



# **TRAVAUX DIRIGÉS DE FINANCES PUBLIQUES**

**LICENCE 2<sup>ème</sup> ANNEE  
AIX EN PROVENCE - MARSEILLE**

*Cours de M. le Doyen Gilbert ORSONI*

*Equipe pédagogique :*

Mohamad ABDULGHANI  
Aurélie DORT

Nicolas CARUANA

**Année universitaire 2011-2012 (3<sup>e</sup> Semestre)**



# BIBLIOGRAPHIE DE BASE

## 1. OUVRAGES, DOCUMENTS, CODES

### Ouvrages et manuels de Finances publiques.

- BOUVIER M., ESCLASSAN M.C. et LASSALE J.P., *Finances publiques*, LGDJ, 10<sup>ème</sup> éd., 2010.
- BOUDET J.-F., *Fiches de finances publiques*, Ellipses Marketing, 2010.
- CAMBY J.P., *La réforme du budget de l'Etat*, Coll. Systèmes, LGDJ, 3<sup>ème</sup> éd., 2011.
- DAMAREY S., *Finances publiques*, Gualino, coll. « Master », 2<sup>ème</sup> éd., 2010.
- DAMAREY S., *Exécution et contrôle des finances publiques*, Gualino, 2007.
- DOUAT E. et BADIN X., *Finances publiques, finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Coll. Thémis, 3<sup>e</sup> éd. PUF, 2006.
- DUSSART V., *Finances publiques*, Paradigme, 12<sup>ème</sup> édition, 2010.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., *Les finances publiques*, coll. « Connaissance du droit », Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd., 2009.
- MUZELLEC R., *Finances publiques : Etat, collectivités locales, Union européenne*, Sirey, coll. Intégral concours, 15<sup>e</sup> éd., 2009.
- OLIVA E., *Finances publiques*, Sirey, coll. Aide mémoire, 2<sup>ème</sup> éd., 2008.
- ORSONI G., *Science et législation financières. Budgets publics et Lois de finances*, Economica, 2005.
- ORSONI G. et VIESSANT C., *Eléments de Finances publiques*, Economica, coll. Finances publiques dirigée par L. PHILIP, 2005.
- PHILIP L. *Finances publiques, Tome I, Les dépenses publiques*, éd. Cujas, 2000.
- PHILIP L. *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Coll. Poche, éd. Economica, 1995.
- PHILIP L. (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Tome I et II*, éd. Economica, 1991.
- SAIDJ L. et ALBERT J.-L., *Finances publiques*, éd. Dalloz, coll. Cours, 6<sup>ème</sup> éd., 2009.

### Documents

- Collection les Documents d'études de La documentation française :
  - ORSONI G., *Principes et techniques budgétaires*, La documentation française, Documents d'études n° 5-02, 1992.
  - PHILIP L. et VIESSANT C., *La loi organique de 2001 relatives aux lois de finances, La documentation française Doc. d'étude n° 5-01, 2007.*
- Collection Les notices de La documentation française :
  - ROUX A. (Dir.), *Finances publiques*, La documentation française, Les notices, 3<sup>ème</sup> édition, 2010.

### Codes (Consulter la dernière édition)

- Code (Litec) constitutionnel.
- Code (Dalloz ) des juridictions financières.

- Code général (Dalloz) des collectivités territoriales.

## 2. REVUES

- AJDA (Actualité Juridique de Droit Administratif) : en ligne sur [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).
- Les notes bleues de Bercy : en ligne sur [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr).
- Les Petites Affiches : en ligne sur [www.lextenso.fr](http://www.lextenso.fr).
- RFDA (Revue Française de Droit Administratif) : en ligne sur [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr).
- RFDC (Revue Française de Droit Constitutionnel) : en ligne sur [www.cairn.fr](http://www.cairn.fr).
- RFFP (Revue Française de Finances Publiques) : sommaires sur <http://rffp.gerfip.org>.
- RDP (Revue de Droit public) : en ligne sur <http://www.lextenso.fr>.
- Gestion et Finances publiques (ex. Revue du Trésor).
- La Semaine Juridique : en ligne sur [www.lexisnexis.com/fr/droit](http://www.lexisnexis.com/fr/droit).

## 3. JURISPRUDENCE ET CHRONIQUES.

- FABRE F.J., GROPER N., BETUCCI J. Y., SEGUIN Ph., FORMENT-MEURICE F., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Sirey, 5<sup>ème</sup> éd., 2007.
- FAVOREU L. et PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 15<sup>ème</sup> éd., 2009.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X. :
  - Chronique de jurisprudence financière à la Revue du Trésor ;
  - Chronique à la RFDA de Droit public financier (Rubrique droit administratif et finances publiques).
  - Chroniques à l'AJDA (jurisprudence des Chambres Régionale des comptes).
  - Chroniques budgétaire et fiscale à la RFFP.
  - Commentaires de la jurisprudence constitutionnelle financière à la RFDC.

## 4. ARTICLES

- BOUVIER M., « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA*, octobre 2001, pp. 876 à 886.
- PELLET R., « Réformer la Constitution financière, pour de nouveaux principes budgétaires », *RDP*, 2002, n°1-2 (spécial), pp. 313 à 339.

## 5. SITES INTERNETS.

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)  
[www.blog-financespubliques.org](http://www.blog-financespubliques.org)  
[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)  
[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)  
[www.financespubliques.com](http://www.financespubliques.com)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)  
[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)  
[www.senat.fr](http://www.senat.fr)  
[www.sffp.asso.fr](http://www.sffp.asso.fr)

# **PROGRAMME DES TRAVAUX DIRIGÉS et SOMMAIRE DE LA PLAQUETTE**

## **3<sup>e</sup> Semestre de Licence**

BIBLIOGRAPHIE DE BASE.....	3
PROGRAMME DES TRAVAUX DIRIGÉS et SOMMAIRE DE LA PLAQUETTE.....	5
SÉANCE 1 : Introduction aux finances publiques (Cadre juridique, économique et politique).....	7
SÉANCE 2 : Les grands principes du droit budgétaire.....	35
SÉANCE 3 : Présentation des lois de finances et préparation de la loi de finances de l'année....	65
SÉANCE 4 : L'adoption de la loi de finances et le contrôle de la constitutionnalité .....	85
SÉANCE 5 : L'exécution budgétaire .....	103
SÉANCE 6 : Interrogation écrite.....	119
SÉANCE 7 : Les contrôles des finances publiques.....	121
SÉANCE 8 : Les finances locales .....	161
SÉANCE 9 : Les finances sociales.....	175
SÉANCE 10 : Révision générale.....	203



# **SÉANCE 1 :**

## **Introduction aux finances publiques (Cadre juridique, économique et politique)**

### **I – PRINCIPALES NOTIONS DE LA SEANCE :**

Ressources publiques ; Dépenses publiques ; Déficit/Dette publique ; Finances publiques classiques ; Finances publiques modernes ; Procédure de déficit excessif, LOLF.

### **II – DOCUMENTS SIGNALES :**

- BOUVIER (M.), « Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de « l'État intelligent » », *RFFP*, n°108, 2009, pp. 69-83.
- LAMBERT (A.), « La nouvelle gouvernance financière : une réponse à la crise ? », *RFFP*, n°108, 2009, pp .85-89.

### **III - DOCUMENTS FOURNIS :**

- DEFINITION des finances publiques, Encyclopédia Universalis.
- EXTRAITS de la Constitution relatifs aux lois de finances.
- LOI ORGANIQUE du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.
- ORSONI (G.), « Les Finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », contribution aux *Mélanges Paul Amserek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 631-650.
- JOSSE (P.), « De la RGPP au budget pluriannuel », *RFFP*, n°102, 2008, PP. 161-165.

### **IV - EXERCICES :**

#### **Exercice 1 :**

Quelles sont les principales innovations de la LOLF concernant les finances de l'État ?

#### **Exercice 2:**

Vous êtes chargés d'étudier la question de l'impact de la crise financière sur les finances de l'État, et l'aggravation du déficit budgétaire. Quelles seront, selon vous, les mesures à proposer pour freiner le déficit budgétaire ?

L'expression « finances publiques » désigne à la fois les fonds relevant des diverses activités publiques et la science qui s'y rapporte. Exprimée au XIX<sup>e</sup> siècle par le baron Louis, par Léon Say et par d'autres financiers, celle-ci manifestait par ses maximes le souci de l'État libéral de limiter au strict minimum les tâches de l'État - donc ses dépenses -, réservant la plus grande part des activités à l'initiative privée ; les finances publiques devaient pour l'essentiel couvrir les frais de police, de justice, d'armée et de diplomatie. Avant 1914, en France, les dépenses publiques ne dépassaient pas 15 % du revenu national. Aujourd'hui, intervenant largement dans la vie économique et sociale et exécutant de multiples tâches d'intérêt général, toute collectivité publique engage des dépenses dont le financement nécessite des ressources ; celles-ci sont prélevées par la contrainte fiscale et parafiscale sur l'ensemble des ménages et entreprises, ainsi qu'a pu l'écrire Laufenberger : « Les finances publiques apparaissent donc comme une disposition autoritaire, rarement contractuelle (emprunts), par la collectivité organisée sur une partie plus ou moins forte du produit national afin de réaliser des tâches dites publiques ou d'intérêt public. »

Les finances publiques impliquent :

- Des dépenses publiques, dont l'étude permet de connaître les tâches imparties à la collectivité publique qui les réalise : dépenses traditionnelles de pure administration (justice, police, défense nationale, relations diplomatiques) ; dépenses d'ordre éducatif et culturel ; dépenses d'action économique (soutien à l'agriculture, subventions aux entreprises déficitaires des secteurs de l'énergie et des transports, aide à l'exportation) ou d'action sociale (santé publique, famille, logement social, chômage, sécurité sociale).

- Des ressources publiques, dont la principale est constituée par le produit des impôts ; l'étude du système fiscal permet de connaître le mode de répartition de la charge collective entre les ménages et les entreprises, entre les diverses catégories socioprofessionnelles (exploitants agricoles, salariés, industriels, commerçants, professions libérales), entre les individus suivant le niveau de leur revenu (progressivité des taux) ;

cette répartition permet de compléter les indications déjà fournies par l'examen des catégories de dépenses sur les grandes options de la politique économique et sociale poursuivie par la collectivité.

- Un budget, dans lequel sont regroupées ces dépenses et ces ressources. Le volume du budget d'un État rapporté au produit national donne une idée du degré d'intervention de l'État (socialisation du système).

- Une dette publique, si l'impôt n'a pas suffi à couvrir les dépenses publiques et si la collectivité a donc dû recourir à l'emprunt.

- Un Trésor public, qui manie l'ensemble des fonds publics et, notamment, exécute les budgets (ressources et dépenses), gère la dette publique, intervient sur les marchés monétaire et financier.

L'étude des finances publiques relève du droit fiscal, du droit de la comptabilité publique (règles de gestion des fonds publics) et du droit constitutionnel : aussi le vote du budget par le pouvoir législatif est-il l'une des conquêtes de la démocratie ; les attributions respectives du législatif et de l'exécutif lors de sa préparation, de son vote, de son exécution et de son contrôle constituent un bon indice de la prépondérance de l'un ou de l'autre pouvoir. Elle relève aussi de la science économique depuis que les collectivités publiques interviennent jusqu'à devenir des agents financiers, économiques et sociaux essentiels. S'agit-il, en effet, de pousser à la concentration des entreprises ? On réduit les impôts supportés à l'occasion des fusions. Veut-on développer une région qui souffre d'un retard économique ? On accorde détaxations et subventions aux entreprises qui s'y installent. De même, si l'on craint une récession, on allège la charge fiscale des ménages pour les pousser à consommer et celle des entreprises pour les inciter à investir ; si l'inflation menace, on prend les mesures inverses, en les complétant généralement par des restrictions de crédit.

Auteur : [Élisabeth VESSILLIER](#)

## **Constitution du 4 octobre 1958**

### **Principales dispositions relatives aux lois de finances**

#### **ARTICLE 21.**

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

#### **ARTICLE 34.**

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

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.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

#### **ARTICLE 37.**

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

#### **ARTICLE 39. [dispositions en vigueur]**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

**ARTICLE 39. [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)]**

*L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.*

*Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.*

*La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.*

*Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.*

*Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.*

**ARTICLE 40.**

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

**ARTICLE 47.**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il

est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

**ARTICLE 47-1.**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

**ARTICLE 47-2.**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

# Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001, Loi organique relative aux lois de finances (version consolidée au 13 juillet 2005)

## Titre Ier : DES LOIS DE FINANCES

### Article 1<sup>er</sup>

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, 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.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45.

## TITRE II : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT.

### Article 2

Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

## Chapitre Ier : Des ressources et des charges budgétaires.

### Article 3

Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :

1° Des impositions de toute nature ;

2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

3° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

4° Les revenus courants divers ;

5° Les remboursements des prêts et avances ;

6° Les produits de cession de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;

7° Les produits exceptionnels divers.

### Article 4

La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

### Article 5

I. - Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :

1° Les dotations des pouvoirs publics ;

2° Les dépenses de personnel ;

3° Les dépenses de fonctionnement ;

4° Les charges de la dette de l'Etat ;

5° Les dépenses d'investissement ;

6° Les dépenses d'intervention ;

7° Les dépenses d'opérations financières.

II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;

- les cotisations et contributions sociales ;

- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;

- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;

- les intérêts de la dette financière non négociable ;

- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;

- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;

- les transferts aux entreprises ;

- les transferts aux collectivités territoriales ;

- les transferts aux autres collectivités ;

- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;

- les dotations en fonds propres ;

- les dépenses de participations financières.

### Article 6

Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

## Chapitre II : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires.

### Article 7

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs

précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres. Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

#### Article 8

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 7 (JORF 13 juillet 2005).*

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

#### Article 9

Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

#### Article 10

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

#### Article 11

En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

#### Article 12

I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

#### Article 13

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

#### Article 14

I. - Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu

sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. - Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. - Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

#### Article 15

I. - Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

II. - Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. - Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

IV. - Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

### Chapitre III : Des affectations de recettes.

#### Article 16

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures

comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

#### Article 17

I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. - Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. - Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

#### Article 18

I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

#### Article 19

Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

- 1° Les comptes d'affectation spéciale ;
- 2° Les comptes de commerce ;
- 3° Les comptes d'opérations monétaires ;
- 4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

#### Article 20

I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

II. - Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

#### Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

#### Article 22

I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;
- les conditions générales de fonctionnement du compte.

#### Article 23

Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

#### Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
  - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
  - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37.
- Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

### Chapitre IV : Des ressources et des charges de trésorerie.

#### Article 25

Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :

- 1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ;
- 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;
- 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
- 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les

charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

#### Article 26

Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

1° Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

2° Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25 ;

3° Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat (1) ;

4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

### Chapitre V : Des comptes de l'Etat.

#### Article 27

L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

#### Article 28

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7° de l'article 54.

#### Article 29

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

#### Article 30

La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

#### Article 31

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

### TITRE III : DU CONTENU ET DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES.

#### Chapitre Ier : Du principe de sincérité.

#### 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.

#### Article 33

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001)

Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

#### Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.

#### Article 34

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 1 (JORF 13 juillet 2005).*

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes. I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de

finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

- 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;
- 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;
- 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;
- 4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;
- 5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;
- 6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;
- 7° Peut :

- a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
- b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;
- c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- d) Approuver des conventions financières ;
- e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
- f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

#### Article 35

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 2 (JORF 13 juillet 2005).*

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

#### Article 36

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

#### Article 37

I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :

1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2° Ouvrent, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

### TITRE IV : DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES.

#### Article 38

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

#### Chapitre Ier : Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative.

#### Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte (1).

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2002 (article 65 de la loi n° 2001-692).

#### Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

#### Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

## Article 42

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

## Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

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

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

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

## Article 44

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1° Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 51 et au 2° de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

## Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution

des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

## Chapitre II : Du projet de loi de règlement.

### Article 46

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

## Chapitre III : Dispositions communes.

### Article 47

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

## TITRE V : DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES.

### Chapitre Ier : De l'information.

#### Article 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (1).

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

#### Article 49

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 3 (JORF 13 juillet 2005).*

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre.

#### Article 50

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 8 (JORF 13 juillet 2005).*

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième

alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

#### Article 51

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 4, art. 9 (JORF 13 juillet 2005).*

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

- 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
- 2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;
- 3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;
- 4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;
- 4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;
- 5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :
  - a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
  - b) L'évaluation des dépenses fiscales ;
  - c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
  - d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
  - e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
  - f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
- 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;
- 7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

#### Article 52

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

#### Article 53

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;
- 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- 3° Des tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

#### Article 54

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 5, art. 10 (JORF 13 juillet 2005).*

Sont joints au projet de loi de règlement :

- 1° Le développement des recettes du budget général ;
- 2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;
- 3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;
- 4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :
  - a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
  - b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
  - c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;
  - d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ;
- 5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;
- 6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;
- 7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de

l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

#### Article 55

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

#### Article 56

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

### Chapitre II : Du contrôle.

#### Article 57

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 6 (JORF 13 juillet 2005).*

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

#### Article 58

*Modifié par Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005 art. 11 (JORF 13 juillet 2005).*

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001)

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits (1) ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées (1) ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

(1) NOTA : Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

#### Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

#### Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

## TITRE VI : ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE.

#### Article 61

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation.

Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

#### Article 62

I. - Les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports.

II. - Les dispositions du III de l'article 15 sont applicables aux crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et disponibles à la fin de l'exercice 2005.

#### Article 63

A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.

#### Article 64

L'échéance de l'article 46 et les dispositions du 7° de l'article 54 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent.

#### Article 65

Les dispositions des articles 14, 25, 26, à l'exception du 3°, 32, 33, 36, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, à l'exception du 4° et du 5°, 59, 60 et 68 sont applicables à compter du 1er janvier 2002.

Les dispositions de l'article 48, à l'exception du 4°, sont applicables à compter du 1er janvier 2003.

Les dispositions du 3° de l'article 26 sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

#### Article 66

I. - Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. - Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du

Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

#### Article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1er janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1er janvier 2005.

#### Article 68

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

# LES FINANCES PUBLIQUES SONT-ELLES ENCORE LES FINANCES DE L'ÉTAT ?

PAR

GILBERT ORSONI

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE,  
AIX-MARSEILLE III

## INTRODUCTION

« Peut-il y avoir un Etat sans finances ? » interrogeait Paul AMSELEK en 1983 (1). La question pouvait paraître quelque peu incongrue et l'auteur se défendait d'emblée à l'encontre de ceux qui n'auraient vu qu'un travail « purement spéculatif » dans cet exercice « d'anamorphose » et cette démarche « uchronique » (2). Récemment encore, il n'était vu là « vraisemblablement » qu'un « jeu intellectuel » (3) dont la thèse ne « résisterait pas à l'examen » (4), encore que, vingt ans plus tard, certains se croient tenus de devoir réfuter le propos – et argumenter – tend à démontrer qu'il leur paraît plus sérieux qu'ils ne tendraient à faire accroire.

D'autant que l'on se permettra de rappeler que si celui à qui ces lignes sont dédiées répondait par l'affirmative à la question posée, il expliquait les raisons empêchant la concrétisation de l'absence de finances et donnait deux variantes, l'une maximale, l'autre minimale, à la mise en œuvre de son hypothèse. La variante maximale où l'Etat se déchargeait de toutes ses activités de gestion et de prestations au bénéfice du secteur privé (évidemment difficile dans une

---

(1) P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un Etat sans finances ? », *R.D.P.*, 1983, p. 267.

(2) *Ibid.*

(3) J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », in *L'impôt Archives de philosophie du droit*, tome 46, Dalloz, 2002, p. 27.

(4) *Ibid.*

société complexe où les finances de l'Etat peuvent être à la fois élément de simplification par leur rôle de régulation macro-économique et instrument de libération pour les citoyens); la variante minimale qui est celle de l'Etat « à structure composite » où l'Etat central se déchargerait de toutes ses tâches sur les Etats fédérés ou sur les collectivités locales et qui présenterait des inconvénients comparables à ceux de l'autre variante. La conclusion étant que puisqu'il y a (finances) plutôt que rien, c'est que celles-ci, simplificatrices et libératrices, présentent une utilité manifeste pour des sociétés refusant à la fois le collectivisme intégral ou l'Etat minimalitaire des thèses ultra libérales.

Interroger vingt ans après les relations entre Etat et finances peut conduire non bien sûr à reformuler semblable question laquelle appellerait sans doute la même nature de réponse mais à constater une évolution, conséquente pour ne pas dire considérable, amenant à se demander si les finances publiques sont encore aujourd'hui les finances de l'Etat.

Même si, de nouveau, la formulation peut paraître provocatrice, ou à tout le moins excessive, et s'il ne s'agit pas non plus de ressusciter les vieilles formules du « déprissement de l'Etat » où dès lors effectivement la question de ses finances ne se poserait plus, force est de relever, en tendance, la minoration de la part et de la place de l'Etat dans nos finances « publiques ». *Capitis diminutio* qui revêtira deux formes : celle d'une réduction de son périmètre et celle d'une transformation de son contenu.

#### I. — UN PÉRIMÈTRE RÉDUIT

Lorsque l'on se réfère aux ouvrages de finances publiques remontant à la période classique ou même à ceux publiés dans les années 1950 à 1970, on ne peut que constater soit l'assimilation pure et simple des finances publiques aux finances de l'Etat, soit la part très restreinte des finances publiques autres qu'étatiques.

Pour ne donner que quelques exemples, les budgets locaux (il n'existait pas encore de *finances sociales*) étaient absents des manuels ou traités de Joseph GARNIER (1862), René STOURM (1896)

et Paul LEROY-BEAULIEU (1913) (5) (6), Gaston JEZE (7) n'y consacre que 35 pages sur plus de 600 et Edgar ALLIX (8) 41 pages sur 1018, tandis que plus récemment, Pierre LALUMIÈRE (9), avec 40 pages sur 450 et Jean CATHELINÉAU, pourtant grand connaisseur des collectivités territoriales avec seulement 10 pages sur les finances locales dans son manuel de 1976 (10) (et rien sur les finances sociales ni sur les finances communautaires) traitaient eux aussi essentiellement des finances étatiques.

A l'inverse, l'on constate aujourd'hui la multiplication des ouvrages consacrés aux finances locales (11), sociales (12) et communautaires (13). Et, à de rares exceptions (14), les actuels manuels consacrent de larges places aux finances publiques non étatiques (15).

On pourrait certes peut-être s'étonner de ce paradoxe que les finances publiques de l'époque classique, si déterminées par l'idéologie libérale, soient quasi exclusivement les finances de l'Etat, mais le paradoxe n'est qu'apparent : centralisation, protection sociale encore embryonnaire et bien entendu absence de construction européenne fournissent déjà une explication. De plus, si les finances étaient essentiellement étatiques, le poids de l'Etat ne dépassait guère. (5) J. GARNIER, *Traité des finances*, Garnier fr., 2<sup>e</sup> éd., 1862; R. STOURM, *Le budget*, Libr. Guillaumin, 3<sup>e</sup> éd., 1896; P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, F. Alcan, 8<sup>e</sup> éd., 1912. (6) Moins significatif est le fait que certains ouvrages plus récents s'intitulent *Finances de l'Etat* (M. PAUL, J. MEKHANTAR) dans la mesure où il en est d'autres pour ne traiter que de finances locales, ou sociales, ou communautaires. Davantage en revanche la seule présence des finances étatiques dans la première édition du manuel d'A. PAYSANT (Masson, 1978) lequel intégrera les finances sociales à sa quatrième édition en 1997. (7) G. JEZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française* Giard et Brière, 5<sup>e</sup> éd., 1912. (8) E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* Rousseau, 5<sup>e</sup> éd., 1927. (9) P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, A. Colin, 1971. (10) J. CATHELINÉAU, *Finances publiques*, L.G.D.J., 1976. (11) M. BOUVIER, *Finances locales*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 8<sup>e</sup> éd. 2002; R. MUZZELLEC, *Finances locales*, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd. 2002; F. LABIE, *Finances locales*, coll. Cours, Dalloz, 1995; PAYSANT, *Finances locales*, coll. Droit fondamental, Dalloz, 1993; P. MOUZET, *Finances locales*, Guano, éd. 2000. (12) J.M. DUPUIS, *Le financement de la protection sociale*, Que sais-je?, 1994; R. PELLET, *Les finances sociales, économie, droit et politique*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001; J.L. MATT, *La sécurité sociale : organisation et financement*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001. (13) D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, L.G.D.J., 1990; N.J. BREHON, *Le budget de l'Europe*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 1997. (14) P.M. GAUDERMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 1996. (15) M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LASSALE, *Finances publiques*, L.G.D.J., 6<sup>e</sup> éd., 2002; E. DOUAT, *Finances publiques*, P.U.F., 1999; R. MUZZELLEC, *Finances publiques*, Sirey, 12<sup>e</sup> éd., 2002; L. SAMDI, *Finances publiques*, coll. Cours, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2000.

guère le dixième de la richesse nationale (les finances de l'Etat sont presque toutes les finances publiques mais les finances publiques n'occupent pas encore la place qui allait devenir la leur avec le changement des conceptions économique-financières dominantes à compter des années 1930).

Quant à la part de l'Etat qui, après avoir été en constante augmentation avec le passage de l'Etat libéral classique à l'Etat interventionniste, que les politiques aient été plus ou moins keynésiennes, elle connaît, depuis une vingtaine d'années et même s'il faut sur certains aspects nuancer le propos (cf. par exemple la « recentralisation » de la fiscalité locale dans les années 1990) une peu contestable réduction de son importance :

- au profit de l'*infra* ou du *supra* étatique
- au profit également du secteur privé.

A. - *La part de l'Etat se réduit au regard de l'infra étatique (collectivités locales), du supra étatique (Europe) ainsi qu'à raison de l'émergence et du développement des finances sociales*

Le phénomène n'est pas nouveau. Caractérisé, au moins dans un premier temps, par son relativisme, il tend désormais à dépasser celui-ci au point que la *capitis diminutio* étatique puisse être affirmée avec beaucoup moins de retenue.

On pourrait en effet, pendant longtemps, analyser que le rôle de l'Etat, l'accroissement de son périmètre d'intervention, allait de pair avec l'élargissement de la sphère publique. Ainsi la multiplication par cinq, en un siècle, du poids du « public » en pourcentage de la richesse nationale, pouvait laisser la place à l'accroissement, fut-il inégal, de chacun des éléments de cette « sphère publique » considéré séparément. Encore aujourd'hui d'ailleurs les manuels s'attachent à souligner l'accroissement du poids de l'Etat (16), même s'ils ignorent de moins en moins la dimension comparative (17).

Pour situer aujourd'hui, en données brutes, la part relative de l'Etat dans nos finances publiques et dans la richesse nationale, au regard de l'ensemble des prélèvements obligatoires (671,5 milliards

d'euros en 2002), la part de l'Etat était de 38,55 % (258,9 mlds d'euros) contre un peu plus de 49 % pour la sécurité sociale, 11,35 % pour les collectivités locales et 1,02 % pour la Communauté européenne (18), ce qui veut dire que de l'ordre de 30 % du PIB il y a une soixantaine d'années la part de l'Etat est aujourd'hui de 17 % en matière de recettes et d'à peine davantage en dépenses. Didier MIGAUD, alors rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale n'écrivait-il pas « la seule prise en compte des dépenses de l'Etat ne permet plus de juger de la réalité de la dépense publique » (19).

De plus, l'évolution de cette part de l'Etat dans les finances publiques et dans la richesse nationale ne se mesure pas à la seule aune de données quantitatives.

- Sans traiter pour l'instant du contenu des finances publiques, il apparaît que l'hypothèse minimale évoquée par Paul AMSELEK à acquis ces dernières années (il faut dépasser ici le seul exemple français) une crédibilité accrue. Certes, s'agissant de la fiscalité locale, on a pu à l'envie, lors de la dernière décennie, souligner leur *nationalisation* (20), c'est-à-dire l'atténuation ou la suppression de diverses ressources fiscales locales et leur remplacement par des dotations d'Etat, de même que l'on a pu longtemps estimer qu'une très forte décentralisation, sinon même l'application d'un système fédéral pouvait aller de pair avec des ressources fiscales non maîtrisées par les collectivités *infra* étatiques (collectivités locales ou Etats fédérés) la liberté locale pouvant se résumer, ce qui paraissait suffisant à beaucoup, en une liberté de dépenser (autonomie de la dépense).

Si, de ce point de vue, l'actuelle politique de décentralisation est loin de répondre à toutes les questions et si elle ne consacre pas pleinement la proposition PONCELET de loi constitutionnelle (21), dont l'actuel premier ministre, M. Jean-Pierre RAFFARIN, était signataire, il apparaît qu'au moins sur le principe, un coup d'arrêt doit être porté aux politiques de prise en charge étatique des ressources locales, encore que l'on puisse s'interroger sur la signification précise

(18) Source MINEFI, *Le Monde*, 13 mars 2003.

(19) D. MIGAUD, *Ass. nat.*, 27 janvier 1999, t. 1, p. 165.

(20) Cf. G. ORSONI, « L'évolution des ressources fiscales locales », *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, p. 167.

(21) C. PONCELET, *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, Doc. Sen. n° 432, oct. 2000.

de l'expression « part déterminante » qui doit être celle des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources pour chaque catégorie de collectivité territoriale (art. 72-2 C.) – l'on prévoyait à l'origine que cette part soit « prépondérante » (22).

Cette volonté de réappropriation par l'autorité locale d'un pouvoir fiscal ou d'une autonomie budgétaire ne doit pas être seulement interprétée comme réaction envers une pratique qui avait eu une tendance trop commode au développement. Elle s'inscrit dans un plus large mouvement illustré depuis le début des années 90 par des pays d'Europe du sud.

On ne pouvait pas ne pas constater, en effet, le décalage existant entre l'autonomie régionale (Italie) ou l'Etat des Communautés (Espagne) synonymes d'une décentralisation très poussée sinon, au moins dans le cas de l'Espagne, d'un semi-fédéralisme et la part plus que limitée des ressources d'origine fiscale dans le financement des régions ou des Communautés alors que dans le même temps, un pays réputé plus centralisé comme la France conférerait à ces ressources fiscales locales une part conséquente et même majoritaire dans le financement de ses collectivités territoriales (23).

Or, à partir de 1993 (24), la part des recettes d'origine fiscale dans les budgets locaux, qui s'avérait très faible, ne dépassant pas ou guère le dixième des ressources, a fortement progressé. Progression consacrée, en attendant peut-être d'autres évolutions, par la loi organique 7/2001 du 27 décembre 2001 où, pour l'Espagne, ce sont environ la moitié des ressources des Communautés qui sont désormais d'origine fiscale; un phénomène identique s'étant produit en Italie où l'on a même avancé la formule de « fédéralisme fiscal » pour qualifier les évolutions enregistrées (autre est la question du *pouvoir* mais le progrès est manifeste aussi de ce point de vue avec l'existence de quelques véritables impôts relevant de la décision des col-

lectivités infra-étatiques ou la capacité conférée à ces dernières de procéder à des ajustements de tarifs : IRAP en Italie et dans une certaine mesure IR en Espagne).

Si toutes ces mesures sont significatives (passé un certain seuil, une évolution ne saurait être seulement quantitative) et laissent ouverte la question du « modèle » d'autonomie (25), elles visent à montrer, hors le fédéralisme qui déjà par lui-même, bien que de façon non univoque, tend à garantir l'autonomie (ou une part de celle-ci) que tout approfondissement de la liberté locale conduit à intégrer la dimension institutionnelle. L'autonomie fiscale rejoignant l'autonomie institutionnelle mais conduisant celle-ci à se renforcer encore, l'expression achevée du *fédéralisme fiscal* étant en somme l'expression fiscale du fédéralisme, amenant ainsi les pays déjà très régionalisés à envisager la problématique du passage à l'Etat fédéral.

– La « part de l'Europe » n'est quantitativement que peu significative (1 % des prélèvements obligatoires et ce que l'on qualifie de *ressources propres* communautaires, ne sont nommées ainsi, pour les principales que par abus de langage, puisqu'il s'agit davantage, en réalité, de ressources nationales affectées aux institutions communautaires...) le rôle de l'Europe étant essentiellement celui d'un émetteur de règles. Normativité influant il et vrai parfois considérablement (cf. *infra*) sur le contenu des finances nationales.

– Quant aux finances sociales, elles n'ont été que tardivement incluses dans les finances publiques, illustrant que, comme souvent, la doctrine dans sa majorité n'admet qu'avec difficulté l'émergence de phénomènes nouveaux et que si le droit s'avère n'être fréquemment que la traduction juridique d'états de fait, la théorie est encore en retard sur l'émission des normes.

Même si le phénomène avait été perçu plus rapidement par certains (26), les finances sociales n'ont acquis une part réelle et auto-

(22) Sur toutes les incertitudes que ce texte peut révéler, cf. R. HEERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 552-554.

(23) Il est vrai que s'agissant de la France, l'on n'aurait pu parler véritablement de « pouvoir fiscal local » (cf. Thèse J. P. FERRAND, Aix-en-Provence 1992) le régime de l'impôt étant fixé par la loi et les collectivités locales n'ayant capacité d'intervenir, et pas avec une absolue liberté, que sur les taux et les montants d'imposition.

(24) Cf. J. BLANC, « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie », in *L'impôt, op. cit.*, p. 33; J. BLANC, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale », *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, p. 77; G. ORSONI, « Autonomies financières et fiscales : brèves réflexions à partir des exemples espagnol et italien », *R.F.F.P.*, n° 80, 2002, p. 103.

(25) Pour reprendre la classification de Jacques BLANC, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale », art. cit. *R.F.F.P.*, n° 81, pp. 79-84, ces « modèles » prennent la forme, parfois en parallèle, « de compétences normatives reconnues aux collectivités sur les grands impôts d'Etat », « l'attribution... de grands impôts productifs précédemment perçus par l'Etat ou institués *ex nihilo*, aux variations de taux encadrés par le législateur », « des impôts exclusivement locaux assortis d'une marge de manœuvre » ou enfin de la pleine autonomie à l'exemple du régime « foral » basque ou navarrais.

(26) Cf. L. SAMJ, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *R.D.P.*, 1982, p. 1297 ou la Société Française de Finances Publiques, qui, dès sa création en 1955, mit en place une section *finances sociales*.

nome dans les ouvrages et manuels de Finances publiques que dans les années 1990. Il est vrai que leur intégration dans les Finances publiques (ou, si l'on préfère leur dimension de Finances publiques que beaucoup avaient souhaité contester à raison notamment du caractère de droit privé des caisses locales de sécurité sociale) s'est produite par sédimentation d'éléments successifs de publication, la strate ajoutée en 1996 (révision constitutionnelle du 22 février 1996 et apparition des lois de financement de la sécurité sociale) levant les derniers doutes, s'il en existait encore (27).

B. — *La part de l'Etat se réduit au profit de celle du privé*

L'élément statistique est ici encore significatif, même si tout ne s'y réduit pas, lorsque l'on sait que, dans le monde, 29 sur les 100 PIB les plus importants sont des PIB d'entreprises (28) ou que l'effort engagé ces dernières années dans une majorité de pays, avec la consécration de la discipline budgétaire, tend à la maîtrise, puis à la diminution de la dépense publique : au sein de celle-ci, la variable « dépenses de l'Etat » étant habituellement la plus sollicitée, pour les raisons évoquées plus haut — décentralisation et affirmation du social — mais aussi parce que l'action sur les dépenses de l'Etat revêtira un caractère plus spectaculaire, plus immédiatement perceptible.

Ce recul (ou cette volonté affirmée de recul) présente d'abord une dimension idéologique. Le discours revendiquant le moins d'Etat, l'Etat minimum ou *minimalitaire*, n'est certes pas une nouveauté.

(27) Parmi les principaux éléments de publication des finances sociales :  
 — les dépenses des « divers régimes d'assurance et de sécurité sociale » sont considérées comme des charges publiques (et leurs ressources des ressources publiques) au sens de l'article 40 de la Constitution, C. Const. 11-DC, 20 janvier 1961 ;  
 — leurs ressources sont des prélèvements obligatoires et la tendance en est à une fiscalisation accrue : création et développement de la CSG et de la CRDS, TVA et Taxe foncière sur les propriétés non bâties contribuant au financement du BAPSA, affectation de droits sur l'alcool et le tabac ;  
 — les organismes de sécurité sociale font l'objet de divers contrôles publics : Cour des comptes, CODEC — Comités départementaux d'examen des comptes de sécurité sociale présidé par le trésorier-payeur-général du département ;  
 — les comptes sociaux sont, pour leur solde, inclus dans ceux des administrations publiques dans la détermination du respect des critères de Maastricht ;  
 — la révision constitutionnelles du 22 février 1996 et la loi organique du 29 juillet 1996 ont institué la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale.  
 Sur cette publication, cf. également L. PHILIP, « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *R.F.F.P.*, n° 79, 2002, p. 33.  
 (28) *Libération* 15 août 2002.

Sans remonter aux théories libérales classiques, la réappropriation de cette revendication par nombre de théoriciens, de W. LIPPMAN et F.A. HAYEK à M. FRIEDMAN (29), pour n'en citer que quelques-uns, a précédé la première vague (et vogue) néo-libérale des années REAGAN et THATCHER (30).

Par delà les alternances et péripéties politiques, ce discours demeure dominant dans certains milieux, ainsi le MEDEF, dont le projet, publié en novembre 1999, « *Pour une nouvelle constitution sociale* » s'opposant « au choix de l'étatisation » propose « le choix de la re-fondation du système social français à l'initiative des partenaires sociaux » (31).

Pour en rester à l'aspect économico-budgétaire, ce choix d'une réduction du rôle de l'Etat suppose tout à la fois diminution de la sphère étatique proprement dite (privatisations) et diminution des prélèvements et des dépenses, dont particulièrement ceux qui relèvent de l'Etat.

— Il n'est point besoin de revenir longuement sur les politiques de privatisations pour souligner, au moins en France dans leur première phase (1986-1988) et à nouveau en 1993, leur caractère idéologique : assez vite estompé toutefois puisque de 1997 à 2002, les privatisations effectuées par un gouvernement de gauche ne revêtaient plus cette dimension mais celle seulement, qui n'avait jamais été absente, de procédé d'obtention conjoncturel de recettes. Paradoxalement d'ailleurs, le recours « pragmatique » aux privatisations peut s'analyser comme une accentuation du recul de l'Etat. Le phénomène transcendant désormais les clivages idéologiques et apparaissant comme élément quasi naturel de politique publique. D'autant que n'est plus guère légitime aujourd'hui l'argument longtemps perennant de privatisations non exclusives du maintien d'un rôle dominant de l'Etat sur les entreprises concernées (32), ne serait ce qu'au

(29) W. LIPPMAN, *La cité libre*, Librairie de Médecis, 1937 ; F.A. HAYEK, *La route de la servitude*, Librairie de Médecis, 1946 et *Droit, législation et liberté*, 3 vol., P.U.F., 1980-1983 ; M. FRIEDMAN, *Capitalisme et liberté* R. Laffont, 1971.

(30) Sur les courants économiques néo-libéraux, cf. M. BOUTVIER, M.C. ESCLISSAN, J.P. LASALLE, *Finances publiques*, op. cit., pp. 175 à 185.

(31) Cité par M. BORGARRO, « Quelle démocratie sociale ? », *R.D.P.*, n° 1/2 2002, pp. 202-204.

(32) Cf. M. BAZEX, « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme », *R.F.D.A.*, 1994, p. 298 ; G. ORSONI, « Les effets des privatisations » in *Troisième colloque régional de droit comparé Bangkok 1999 Publication Ambassade de France en Thaïlande*, vol. 2, p. 77. Cf. également, sur leur dimension strictement budgétaire, A. HASTINGS-MARCHANDER, « L'impact des privatisations sur le budget de l'Etat en France », *R.F.F.P.*, n° 79, 2002, p. 43. La recette budgétaire de court terme signifiant à l'inverse, au moins pour la société privatisée réalisant durable-