'exigence de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes des administrations publiques.

A l'appui des juges des comptes, la LOLF exige que les comptes de l'Etat soient certifiés chaque année. Progressivement, l'ensemble des comptes des administrations publiques vont faire l'objet d'une certification.

B. La sincérité budgétaire

Elle concerne le budget principal qui est le budget prévisionnel, le budget contenu dans la loi de finances initiale. Il comporte, en effet, des estimations des recettes recouvrées dans l'année (système de la quotité).

Les charges budgétaires sont des autorisations de dépense que l'Etat, en principe, n'est pas obligé d'utiliser. Cette prévision impose que les estimations doivent être réalistes. Le droit s'est emparé de cette exigence.

- ⇒ A partir de 1993, le Conseil Constitutionnel accepte de contrôler la sincérité des estimations figurants dans le budget prévisionnel, sans pour autant avoir jamais censuré une opération financière qu'il aurait jugé insincère.
- ⇒ La LOLF crée un nouveau principe budgétaire par le biais de son article 32 « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

Cette sincérité budgétaire s'applique aux autres budgets publics, les collectivités territoriales et les établissements publics, en lien avec l'équilibre, que contrôle et sanctionne parfois le juge administratif (CE décembre 1988 Département du Tarn).

Chapitre 2 - Les lois de finances et le vote du budget

Section 1 - L'objet des lois de finances

Il faut distinguer :

- ⇒ Les **lois financières** = toutes les lois qui comportent des mesures, des dispositions ayant trait aux finances. Par exemple, lois portant diverses dispositions économiques et budgétaires.
- ⇒ Les **lois de finances** sont celles qui comportent le budget de l'Etat et il s'y ajoute d'autres dispositions. Les lois de finances comportent essentiellement (A.) mais pas seulement (B.) le budget de l'Etat.

A. L'objet principal des lois de finances, le budget de l'Etat

C'est leur définition constitutionnelle (cf. article 34 de la Constitution) : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, dans les conditions et sous les réserves d'une loi organique ».

Le budget est un acte composite :

- ⇒ Un **acte politique** « Le budget est essentiellement un acte politique » Gaston Gèze. Acte de soumission du gouvernement vis-à-vis de la chambre basse.
- ⇒ Un **acte financier**. Le budget comporte l'ensemble des recettes assorties des montants prévisionnels d'un côté, et de l'autre côté, l'ensemble des dépenses structurées en missions, programmes et actions. Comportant les montants que l'Etat est autorisé à dépenser pendant l'année.
- ⇒ Un **acte juridique**. Le budget est à la fois obligation et autorisation.
 - Côté recette, le vote du budget fait obligation à l'Etat de recouvrer les recettes, en application du droit existant. Les montants votés au budget ne sont que prévisionnels, compétence liée pour les recettes.
 - Côté dépense, les montants figurant au budget ne sont en principe que des autorisations données à l'Administration de dépenser les crédits budgétaires, dans la limite des montants budgétaires. L'Administration peut ne pas dépenser la totalité des crédits, sauf si le droit l'y oblige.

B. Les autres dispositions des lois de finances

Les lois de finances comportent des mesures financières connexes des finances de l'Etat et de son

budget, mais de façon conforme à ce que prévoit la LOLF, une vingtaine de dispositions normatives. Le législateur financier vote ces dispositions, crée des règles juridiques.

Exemple : autorisation d'emplois, création d'emploi de fonctionnaires, autorisation des garanties d'emprunt, création de nouvelles missions.

La LOLF prévoit que, parfois, certaines dispositions financières peuvent figurer dans une loi de finances ou dans une loi ordinaire. Ce que sont, par exemple, les lois fiscales.

Le Conseil Constitutionnel veille le respect du domaine des lois de finances, et ceci de deux façons :

- ⇒ Il va censurer dans des lois ordinaires les dispositions qui ne peuvent figurer que dans des lois de finances.
- ⇒ Il va censurer les cavaliers budgétaires, i.e. les dispositions qui figurent à tort dans une loi de finances.

Section 2 - Le formalisme des lois de finances

Le droit budgétaire exige un formalisme particulier pour les lois de finances.

A. Les documents budgétaires pour informer le Parlement

Droit à l'information du Parlement, et plus généralement la transparence financière qui pourrait constituer un principe à part entière. Ce principe est très important, cela pourrait-être un principe budgétaire. C'est d'ailleurs un principe budgétaire communautaire.

Il se décline par les documents budgétaires et financiers remis au Parlement avec le projet de loi de finances par le gouvernement. Ce sont :

- Le projet de loi lui-même.
- Le rapport économique, social et financier qui replace le projet de budget dans le contexte principalement économique et ceci afin de justifier les choix budgétaires proposés à la représentation nationale.
- Le fascicule des voies et moyens qui comporte les recettes.
- Le rapport sur les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations).
- Les Projets Annuels de Performance et les Rapports Annuels de Performance, comportent en prévision, les crédits budgétaires présentées selon l'architecture mission, programme, action et les crédits de chaque programme en stratégies, objectifs et indicateurs.
- Les Jaunes budgétaires sont des documents financiers thématiques. Par exemple, les opérateurs financiers de l'Etat.
- Les Documents de Politique Transversale, par exemple, le document de la

B. Les deux parties de la loi de finances pour rationaliser le parlementarisme

Jusqu'en 1959, la loi de finances comportait déjà deux parties : les dépenses & les ressources. Ce qui correspondait la conception classique des finances publiques. Cela correspondait à la **conception classique** des finances publiques (G. Jèze « Il y a des dépenses, il faut le couvrir »), c'est-à-dire une démarche finaliste.

Les lois organiques de 1959 et 2001, de la 5^{ème} République, inversent la présentation, la structure de la loi de finances. Depuis 1959, le Parlement examine d'abord les ressources, avant et pour examiner les charges / dépenses en deuxième partie, celle-ci dépendant de celle-là. Ce qui correspond à une nouvelle conception des finances publiques, à la **conception moderne, gestionnaire** des finances publiques (Thatcher et Mendès-France).

Entre les deux parties, le Parlement arrête l'équilibre général de la loi de finances par le tableau d'équilibre.

Analyse complémentaire : Le maintien de cette structure par la LOLF en 2001 paraît paradoxal, parce que la LOLF est passée d'un budget de moyen, à un budget d'objectif (les crédits/charges ne sont plus présentés par moyen mais par objectif), simplement pour les dépenses. Cette logique aurait dû conduire à inverser la structure de la loi de finances, pour passer les ressources (ce sont des moyens) après les dépenses (objectifs).

Section 3 - Les catégories des lois de finances : la « séquence budgétaire »

Observation de la mise en forme de l'annualité budgétaire.

Il faut distinguer les lois de finances des lois financières. En effet, il existe de nombreuses lois comportant des dispositions financières, par exemple, les lois de financement de la Sécurité Sociale. Elles déterminent les conditions générales de son équilibre financier et compte tenu de leur prévision de recettes, fixent leurs objectifs de dépense.

Exemple 2 : Les lois de programmation des finances publiques, sont bien des lois financières.

Exemple 3 : Les lois comportant diverses dispositions fiscales.

N.B. Les lois de finances sont comprises dans les lois financières.

A. La séquence normale : lois de finances initiales, rectificatives, de règlement

Trois lois de finances rythment l'exercice budgétaire :

- ➔ La **loi de finances initiale** constitue le grand rendez-vous, le rendez-vous politique annuel entre l'exécutif et le législatif. Il intervient, en principe, avant le début de l'exercice budgétaire.
- ➔ La **Loi de Finances Rectificative**. Elles sont obligatoires ou facultatives. Elles sont obligatoires en cas de bouleversement des grandes lignes de la loi de finances en cours d'exercice. Cette condition figure maintenant dans la LOLF, qui l'a reprise du Conseil Constitutionnel. En pratique, une LFR/collectif budgétaire est adoptée chaque année.
- ➔ La **loi de règlement** que l'on appelle loi de règlement de comptes et rapports de gestion. Elle présente un double intérêt :
 - ⇒ Acte législatif principalement financier qui constate/comporte les résultats de l'exercice, i.e. les dépenses et recettes de l'Etat et le déficit réalisé.
 - ⇒ Elle a pour objet de « permettre au Parlement d'exercer sur l'exécution du budget et le contrôle politique qui lui appartient » (Conseil Constitutionnel 16 janvier 1986). Moment de contrôle politique d'autant plus important qu'en plus des résultats financiers, ce projet de loi de finances est accompagné par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances qui est une analyse experte, indépendante du pouvoir exécutif et critique.

La LOLF a resserré le calendrier de la loi de règlement, le projet de loi de règlement doit être déposé au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'exercice budgétaire à régler et le Parlement doit la voter à l'ouverture de la session parlementaire suivante. Malgré toutes ces incitations pour réactiver la loi réglementaire, le Parlement ne profite pas de cette occasion de contrôler l'exercice des lois de finances, car il exerce pleinement son contrôle sur les finances publiques à l'occasion du vote de la loi de finances de l'année.

B. Les séquences particulières : lois de finances en cas d'urgence, lois de finances de programmation

Lois de finances en cas d'urgence. L'article 47 de la Constitution prévoit les hypothèses de retard de vote du budget annuel du Parlement avec deux cas de figures.

- ➔ Si le retard est imputable au Parlement lui-même, le Parlement est dessaisi de son pouvoir budgétaire. La loi de finances entrant alors en vigueur par ordonnance du Président de la République. Ce dispositif comminatoire n'a jamais été utilisé sous la 5^{ème} République, donc depuis sa création.
- ➔ Si le retard n'est pas imputable au Parlement, s'il n'est pas responsable, il conserve son pouvoir et le droit budgétaire prévoit alors deux expédients législatifs/lois de finances d'urgence :
 - Le Parlement vote la première partie dans les délais et la seconde partie au début de l'exercice budgétaire commencé (Un exemple, la Loi de finances de 1963).
 - Le Parlement ne vote que le consentement à l'impôt dans les délais et la loi de finances

votée au début de l'exercice budgétaire commencé et concerné (Un exemple, fin 1979 décision du Conseil Constitutionnel du 24 décembre 1979).

Lois de finances de programmation. La révision de 2008 crée ces lois qui comportent les orientations pluriannuelles des finances publiques et visent un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

⇒ Annualité, équilibre et inventaire des actes législatifs financiers.

La première application s'est faite en février 2009 pour réduire le déficit budgétaire. Ce système s'inspire de la procédure américaine pour l'équilibre du budget par voie d'amendements.

Section 4 - La procédure des lois de finances : préparation et vote du budget

La loi de finances initiale est la loi de finances la plus importante.

Remarques introductives :

- Le vote du budget fait l'objet d'un encadrement juridique important, qui s'efforce de concilier le renforcement/respect du pouvoir financier du Parlement et l'efficacité de la décision législative budgétaire.
- Le budget et le vote se préparent pendant toute l'année précédant l'exercice budgétaire, et ceci en 2 grandes étapes : la préparation administrative (9 mois) avant la discussion et le vote parlementaire (3 mois).

A. La préparation administrative du PLF : les « quatre temps »

Gestation de 9 mois très peu encadré par le droit, un seul texte dans la loi organique (2001) qui précise « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des finances prépare les Projets de Lois de Finances qui sont adoptés en Conseil des Ministres.

La procédure de préparation administrative du budget est très normalisée (au sens d'une norme pratique), elle fait l'objet d'un rituel.

Cette préparation se déroule en 4 étapes :

- ⇒ **Mise au point des esquisses et des perspectives budgétaires préparée par la Direction du Budget.** Cette épure du budget est préparée sur la base de quelques paramètres politiques, financiers (le budget de l'année) et économiques.
- ⇒ **Le cadrage des demandes ministérielles :** le Premier ministre adresse aux ministres dépensiers la lettre de cadrage pour leur rappeler les contraintes et les priorités financières, et les inviter à présenter leur demande de crédit au ministre des finances. C'est le lancement de la procédure.

- ⇒ **Les conférences et les arbitrages budgétaires.** Chaque ministre dépensier négocie son budget, ses prétentions avec la direction du budget, c.à.d. Bercy. Négociation très difficile. Les arbitrages sont rendus aux différents niveaux de la hiérarchie administrative et politique. Le Premier ministre adresse les lettres plafonds à chaque ministre dépensier pour leur notifier le budget global (fin des négociations). Prévision en parallèle des recettes.
- ⇒ **Les dernières décisions.** On y trouve le montant du déficit. En parallèle, chaque administration prépare ses documents budgétaires. L'ensemble, le PLF, est adopté en Conseil des ministres et doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre.

Deux remarques sur la phase administrative : La LOLF modifie/modernise la préparation du budget administratif sur certains points.

Exemple : En faisant intervenir des nouveaux acteurs, les responsables de programme.

Exemple 2 : En faisant intervenir des dialogues de gestion entre les administrations d'Etat.

Exemple 3 : On peut évoquer également les conférences de performance (innovation de la LOLF).

Exemple 4 : On peut citer aussi la JPE (Justification au Premier Euro). Cela veut dire que dans les conférences budgétaires, les dépensiers des administrations doivent justifier leurs dépenses à partir du premier euro.

En principe, le Parlement n'intervient pas durant la phase administrative, sous réserve d'une pratique confirmée par la LOLF, qui est celle du débat d'orientation budgétaire, qui a lieu au Parlement en juin de chaque année, où sont débattus la situation des finances publiques et sur le budget en préparation. Ce qui permet au Parlement d'exprimer ses critiques, doléances.

B. La procédure parlementaire : les modalités, les pouvoirs des acteurs

Cette étape fait l'objet d'un encadrement juridique important. Il en résulte deux choses : des modalités rigoureuses qui dérogent pour partie à la procédure législative ordinaire et un affaiblissement relatif du pouvoir financier du Parlement.

1. Des modalités rigoureuses de vote du budget/de la procédure budgétaire

Article 47 de la Constitution : essentiel pour éviter les retards dans le vote du budget. Ce sont les délais qui sont originaux par rapport à la procédure classique. L'essentiel dans les modalités concerne les délais constitutionnels qui réussissent à remédier aux retards chroniques de vote des budgets sous la 3^{ème} et 4^{ème} République.

Il en résulte les 4 délais suivants :

- La date limite de dépôt du projet de loi de finances : 1^{er} mardi d'octobre.

- Le délai global de 70 jours dont dispose le Parlement.
- L'Assemblée Nationale en première lecture dispose d'un délai de 40 jours et le Sénat 20 jours. Ces délais sont impératifs et sanctionnés. Le gouvernement peut faire jouer la navette si les délais ne sont pas respectés.

La procédure budgétaire est originale mise à part des délais : toutes les commissions permanentes interviennent dans la procédure, principalement la commission des finances.

L'examen et le vote a lieu d'abord en commission des finances puis en séance publique devant et par chaque chambre, où la loi est présentée selon une procédure imposée (d'abord les ressources, le tableau d'équilibre et puis les dépenses). Les charges sont présentées selon l'architecture de la LOLF (un vote par mission).

La navette a lieu entre les deux chambres, i.e. une lecture par chaque chambre commençant impérativement par l'Assemblée Nationale. Le gouvernement réunit alors la commission mixte paritaire composée de députés et de sénateurs qui essayent de trouver un terrain d'accord sur les dispositions votées différemment. Puis une deuxième lecture pour l'Assemblée nationale, une seconde lecture pour le Sénat. Enfin, l'Assemblée nationale a le dernier mot, i.e. vote de la loi de finances.

2. L'affaiblissement relatif du pouvoir financier du Parlement

On développe un contraste qui consiste à observer le réel affaiblissement juridique ou textuel du pouvoir financier du Parlement dans et par la Constitution de 1958. La pratique budgétaire de la 5^{ème} République permet au Parlement de sauvegarder son pouvoir financier.

Constat de l'affaiblissement réel du pouvoir financier du Parlement dans et par la Constitution de 1958. Plusieurs instruments de cet affaiblissement :

- ⇒ Les délais portent préjudice à la liberté de la représentation nationale.
- ⇒ L'article 44 de la Constitution : procédure du vote bloqué. Le gouvernement peut demander un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion.
- ⇒ L'article 49-3 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement à l'occasion du vote d'une loi. La loi sera adoptée sans même être votée sauf si une motion de censure est déposée et adoptée. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a conservé l'article 49-3 simplement pour les lois de finance et une autre loi par session.
- ⇒ L'article 40 de la Constitution interdit tout amendement parlementaire ayant pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou bien d'augmenter une charge publique. Cet article asphyxie le pouvoir d'initiative du Parlement. 1 amendement sur 10 est irrecevable.

La pratique de la Vème République montre que le Parlement a sauvegardé, voire même renforcé son pouvoir financier. Principalement 3 instruments :

- ⇒ Politique : le fait majoritaire. Il fait passer dans le projet de loi de finances certaines

demandes.

- ⇒ Le Conseil Constitutionnel est une arme juridictionnelle au service du Parlement et de l'opposition. Depuis 1974, 60 députés ou 60 sénateurs ont la possibilité de déférer des lois au Conseil Constitutionnel. Depuis 1974, sur les 35 LFI seulement 5 n'ont pas fait l'objet d'une saisine du Conseil Constitutionnel. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel ne confirme pas pleinement le texte de la Constitution, c.à.d. l'affaiblissement du pouvoir financier parlementaire. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel s'efforce d'assurer l'équilibre entre les acteurs budgétaires gouvernement/Parlement, défendant par exemple, les pouvoirs budgétaires et financiers du Parlement. Exemple de la jurisprudence sur la sincérité budgétaire. Conseil Constitutionnel, décision de décembre 1994 qui limite la pratique des débudgétisations.
- ⇒ La LOLF a pour objectif de notamment, renforcer le pouvoir financier du Parlement.

En **conclusion**, les thématiques importantes :

- L'importance du droit par rapport à la pratique.
- Tension entre le Parlement et le gouvernement.
- Tension entre les principes budgétaires et les assouplissements de ces principes.
- Importance des contraintes budgétaires. Le plus bel exemple est le Pacte de stabilité et de croissance qui est balayé par la contrainte économique.

Troisième Partie : LES RECETTES, LES DEPENSES ET LE DEFICIT BUDGETAIRE

Il y a une grande liberté des acteurs car il n'y a pas de constitution économique en ce qui concerne les dépenses, recettes et le déficit budgétaire. Cette liberté est limitée par le droit, simplement à la marge. Exemple : Un déficit relatif, ou faible.

Chapitre 1 - Les recettes publiques

Autrefois, sous la royauté, les recettes principales étaient constituées des produits du domaine. L'impôt est apparu progressivement dans les caisses du pouvoir royal (ex : la taille, le droit d'octroi, le dixième, le vingtième, etc.). Le roi devait convoquer les Etats-généraux pour lever les impôts extraordinaires.

De son côté, la doctrine recherche et propose des nouvelles recettes pour l'Etat royal. En 1707, Vauban propose la dîme royale. Le 18^{ème} siècle est marqué par une situation financière déplorable, dilapidation des fonds et surtout le déficit des finances royales. La dette et l'emprunt représentent la moitié des dépenses royales à la fin du 18^{ème} siècle. Exonération d'impôt au détriment du Tiers Etat.

La Révolution française est :

- ⇒ La « table rase » : abolition des privilèges, suppression des contributions indirectes (gabelle, droit d'octroi) remplacées par la contribution mobilière, 2 contributions foncières et un impôt sur l'activité professionnelle (la patente).
- ⇒ Articles 13 et 14 de la DDHC

Le 19^{ème} siècle ne bouge pas en matière de fiscalité, sauf dans les esprits. 20^{ème} siècle, grands impôts nationaux entrent en scène : impôt sur le revenu (naissance 1906-1916), Impôt sur le bénéfice des Sociétés (création en 1946), Taxe sur la Valeur Ajoutée. Apparition des cotisations sociales, en même temps que la Sécurité Sociale, en 1945.

Statistiques :

- L'impôt dépasse la moitié des recettes publiques de l'Etat : 520 milliards d'€ par an
- Les cotisations sociales : 320 milliards d'€ par an.
- ➔ Ces deux recettes font couples pour former les prélèvements obligatoires 840 milliards d'€.
- L'emprunt : recette publique très importante mais beaucoup plus variable entre 100 et 300 milliards d'€ par an
- Les micro-recettes : 50 à 100 milliards d'€ par an.

Les recettes publiques abondent 3 caisses publiques :

- ⇒ La caisse de la Sécurité Sociale : 300 milliards de cotisations + 120 milliards d'impôts).
- ⇒ La caisse de l'Etat, en deuxième caisse publique, pour un total de 300 milliards d'impôts.
- ⇒ La caisse des collectivités territoriales avec 90 à 100 milliards d'impôts.

Section 1 - La diversité des recettes publiques

Le paysage est contrasté en matière de recettes publiques qui oppose trois grandes catégories de recettes publiques : impôts, cotisations, emprunts ; et multiples autres recettes publiques que l'on a coutume de ranger dans quelques autres catégories, c.à.d. notamment :

- ⇒ Les recettes de propriétés (les produits du domaine de l'Etat) : 2 milliards annuels
- ⇒ Les dividendes perçus par l'Etat actionnaires : 7 milliards
- ⇒ Les amendes, sanctions ou autres pénalités : 2 milliards
- ⇒ Les produits de la vente de biens et services : 1 milliard.

A. Les prélèvements obligatoires

= Les cotisations sociales + les impôts qui représentent un critère important de socialisation des activités, mesurés par rapport au Produit Intérieur Brut (43 à 45% du PIB).

La structure des prélèvements obligatoires est la suivante :

Caisse	Montant (en €)	Pourcentage
Les Administrations de Sécurité Sociale	430 milliards	52 %
L'Etat + Administration centrale	280 milliards	34 %
Les APU	110 milliards	13 %
Les prélèvements pour l'UE	5 milliards	1%

B. Le développement des recettes tarifaires

Elles représentent un faible montant dans l'ensemble des recettes publiques. Cela oscille entre 3 et 8% des recettes publiques. Elles peuvent être définies comme les recettes provenant de la vente de biens et de services facturés à l'utilisateur et ne sont donc pas financées par l'impôt.

Deux questions se posent :

1. Le principe de tarification

2 réponses sont possibles à la question : est-il possible de faire payer les services publics ?

→ **Point de vue des économistes, les libéraux** : il faut que l'Etat, les services publics fassent payer leurs activités comme n'importe quel autre agent économique. Ce qui présente plusieurs avantages :

- ⇒ L'inscription des acteurs publics dans le jeu concurrentiel (Pour rappel, la libre concurrence est la grande politique de l'Union Européenne).
- ⇒ Evite le « passager clandestin », i.e. des usagers des services publics qui veulent en profiter sans en supporter le coup.

→ **Point de vue juridique** : il n'existe pas de principe de gratuité du service public qui correspondrait au principe de nécessité de l'impôt. 2 conséquences au principe de gratuité de l'impôt posé par la jurisprudence :

- ⇒ La loi peut faire payer/prévoir que les services publics seront facturés (Décision du Conseil Constitutionnel du 12 juillet 1979). Sous réserve de dispositions contraires comme l'école primaire.
- ⇒ L'Administration, en l'absence de lois, est placée devant une alternative (CE. 21 octobre 1988, Syndicat National des Transporteurs Aériens) : elle ne peut pas faire payer les services publics obligatoires pour elle, qui sont un droit pour les usagers. En revanche, l'Administration doit faire payer les services publics facultatifs ou encore spécifiques à certains usagers.

Exemple des redevances d'enlèvements des ordures ménagères qui sont un service public communal. La commune la finance soit par le budget général donc pas de financement spécifique, soit par un impôt spécifique la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit par la redevance pour enlèvements d'ordures ménagères qui est un prix appelé et facturé à l'utilisateur. La différence entre l'impôt et le prix tient au montant appelé à l'utilisateur

2. Les modalités des recettes tarifaires.

La redevance se différencie de l'impôt par le principe d'équivalence ou de proportionnalité. Comme l'impôt la redevance doit respecter le principe d'égalité.

a) La justesse de la redevance

= le principe d'équivalence ou de proportionnalité de la redevance.

Le montant du prix doit correspondre exactement ou aussi exactement que possible au coût du service qui lui est rendu, alors que l'impôt est calculé indifféremment, sans référence au coût du service rendu. Exemple : la TEOM est calculée sur la base de la valeur locative de l'immeuble.

b) La justice de la redevance

= le principe d'égalité.

Le montant de la redevance doit être identique pour chaque usager bénéficiant du même service.

Exception, il est possible de prévoir des discriminations tarifaires :

- ⇒ En raison de **différences de situation** devant le service public (CE 10 mai 1974 Arrêt Denoyez et Chorques).
- ⇒ En raison de l'**intérêt général** (CE 29 décembre 1997 Arrêt Commune de Nanterre).
Modulation en fonction du revenu des familles pour des cours de musique, pour permettre l'accès de tous au service public de la culture.

Section 2 - L'impôt, recette publique par excellence

L'impôt est la recette type pour le financement des activités publiques.

A. Singularité de l'impôt : Définition et présentation générale de l'impôt

IMPOT : Prélèvement pécuniaire de caractère obligatoire effectué en vertu de prérogatives de puissance publique à titre définitif, sans contrepartie déterminée en vue d'assurer le financement des charges publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs.

Cette classification déclenche un régime spécifique particulier.

1. Les principes juridiques de l'impôt/ de la fiscalité

Principes de fond (articles 13 et 14 de la DDHC):

- ⇒ Nécessité de l'impôt.
- ⇒ Consentement à l'impôt.
- ⇒ Généralité de l'impôt.
- ⇒ Egalité devant l'impôt.

Compétence fiscale. Article 34 de la Constitution donne compétence au Parlement et à lui seul pour créer l'impôt, plus précisément fixer les règles relatives au taux, à l'assiette et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Le Conseil Constitutionnel veille au bon exercice de la compétence fiscale, en exerçant un contrôle asymétrique, i.e. il sanctionne les incompétences négatives, lorsque le législateur n'a pas

suffisamment précisé le régime de l'impôt, par exemple les modalités de recouvrement. Le Conseil Constitutionnel permet que le Parlement détaille le régime de l'impôt.

Prérogatives de puissance publique pour assurer le recouvrement et le contrôle des impôts par celle que l'on appelle l'**action d'office et forcée**, le **privilège du préalable**. L'Administration n'a pas besoin du juge pour assurer le recouvrement des impôts en cas de refus du contribuable. Elle assure d'office le recouvrement par les soins de deux acteurs : le comptable public et si besoin l'huissier du Trésor (qui remplace l'huissier de justice) (même si la Justice a toujours le dernier mot).

2. Les principes pratiques de l'impôt/de la fiscalité

On définit le bon impôt comme celui qui présente 4 caractéristiques :

- ➔ Lorsqu'il est **socialement juste**, lorsqu'il satisfait la justice sociale ou fiscale. La justice sociale par l'impôt est mise en œuvre par diverses techniques :
 - ⇒ Technique de la progressivité de l'impôt s'appliquant à l'impôt sur le revenu. La pression fiscale augmente avec la base imposable, plus le revenu est important, plus le taux augmente.
 - ⇒ Technique de la proportionnalité de l'impôt. Le taux est le même quelque soit l'assiette, la base ou la matière imposable.
- ➔ Lorsqu'il est **économiquement raisonnable**, c'est la neutralité de l'impôt, ce qu'illustre la TVA, qui n'impose que la valeur qu'il a ajouté.
- ➔ Lorsqu'il est **techniquement simple**, comme l'illustrent les impôts à droits fixes (exemple de la redevance télévisée).
- ➔ Lorsqu'il est de **rendement efficace**, comme l'illustrent les impôts à large assiette et à taux faible (exemple : la Contribution Sociale Généralisée)

Aucun impôt ne remplit cumulativement ces 4 conditions, que devrait remplir un système fiscal.

B. Diversité des impôts : Classification et distinction des impôts

1. Classification statistique

Les impôts représentent la principale recette publique, plus de 500 milliards sur nos 1.000 milliards de finances publiques. Parmi lesquels quelques impôts, en représentent l'essentiel, qui sont les suivants :

- La **TVA** (prévision pour 2010 : 170 milliards d'€).
- La **Contribution Sociale Généralisée** (60 à 70 milliards d'€).
- L'**Impôt sur le Revenu** (prévision pour 2010 : 55 milliards d'€).

- L'Impôt sur les Sociétés (50 milliards d'€).
- La Taxe Professionnelle (20 à 25 milliards d'€).
- La Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (15 milliards d'€).

Les recettes fiscales représentent pour l'Etat un peu plus de 90% de ses propres recettes, 50 à 60% pour les collectivités territoriales, et beaucoup moins pour les établissements publics. Globalement, l'impôt représente pour toutes administrations publiques confondues (hors Sécurité Sociale) 80 à 90% de l'ensemble de leurs recettes.