

Année 2023-2024

Formation Initiale des
agents de catégorie A

Socle généraliste Finances Publiques

Livrable n° 2 : Présentation de la loi de
finances

Support stagiaire

— PRÉ-REQUIS —

Livable Finances publique 1 « Le cas pratique Utopia »

Livable enseignements juridiques 1 Notions générales « Les sources du droit, la hiérarchie des normes et l'organisation juridictionnelle »

Livable Environnement DGFIP 05 « Missions et métiers du SPL »

— CONTENU DU DOSSIER —

- ✓ Support stagiaire (disponible sur plate-forme)
- ✓ Version Web Stagiaire (disponible sur plate-forme)
- ✓ Quiz de reformulation au format EVAL (disponible sur plate-forme)

- AVERTISSEMENT -

LA REPRODUCTION ET L'UTILISATION DE CE DOCUMENT NE SONT AUTORISÉES QUE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

— SOMMAIRE —

1 - La LOLF, véritable constitution financière de l'Etat.....	6
1.1 - La LOLF, une réforme budgétaire au service de la transparence et de la performance	6
1.2 - Fixer et atteindre les objectifs de performance	7
2 - La présentation des lois de finances.....	8
2.1 - Les différents types de lois de finances.....	8
2.1.1 - La loi de finances initiale.....	8
2.1.2 - La loi de finances rectificative.....	8
2.1.3 - La loi de finances de fin de gestion	9
2.1.4 - La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année	9
2.2 - L'architecture de la loi de finances initiale.....	9
3 - Exercice de découverte	10
3.1 - Découvrir les données majeures du budget N	10
3.2 - Missions - Programmes - Actions : un triptyque majeur	11
4 - Le Projet de loi de finances : une information parlementaire renforcée	11
4.1 - Les documents annexés aux lois de finances	11
4.2 - Exercice d'auto-découverte du projet annuel de performance et du rapport annuel de performance	12
5 - Les principes budgétaires	13
5.1 - Le principe d'annualité.....	13
5.1.1 - Le principe budgétaire d'annualité.....	13
5.1.2 - Les aménagements au principe d'annualité.....	13
5.2 - Le principe d'unité.....	14

5.2.1 - Le principe budgétaire d'unité.....	14
5.2.2 - Les aménagements au principe d'unité.....	15
5.3 - Le principe d'universalité	15
5.3.1 - Le principe budgétaire d'universalité.....	15
5.3.2 - Les aménagements aux principe d'universalité	16
5.4 - Le principe de spécialité.....	17
5.4.1 - Le principe budgétaire de spécialité.....	17
5.4.2 - Les aménagements au principe de spécialité.....	17
5.5 - Le principe de sincérité budgétaire.....	18
5.6 - Le principe d'équilibre du budget	19
5.7 - Tableau récapitulatif.....	20
6 - Le calendrier budgétaire et l'enchaînement des lois de finances.....	21
6.1 - Le calendrier budgétaire	21
6.2 - L'enchaînement des lois de finances.....	22
6.3 - Exercice : le chaînage vertueux	22

Présentation de la loi de finances

— INTRODUCTION —

Les lois de finances sont encadrées par un texte de nature organique qui en fixe le contenu, en détermine la présentation et en régit l'examen et le vote : la LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*) ^[*].

Définition : loi organique relative aux lois de finances

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1er août 2001 réforme en profondeur la gestion de l'Etat. Elle est entrée en vigueur par étapes et s'applique à toute l'administration depuis le premier janvier 2006. La Lolf consiste en une nouvelle architecture du budget général de l'Etat, non plus définie par ministère mais par missions, programmes et actions.

Les règles définies par la LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*) ^[*], **promulguée le 1^{er} août 2001** et appliquée à partir de la loi de finances pour 2006, se sont substituées à celles de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

La LOLF a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État. Elle introduit notamment une démarche de **performance** pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'État d'**une logique de moyens à une logique de résultats**.

Pour ajouter plus de lisibilité, de transparence, et de performance, la loi organique du 28 décembre 2021 vient réformer la LOLF, 20 ans après son adoption. La qualité des discussions budgétaires est améliorée ; le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques se trouvent consolidés.

En développant et confortant une **culture de résultats**, ces lois organiques permettent de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique au bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'État.

1 - LA LOLF, VÉRITABLE CONSTITUTION FINANCIÈRE DE L'ETAT

On parle de la performance de chaque euro dépensé pour mettre en œuvre une politique publique. La contrainte se situe au niveau du plafond de crédits déterminé chaque année par le Premier Ministre pour chaque ministère.

La performance visée est de tirer le meilleur parti de chaque euro dépensé.

1.1 - La LOLF, une réforme budgétaire au service de la transparence et de la performance

La LOLF propose un budget transparent et complet, permettant aux parlementaires et, à travers eux, aux citoyens, d'avoir une vision précise et étayée des politiques publiques et des dépenses de l'État associées. Les administrations doivent expliquer comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition dès le premier euro : on parle de la « **justification au premier euro** ».

La justification au premier euro est importante pour les citoyens car il s'agit de deniers publics, auxquels chacun contribue par ses impôts et taxes en qualité de contribuable.

Dans le cadre de la LOLF, le budget n'est pas seulement présenté par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc...), mais aussi par **politiques publiques** (sécurité, culture, santé, justice, etc...) désormais appelées **missions**. Le Parlement et le citoyen sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État.

La **mission** regroupe un ensemble de **programmes** concourant à une même politique publique.

Il faut noter qu'une **mission correspond à une politique publique** (on en compte 33 en 2023).

Une mission n'est pas un ministère, elle s'en distingue puisqu'une même mission peut être partagée par plusieurs ministères, exemple : la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La mission est le niveau de vote du budget.

Les programmes sont eux-mêmes découpés en **actions**. Les actions précisent la destination des crédits.

Afin d'améliorer encore cette image fidèle et sincère des finances publiques, la LOLF a mis en place un fonctionnement sous forme d'enveloppes qui distinguent les **autorisations d'engagement (AE)** et les **crédits de paiement (CP)**.

1.2 - Fixer et atteindre les objectifs de performance

Les objectifs fixés permettent de définir des caps à tenir, eux-mêmes mesurés par des indicateurs de performance.

► Les objectifs dans les Projets Annuels de Performance

> *Les objectifs et indicateurs du programme 107* |

Un programme budgétaire est un ensemble de crédits et d'emplois dédiés à la mise en œuvre d'actions de politiques publiques.

Pour mesurer l'efficacité des actions menées, chaque programme budgétaire définit des **objectifs de performance** à atteindre. Ces objectifs sont fixés par le gestionnaire du programme en tenant compte des moyens budgétaires dont il dispose.

Les objectifs sont présentés au Parlement avec le projet de loi de finances dans un document nommé Projet Annuel de Performance.

L'atteinte des objectifs est mesurée par des **indicateurs** comme le recueil de l'avis des citoyens, contribuables ou des usagers. Il s'agit de savoir si les ressources affectées à la réalisation de telle action publique sont utilisées au mieux des objectifs poursuivis.

► Les résultats dans les Rapports annuels de Performance

Chaque année, au moment du vote de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année par la Parlement, les gestionnaires de programme rendent compte de l'atteinte ou non de la performance et de l'utilisation des ressources budgétaires dont ils disposaient : c'est l'objet du **RAP** (*Rapport annuel de performances*) ^[*].

Le gestionnaire explique dans le RAP au Parlement, les résultats obtenus en commentant les écarts éventuels par rapport à la cible fixée au départ. Il explicite les événements qui ont facilité ou compliqué l'atteinte des objectifs, en indiquant aussi l'impact des réformes menées ayant eu un effet sur la performance.

À retenir

Le Parlement peut contrôler l'atteinte ou non des objectifs grâce au RAP : c'est même ici le rôle plein et entier du Parlement que celui de contrôler et d'évaluer l'action publique, en s'appuyant pour ce faire, sur les résultats de performance.

Disposer de données fiables est indispensable, voire impératif, pour faire une analyse correcte de la performance : pour être pertinent, il faut savoir ce que l'on consomme, et justifier ce dont on a besoin.

Les citoyens, contribuables et usagers retrouvent la data vision qui est une visualisation de données sous un format simplifié et accessible. La data vision améliore la transparence et la communication de ces données sur le site du budget.

2 - LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

Les termes « lois de finances » recouvrent plusieurs types de lois :

- la loi de finances **initiale** ;
- la loi de finances **rectificative** ;
- la loi de finances de **fin de gestion** ;
- la loi relative aux **résultats de la gestion** et portant **approbation des comptes de l'année**.

2.1 - Les différents types de lois de finances

2.1.1 - La loi de finances initiale

Définition : loi de finances

Texte déterminant la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte.

La LFI (*Loi de finances initiale*) ^[*] est un acte juridique qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'État pour une année civile. Elle doit être promulguée et publiée au plus tard le 31 décembre N-1, c'est à dire avant le début de l'année à laquelle elle se rapporte.

2.1.2 - La loi de finances rectificative

Définition : loi de finances rectificative

Collectif budgétaire. Texte permettant de modifier, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances initiale concernant notamment le plafonds des dépenses du budget de l'Etat et les données générales de l'équilibre budgétaire.

La LFR (*Loi de finances rectificative*) ^[*], appelée "collectif budgétaire", modifie en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances initiale de l'année.

La loi de finances rectificative permet de tenir compte :

- de l'évolution de la conjoncture économique ;
- de nouvelles orientations de la politique gouvernementale (suite à une élection, à un changement de majorité politique...);

2.1.3 - La loi de finances de fin de gestion

Avec la création de la « loi de fin de gestion », qui ne peut comporter aucune disposition fiscale nouvelle, la loi organique du 28 décembre 2021 cherche à améliorer la qualité de la programmation et de la gestion budgétaires. Elle institutionnalise la pratique qui « tend à recentrer la dernière loi de finances rectificative de l'année sur la régulation des crédits budgétaires ».

2.1.4 - La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

Définition : Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

Texte arrêtant le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent) qui en découle (anciennement désignée « loi de règlement »).

> *Solde budgétaire 2022* |

Le **résultat budgétaire**, appelé également solde d'exécution budgétaire, est la différence entre les recettes effectivement encaissées et les dépenses effectivement payées au cours de l'année.

Pour 2022, la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 fait état d'un résultat budgétaire déficitaire de 151,4 Mds€. (en amélioration de + 19,3 Md€ par rapport à l'exercice 2021).

Le **résultat patrimonial** de l'exercice 2022 s'établit à - 160 Mds€. Le résultat de l'exercice 2022 se détériore de 19,2 Md€ par rapport à l'exercice 2021.

La loi relative aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année (anciennement nommée « loi de règlement ») permet aux parlementaires de **mesurer la performance des différentes politiques publiques** en **comparant les résultats obtenus aux objectifs initialement** fixés en loi de finances initiale.

Elle est votée dans l'année qui suit l'exécution de la loi de finances initiale, donc en N+1 pour l'exercice N.

La date limite de son dépôt est ramenée au 1^{er} mai depuis l'adoption de la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

2.2 - L'architecture de la loi de finances initiale

La structure de la loi de finances : les recettes et les dépenses

> *Architecture de la loi de finances initiale* |

La loi de finances initiale est composée de **deux parties principales** : la première, relative aux **recettes**, est votée avant la seconde, relative aux **dépenses**.

Les **états législatifs annexés**, figurant en toute fin de texte, ont la même valeur juridique que la loi et viennent développer les principales informations relatives aux dépenses et aux recettes de l'exercice budgétaire à venir.

► Les dispositions relatives aux recettes

Elles sont intégrées dans le Titre I^{er} de la première partie de la loi de finances initiale, intitulé "Dispositions relatives aux ressources".

La majorité des articles traitent pour l'essentiel des mesures fiscales impactant les recettes et donc l'équilibre budgétaire de la loi de finances de l'année.

Le titre II de la première partie de la LFI est relatif aux "dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges". Il contient **l'article dit "d'équilibre"** qui présente l'équilibre global du budget de l'État pour le prochain exercice.

Il se présente sous la forme de deux tableaux. Le premier permet de déterminer le solde budgétaire (recettes - dépenses), tandis que le second, communément dénommé "tableau de financement", retrace les ressources et les charges de trésorerie.

L'article d'équilibre se termine toujours par l'autorisation donnée à l'État de recourir à l'emprunt.

► Les dispositions relatives aux dépenses

La seconde partie de la loi de finances initiale intitulée "Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales" détaille l'ensemble des mesures relatives aux dépenses.

3 - EXERCICE DE DÉCOUVERTE

3.1 - Découvrir les données majeures du budget N

Après vous être connecté(e) sur le site du budget, il vous est demandé de découvrir les données majeures du budget 2023, à savoir :

- les grandes masses de dépenses et de recettes ;
- le solde du budget général ;
- le solde des budgets annexes et comptes spéciaux ;
- les principaux postes de dépenses et de recettes.

3.2 - Missions - Programmes - Actions : un triptyque majeur

Pour poursuivre l'exploration du site du budget, rendez vous sur le bandeau à gauche en bas de la page et sélectionnez les documents du projet de loi de finances 2023. Ensuite vous cliquez sur « budget général » et mission « justice ».

Révélez son montant global, ses 6 programmes et leur répartition de ces programmes au sein de ce montant global.

Cliquez ensuite sur le programme qui consomme le plus de crédits afin de faire apparaître son montant spécifique et les actions qu'il comprend ainsi que la part de chaque action dans le montant du programme en question.

4 - LE PROJET DE LOI DE FINANCES : UNE INFORMATION PARLEMENTAIRE RENFORCÉE

4.1 - Les documents annexés aux lois de finances

> *Les documents annexés au PLF*

La documentation budgétaire jointe au PLF (*Projet de loi de finances*) ^[*] est essentielle à la bonne compréhension du projet de budget proposé par le Gouvernement. En effet, elle permet :

- de présenter le contexte macro-économique (finances publiques, prévision de croissance...) dans lequel s'inscrit la politique budgétaire du Gouvernement ;
- de présenter les objectifs et les moyens des politiques publiques ;
- de répondre à l'impératif démocratique de transparence en mettant à disposition des autorités de contrôle (Parlement, Cour des comptes...) et des citoyens une documentation accessible et complète.

Parmi les documents budgétaires annexés :

- les **projets annuels de performance**, dits « **bleus budgétaires** » : ils présentent l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique ;
- les **documents de politique transversale** de couleur **orange**, pour présenter les objectifs d'une politique interministérielle concernant plusieurs programmes (avec pour finalité une politique transversale) ;
- des **données chiffrées** de couleur **vert**, pour présenter les recettes des budgets annexes ou encore le top 8 des principales dépenses fiscales par exemple. Ces données sont accessibles sous format calc pour faciliter leur exploitation ;
- les **documents budgétaires jaunes**, pour présenter au sein d'un document unique, l'effort financier de l'Etat dans un **domaine d'intervention donné** et conduit par plusieurs ministères ;

D'autres documents viennent compléter la loi de finances : **les budgets annexes** et **les comptes spéciaux**.

- Les **budgets annexes** sont des budgets spéciaux, distincts du budget général et qui concernent certains services publics de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevances (article 18 LOLF).

Il existe deux budgets annexes : « **Contrôle et exploitation aériens** » et « **Publications officielles et informations administratives** ».

Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, reflétant leur activité économique et commerciale. Leur comptabilité doit se rapprocher du plan comptable général. Ils doivent être en équilibre comptable et affecter à leur désendettement les surplus de recettes constatés au cours de l'exercice.

- Il existe 4 catégories de **comptes spéciaux**.

Parmi ces 4 catégories, **les comptes d'affectation spéciale** constatent une relation directe entre les recettes et les dépenses d'une activité particulière. Ainsi, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » retrace en recettes le produit des cessions des biens immeubles de l'État, et en dépenses les dépenses d'investissement et de fonctionnement réalisées sur ces biens.

4.2 - Exercice d'auto-découverte du projet annuel de performance et du rapport annuel de performance

Vous vous connectez sur la plateforme des finances publiques, du budget et de la performance.

Il vous est demandé de découvrir des données du **rapport annuel de performance 2022** et du **projet annuel de performance 2023** de la mission « **justice** », programme 107 « **administration pénitentiaire** ».

- **Dans le RAP 2022** du programme 107, quelle analyse des résultats est faite sur l'indicateur 3.1 ? Les valeurs cibles 2022 ont-elles été respectées ?
- **Dans le PAP 2023** du programme 107, retrouvez l'indicateur 3.1 et indiquez son niveau : est-il en progression, en baisse ou stable ? et quelles sont ses cibles pour les années 2024 et 2025 ?

Vous analysez à présent les crédits de paiements du programme 107 au titre de l'année 2022. Le total des crédits de paiements prévus lors de la LFI et le total des crédits de paiements ouverts sont-ils identiques ? Quelle analyse est faite sur cette consommation des crédits de paiements (Hors titre 2 et titre 2) ?

5 - LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

5.1 - Le principe d'annualité

> L'annualité |

5.1.1 - Le principe budgétaire d'annualité

Définition : principe d'annualité budgétaire

Norme fixant pour une année la durée de l'exercice budgétaire.

Le principe de l'annualité se résume par la formule **"un seul budget par an, un budget pour un an"**.

La portée de ce principe est **triple** :

- **la périodicité du vote** : chaque année, le pouvoir exécutif présente un projet de loi de finances et le Parlement l'adopte ;
- **la portée des autorisations** : la loi de finances autorise la perception des recettes et l'exécution des dépenses pour l'année civile à venir et exclusivement pour elle ;
- **la période d'exécution** : le pouvoir exécutif doit exécuter le budget dans l'année pour laquelle il est prévu. Les comptes de l'État sont établis chaque année.

5.1.2 - Les aménagements au principe d'annualité

Dans certains cas, le principe d'annualité budgétaire constitue un cadre temporel trop long (changement du contexte économique, réorientation des politiques publiques...), ou trop court (dépenses d'investissement pluriannuelles, exécution de certains marchés publics...).

Il est donc soumis à des aménagements, destinés à concilier continuité budgétaire et nécessaire souplesse de fonctionnement de l'État.

► La réduction du cadre annuel

C'est le cas des lois de finances rectificatives qui modifient en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale. Une loi de finances rectificative peut annuler des crédits votés en loi de finances initiale ou au contraire, ouvrir de nouveaux crédits. Elle peut également revoir à la hausse ou à la baisse le montant des recettes.

► L'élargissement du cadre annuel

- **Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement**

Toutes les dépenses, à l'exception des dépenses de personnel, peuvent être engagées sur plusieurs années. La LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*) ^[*] du 1^{er} août 2001, pour ouvrir aux ordonnateurs une plus large liberté d'action, a introduit une innovation essentielle en matière de gestion pluriannuelle des dépenses en dissociant systématiquement les « autorisations d'engagement » et les « crédits de paiement ». En effet, c'est la généralisation du mécanisme des AE aux autres natures de dépenses combinée à la fongibilité des crédits, qui ouvre aux gestionnaires une plus grande liberté d'action.

● Les reports de crédits

Les reports de crédits permettent au ministre concerné et au ministre en charge du budget d'ajouter, sous certaines conditions, les crédits non consommés en fin d'année à la dotation de l'année suivante (article 15 de la LOLF).

Les arrêtés de report sont pris conjointement par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé et sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année N+1. Ils font également l'objet d'une information auprès des commissions des finances des deux assemblées car c'est un mécanisme qui permet au pouvoir exécutif de déroger à l'autorisation budgétaire initiale qu'avait donnée le Parlement.

► La programmation pluriannuelle

Les outils de programmation pluriannuelle ont été renforcés. Depuis 2008, la Constitution française (article 34) consacre l'existence des **lois de programmation des finances publiques**. Ce dispositif impose une programmation des dépenses de l'État sur 3 ans. **On parle aussi de "budget triennal"**.

Une application trop stricte du principe d'annualité nuirait à la nécessité d'instaurer un pilotage pertinent des finances publiques dans un contexte d'efficacité et de soutenabilité budgétaire.

Il n'en demeure pas moins que le principe d'annualité budgétaire demeure, puisque la loi de finances est votée chaque année et que les crédits de paiement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés.

5.2 - Le principe d'unité

> *Le principe d'unité*

5.2.1 - Le principe budgétaire d'unité

Définition : principe d'unité budgétaire

Principe recouvrant deux règles : la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances) et la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Le principe d'unité, énoncé dans l'article 6 de la LOLF, recouvre deux règles :

- la **règle de l'unité**, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (le budget général de l'État) ;
- la **règle de l'exhaustivité**, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Ce principe possède deux justifications :

- **politique** : l'unité permet de faciliter le contrôle parlementaire ;
- **technique** : l'unité permet de déterminer si la prévision budgétaire soumise à l'autorisation parlementaire est pertinente.

5.2.2 - Les aménagements au principe d'unité

La loi de finances de l'État est en réalité **tripartite**. Elle se compose :

- du **budget général** ;
- des **budgets annexes** ;
- des **comptes spéciaux**.

Le budget général regroupe toutes les opérations de la loi de finances qui ne bénéficient pas d'un régime juridique dérogatoire au droit commun. Les principales prévisions de recettes et de dépenses de l'État y figurent.

Le principe d'unité est assuré par l'enregistrement de toutes les recettes et de toutes les dépenses au sein d'un document unique, la loi de finances, assurant ainsi aux parlementaires une bonne lisibilité du budget de l'État, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État.

5.3 - Le principe d'universalité

> Universalité |

5.3.1 - Le principe budgétaire d'universalité

Définition : principe d'universalité budgétaire

Principe selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles : la règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes et la règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée.

Le principe d'universalité est prévu par l'article 6 de la LOLF.

Ce principe, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en **deux règles** :

- **La règle de non-contraction des recettes et des dépenses**, qui interdit la contraction entre recettes et dépenses afin d'assurer une présentation exhaustive et complète du budget. Ainsi, les recettes et les dépenses sont inscrites pour leur montant intégral, sans qu'il soit possible de compenser une dépense par une recette.
- **La règle de non-affectation des recettes aux dépenses**, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée.

5.3.2 - Les aménagements aux principe d'universalité

► L'atténuation du principe de non-contraction des recettes et des dépenses

La principale atténuation est constituée par **les PSR (Prélèvement sur recettes)** ^[*]. Ce dispositif, en principe facultatif, correspond à la rétrocession d'un montant déterminé des recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne.

Ces prélèvements permettent de couvrir les charges qui leurs incombent ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts. Ces crédits ne sont pas considérés comme une dépense, mais comme une **moindre recette** : ils ne figurent donc pas dans la partie dépenses du budget général.

► L'atténuation du principe de non-affectation des recettes aux dépenses

La LOLF prévoit une série d'exceptions au principe d'universalité : les comptes spéciaux et les budgets annexes et trois procédures spécifiques d'affectation.

- **Les comptes spéciaux et budgets annexes** qui regroupent des recettes et des dépenses en lien direct.
- **Les procédures comptables particulières** (article 16 de la LOLF) :
 - La procédure des **fonds de concours**, d'usage très courant, concerne des fonds versés par des tiers, personnes morales ou physiques, pour concourir à une opération déterminée (exemple : les fonds structurels européens ou certains dons et legs) ;
 - La procédure d'**affectation de produits** (exemples : plus de 45% du produit des amendes issues du contrôle automatisé est affecté au désendettement de l'État) ; affectation d'une partie des cessions immobilières de l'État au désendettement) ;
 - La procédure de **rétablissement de crédits**.

5.4 - Le principe de spécialité

> *Le principe de spécialité*

5.4.1 - Le principe budgétaire de spécialité

Définition : principe de spécialité budgétaire

Principe imposant d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF, et sont tous rattachés à une destination spécifique, qui ne doit pas être dénaturée en exécution par le Gouvernement. Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'Etat.

Ce principe s'applique uniquement aux dépenses. Il signifie que chaque crédit budgétaire de dépense voté est destiné à couvrir une dépense précise, pour un montant déterminé. Il est prévu par l'article 7 de la LOLF.

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire, **les programmes constituent l'unité d'application du principe de spécialité.**

5.4.2 - Les aménagements au principe de spécialité

► La fongibilité des crédits au sein des programmes

> *La fongibilité des crédits*

L'application du principe de spécialité a été profondément transformée par la LOLF. Pour donner davantage de **souplesse aux gestionnaires**, la loi organique :

- a élargi le périmètre de spécialisation des crédits : **le programme devient l'unité de spécialisation des crédits** ;
- a instauré la **fongibilité asymétrique** des crédits.

Concrètement, les gestionnaires en charge de la dépense de l'Etat reçoivent 2 enveloppes pour chaque programme :

- une enveloppe **individualisée** pour les crédits du titre 2 (**personnel**) ;
- une enveloppe **globalisée** pour les crédits des autres titres 3, 5 et 6 (fonctionnement, investissement et intervention).

A l'intérieur de ces deux enveloppes, les crédits sont totalement fongibles entre les actions et les titres (hors titre 2).

Cette fongibilité est dite "asymétrique" car le gestionnaire peut, s'il lui manque des crédits, utiliser ceux du titre 2 pour faire des dépenses supplémentaires aux titres 3, 5 et 6 alors que l'inverse est interdit ; les crédits prévus au titre 2 constituant un **plafond de dépenses impératif**.

► Les dotations

Elles regroupent les crédits auxquels ne peuvent pas être associés des objectifs ou des résultats suffisamment précis.

Exemple

Les crédits affectés au fonctionnement de la Présidence de la République ou ceux prévus pour le fonds aux victimes du terrorisme.

► Les virements et transferts de crédits

- **les virements de crédits** : des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un **même** ministère. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés (article 12 de la LOLF).

Exemple

Le Ministre de la Justice peut opérer un virement de crédits du programme 107 "Administration pénitentiaire" au programme 182 "Protection judiciaire de la jeunesse".

- **les transferts de crédits** ne modifient pas la destination des dépenses, mais **changent le service responsable** de l'exécution du programme.

Exemple

Des crédits initialement gérés par le ministère de la Justice pour la réinsertion des jeunes délinquants sont transférés au ministère de l'Éducation nationale.

Dans la mesure où **les virements et transferts de crédits permettent au pouvoir réglementaire de déroger à l'autorisation parlementaire** votée dans la loi de finances, la commission des Finances de chaque assemblée doit en être préalablement informée et leur utilisation doit faire l'objet d'un compte-rendu spécial pour justifier de la pertinence de cette modification.

5.5 - Le principe de sincérité budgétaire

> *Le principe de sincérité*

Définition : principe de sincérité budgétaire

Principe impliquant l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat.

Les recettes et les dépenses inscrites dans les lois de finances et enregistrées dans les comptes de l'État doivent être évaluées et présentées de façon sincère (article 32 de la LOLF). Ce principe s'applique tant aux lois de finances qu'aux comptes de l'État, mais sa portée et sa rigueur sont appréciées de manière distincte selon qu'on se situe au moment des prévisions ou au terme de l'exécution budgétaire :

- concernant la présentation et le vote de la loi de finances, la sincérité budgétaire se caractérise par l'**absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire**, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ;

Exemple

Évaluation sincère et circonstanciée du taux de croissance N+1, du montant des recettes fiscales attendues...

- concernant le vote de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes publics, la sincérité est interprétée de manière plus stricte puisque **l'exactitude des comptes est exigée**. La LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de **certifier** la **sincérité** des comptes.

La certification consiste à exprimer une opinion sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cette opinion ne se limite pas à la régularité des comptes, elle conduit également à se prononcer sur leur sincérité. Cela donne au Parlement une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité fiable pour contrôler l'exécution du budget.

5.6 - Le principe d'équilibre du budget

[> Le principe d'équilibre](#)

Définition : équilibre budgétaire

Principe renvoyant à la nécessité d'équilibrer les comptes de manière à éviter la présence de déficit dans le budget.

L'article 1^{er} de la LOLF prévoit que "les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent".

Envisagée ainsi, la notion d'équilibre n'interdit pas l'existence d'un déficit budgétaire. Le sens retenu suppose que l'élaboration du budget et les choix de politique budgétaire et fiscale qu'il traduit, doivent tenir compte du contexte macro-économique du pays et des objectifs assignés aux politiques publiques. Il se distingue de "l'équilibre réel" imposé aux collectivités territoriales.

En France, la notion d'"équilibre" budgétaire pour l'État est appréciée au regard du contexte économique et des choix politiques, et non pas seulement comme la nécessité d'une stricte égalité entre les recettes et les dépenses. Il faut donc entendre par "équilibre" une vision maîtrisée de l'évolution des déficits, une trajectoire de soutenabilité de la dépense publique.

5.7 - Tableau récapitulatif

PRINCIPES	CONTENU	AMÉNAGEMENTS
Annualité	Le budget est voté chaque année, pour une année, et est exécuté sur l'année.	<ul style="list-style-type: none"> ● infra-annuels : LFR ; ● supra-annuels : lois de programmation des finances publiques, reports de crédits.
Unité	Le budget retrace l'ensemble des dépenses et des recettes (règle de la totalité) sur un document unique (règle de l' unicité) : le budget général.	Structure tripartite du budget : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux.
Universalité	<ul style="list-style-type: none"> ● règle du produit brut ; ● règle de non-affectation. 	<ul style="list-style-type: none"> ● budgets annexes ; ● comptes spéciaux ; ● fonds de concours. ● prélèvements sur recettes ; ● les rétablissements de crédits ; ● l'affectation de produits.
Spécialité	Principe qui ne concerne que les dépenses . Les crédits budgétaires sont ouverts pour un objet et un montant précis.	<ul style="list-style-type: none"> ● la fongibilité ; ● les dotations ; ● les virements et transferts de crédits.
Sincérité	Évaluation sincère de l'ensemble des ressources et des charges de l'État.	
Équilibre	Recettes = Dépenses	Équilibre économiquement défini.

6 - LE CALENDRIER BUDGÉTAIRE ET L'ENCHAINEMENT DES LOIS DE FINANCES

6.1 - Le calendrier budgétaire

La LFI est un acte juridique qui **prévoit** et **autorise** les recettes et les dépenses de l'Etat **pour une année civile**. Elle doit être promulguée et publiée au plus tard le 31 décembre N-1, c'est-à-dire avant le début de l'année à laquelle elle se rapporte.

Afin de construire le budget de l'Etat, il est nécessaire de respecter **4 étapes**, à savoir :

- la **construction** ;
- la **préparation** ;
- la **présentation** ;
- et enfin **l'adoption**.

On retrouve ces étapes dans les phases **administrative** et **parlementaire**.

Durant la phase administrative, le Gouvernement tient chaque année un rôle majeur dans l'élaboration du projet de loi de finances.

Vient ensuite une phase parlementaire qui correspond au processus de vote de cette loi, avant sa promulgation et sa publication.

► Nouveautés apportées par la loi organique du 28 décembre 2021

Cette loi améliore la procédure d'examen de la loi de finances et le calendrier budgétaire.

Dès janvier **N-1**, les priorités sont fixées par le Premier ministre.

Vient ensuite le cycle de conférences du mois de février au mois d'avril N-1.

La loi organique du 28/12/2021 prévoit d'instituer un **débat parlementaire unique au mois d'avril N-1**, regroupant celui sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques.

La loi de règlement renommée « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », relative au **budget N**, voit sa date limite de dépôt ramenée **au 1^{er} mai N+1**.

Cette loi doit être examinée avant le projet de loi de finances N+1, c'est ce que l'on nomme le « **chaînage vertueux** ».

La rédaction du projet de loi de finances doit être achevée **début octobre N-1** au plus tard car son dépôt est attendu pour le **premier mardi d'octobre** après saisine du Conseil d'Etat.

Cette même date correspond aussi au délai de dépôt des « documents annexes ».

Le projet de loi est ensuite examiné par l'Assemblée Nationale et le Sénat pour être adopté au plus tard le **31 décembre N-1**, et s'appliquer dès le 1^{er} janvier N. Les deux chambres disposent d'un délai de **70 jours** pour examiner et voter le projet de loi.

6.2 - L'enchaînement des lois de finances

La LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances*) ^[*] énonce que : "le PLF (*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 du budget et d'approbation des comptes de l'État afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année : c'est le principe du **chaînage vertueux**."

Exemple

[> Le chaînage vertueux](#)

En **2023**, pour pouvoir examiner et discuter du **PLF (Projet de loi de finances)** ^[*] **2024**, les parlementaires doivent avoir voté en première lecture le projet loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année **2022**.

6.3 - Exercice : le chaînage vertueux

[> Exercice chaînage vertueux](#)

[> Corrigé exercice chaînage vertueux](#)

— CONCLUSION —

L'adoption de la LOLF, en 2001, et appliquée pour la première fois en 2006, a induit une **réforme budgétaire** d'envergure en recherchant :

- **une plus grande transparence** : la présentation des crédits budgétaires, en permettant une meilleure visibilité des opérations financières de l'État, a favorisé le renforcement des pouvoirs du Parlement ;
- **une plus grande performance** : l'octroi de plus grandes marges de manœuvre aux gestionnaires leur permet désormais de s'engager sur une meilleure efficacité de la dépense publique.

La LOLF est également une **réforme comptable** qui permet de rendre des comptes réguliers, sincères, et qui donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

La LOLF a connu des modifications opérées par la loi organique du 28 décembre 2021 pour tendre plus encore vers la modernisation du cadre de gouvernance des finances publiques :

- le pilotage pluriannuel des dépenses et de la dette publique est renforcé ;
- la restriction des dérogations aux grands principes budgétaires et une lisibilité améliorée ;
- une rationalisation de la procédure d'examen parlementaire avec un renforcement des capacités d'évaluation parlementaire des politiques publiques.

Il faut souligner le caractère éminemment **politique** du budget de l'Etat, qui reflète ses choix politiques pour la nation :

- sur quels contributeurs faire reposer la ressource fiscale ? (particuliers ou professionnels ?)
- quel barème appliquer à une recette fiscale ? (augmenter ou non les taux et les tranches ?)
- quelles sont les missions à privilégier ? (plutôt la défense ou l'enseignement ?)
- comment faire face aux évolutions de la société ? (prévoir les dépenses liées au grand âge, financer les mesures liées à la préservation de l'environnement....).

— POUR ALLER PLUS LOIN... —

> Accueil de la Plateforme des Finances publiques, du budget et de la performance publique^[1]

— GLOSSAIRE —

équilibre budgétaire (p. 19)

Principe renvoyant à la nécessité d'équilibrer les comptes de manière à éviter la présence de déficit dans le budget.

loi de finances (p. 8)

Texte déterminant la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte.

loi de finances rectificative (p. 8)

Collectif budgétaire. Texte permettant de modifier, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances initiale concernant notamment le plafonds des dépenses du budget de l'Etat et les données générales de l'équilibre budgétaire.

loi organique relative aux lois de finances (p. 5)

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) du 1er août 2001 réforme en profondeur la gestion de l'Etat. Elle est entrée en vigueur par étapes et s'applique à toute l'administration depuis le premier janvier 2006. La Lolf consiste en une nouvelle architecture du budget général de l'Etat, non plus définie par ministère mais par missions, programmes et actions.

Loi relative aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année (p. 9)

Texte arrêtant le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent) qui en découle (anciennement désignée « loi de règlement »).

principe de sincérité budgétaire (p. 18)

Principe impliquant l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat.

principe de spécialité budgétaire (p. 17)

Principe imposant d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF, et sont tous rattachés à une destination spécifique, qui ne doit pas être dénaturée en exécution par le Gouvernement. Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'Etat.

principe d'annualité budgétaire (p. 13)

Norme fixant pour une année la durée de l'exercice budgétaire.

principe d'unité budgétaire (p. 14)

Principe recouvrant deux règles : la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'Etat soit retracé dans un document unique (la loi de finances) et la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'Etat.

principe d'universalité budgétaire (p. 15)

Principe selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles : la règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes et la règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée.

— SIGNIFICATION DES SIGLES —

- LFI	<i>Loi de finances initiale</i>
- LFR	<i>Loi de finances rectificative</i>
- LOLF	<i>Loi organique relative aux lois de finances</i>
- PLF	<i>Projet de loi de finances</i>
- PSR	<i>Prélèvement sur recettes</i>
- RAP	<i>Rapport annuel de performances</i>

— RÉFÉRENCES —

1. Accueil de la Plateforme des Finances publiques, du budget et de la performance publique

<https://www.budget.gouv.fr/>