

# **SÉANCE 2 :**

## **Les grands principes du droit budgétaire**

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

Annualité ; universalité ; Unité ; Sincérité ; spécialité ; Équilibre ; Débudgétisation ; Budget annexe ; Comptes spéciaux ; budget autonome ; transfert/virement de crédits ; annulation/report des crédits ; Autorisation d'engagement ; Crédit de paiement ; Fonds de concours ; prélèvement sur recettes.

### **II – DOCUMENTS SIGNALES :**

- HOUSER (M.), « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancé en demi-teinte », *RFFP*, n°105, 2009, pp ; 225-236.
- BOUVIER (M.), « Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques : les conditions des succès », *RFFP*, n°103, 2008, pp. 3-10.
- *RFFP*, « Le principe de sincérité en finances publiques », n°111, 2010.

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

- J.-P. CAMBY, « La LOLF et le Conseil constitutionnel », *RFFP*, n° 94, 2006, pp. 69-76.
- MINEFI, *Lexique budgétaire – PLF 2006*, source : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr).
- EXTRAIT DE LA DECISION du Conseil constitutionnel n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, loi de finances pour 1984.
- EXTRAIT DE LA DECISION du Conseil constitutionnel n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995.
- EXTRAIT DE LA DECISION du Conseil constitutionnel n 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.
- EXTRAIT DE LA DECISION du Conseil constitutionnel n 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.
- A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable? », *RFFP*, n°112, 2010, pp. 163-185.

### **IV - EXERCICES :**

#### **Exercice 1 :**

Dans le projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement souhaite construire une ligne de TGV directe entre Aix-en-Provence et Lille en demandant au Parlement une autorisation d'engagement pour 3 ans, à partir de l'année 2012.

Vous êtes assistant juridique spécialisé en Finances publiques et votre député vous interroge sur la validité de la demande du Gouvernement et sur la possibilité de financer le projet par une loi de programmation. Quelle est, selon vous, la différence ?

#### **Exercice 2 :** (selon les 4 décisions fournies)

En vous appuyant sur les décisions du Conseil constitutionnel fournies, expliquez l'évolution du principe de sincérité budgétaire dans le droit budgétaire français ?

# La LOLF et le Conseil constitutionnel

Jean-Pierre CAMBY \*

La LOLF et le Conseil constitutionnel, c'est, avant tout, en termes statistiques, neuf décisions :

- la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 portant sur la LOLF elle-même ;
- la décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 (LFI 2003) s'agissant de la sincérité budgétaire, l'article 32 de la LOLF étant applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et d'éventuelles annulations de crédits, son article 14 étant applicable depuis la même date ;
- la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA, s'agissant de l'affectation d'une ressource de l'État au profit d'une autre personne morale (article 36 de la LOLF, qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004) ;
- la décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003 (LFR 2003) portant également sur la sincérité et sur le domaine exclusif de la loi organique pour définir le contenu des rapports annuels de performance et du rapport de présentation du compte général de l'État ;
- la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 (LFI 2004) sur le thème de la sincérité budgétaire, sur l'information du Parlement s'agissant des mises en réserve de crédits, et sur le domaine exclusif de la loi organique s'agissant de la présentation au Parlement des dépenses fiscales ;
- la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 (LFI 2005) sur la sincérité budgétaire et le fait que la création d'un conseil des prélèvements obligatoires est un cavalier budgétaire ;

\* Professeur associé à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

- la décision n° 2005-517 DC du 7 juillet 2005 sur la loi organique du 12 juillet 2005, modifiant la LOLF ;
- la décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005, portant sur la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006, au sujet des fonds de concours ;
- la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, portant sur la loi de finances pour 2006, première à être présentée en « format LOLF », décision qui prohibe, conformément à l'article 7 de la LOLF, les missions monoprogrammes, interprète strictement la définition des comptes d'affectation spéciale, se prononce sur les indicateurs de performance, sur les surplus de recettes, et censure, en application du nouveau texte organique, deux cavaliers.

On peut, sans risque de se tromper, avancer le constat que la LOLF a été l'occasion d'une intense activité juridictionnelle de la part du Conseil, en cinq ans à peine, plus, dans un délai si bref, qu'aucune autre loi organique n'en avait suscité. Quels sont les traits dominants de cette jurisprudence ? On peut, schématiquement, en dégager trois :

- une confirmation de la place prééminente du texte organique et des principes qu'il comporte ;
- une volonté de faire strictement respecter son caractère novateur ;
- une affirmation de plus en plus marquée de l'équilibre des pouvoirs et du rôle du Parlement.

Certes, il subsiste des questions en friche. Mais les débats juridiques suscités par le contenu même de la LOLF sont très largement réglés par la jurisprudence. Au total, le Conseil constitutionnel manifeste surtout le souci de respecter le texte organique, validé en quasi-totalité le 25 juillet 2001, d'en valoriser la portée s'agissant des éléments nouveaux, tout en évitant, depuis la pleine application de la LOLF, de censurer immédiatement les dispositions qui lui sont déferées.



#### Confirmation

La confirmation vaut à la fois en termes de hiérarchie des normes, et pour le caractère exclusif du domaine de la LOLF.

S'agissant de la place de loi organique dans la hiérarchie des normes, les décisions du 25 juillet 2001 et du 7 juillet 2005 confirment, s'il en était besoin, la jurisprudence antérieure affirmant, pour reprendre l'expression de Bruno Genevois (1), la valeur « quasi-constitution-

nelle » du texte organique, une décision du 10 janvier 1995 ayant jugé qu'il était opposable aux autres lois organiques, tandis que la célèbre décision n° 60-8 DC du 11 août 1960 (2) l'avait déjà rendu opposable à toute loi ordinaire. En 2001, le Conseil interprète en outre d'une manière extensive l'habilitation donnée par la Constitution au législateur organique.

En effet, dans une décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, il avait admis que la loi organique « peut apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à leur substance ». Avec la décision du 25 juillet 2001 sur la LOLF, la restriction quant à l'absence de dénaturaison de la « substance » de la procédure disparaît. Le Conseil offre donc davantage de latitude à la loi organique. Il admet que les articles 34 et 47 de la Constitution permettent à la loi organique de déroger ponctuellement à celle-ci, par exemple en faisant obstacle, à l'article 39, à la création d'une commission spéciale pour examiner les projets de lois de finances de l'année. Il résulte de cette valorisation de la loi organique que les principes fondamentaux qu'elle contient, sur lesquels repose l'architecture budgétaire depuis le XIX<sup>e</sup> siècle : unité, universalité, annualité et spécialité des crédits, auxquels il convient d'ajouter équilibre budgétaire, d'où se déduit le vote en deux parties, et sincérité ont une valeur constitutionnelle.

La jurisprudence sur la LOLF confirme totalement cette place dans la hiérarchie des normes. Ainsi, il n'est pas possible à une loi de financement de la Sécurité sociale de porter atteinte à la procédure des fonds de concours, telle qu'elle résulte de l'article 17 de la LOLF (décision du 15 décembre 2005), ce qui garantit l'universalité, ni à des lois ordinaires – fussent-elles des lois de finances – de remettre en cause les pouvoirs du Gouvernement en matière de régulation budgétaire. Sur ce point, la décision du 7 juillet 2005 relève par exemple, que la mise en réserve de crédits ne saurait être imposée au Gouvernement, confirmant le fait que le législateur ne peut empiéter sur les pouvoirs reconnus, en matière de régulation budgétaire, au Gouvernement par la loi organique (n° 2000-429 DC du 30 mai 2000).

Mais c'est surtout s'agissant du caractère exclusif du domaine de la loi organique que les décisions du Conseil constitutionnel sur la LOLF franchissent une étape supplémentaire. D'une manière particulièrement rigoureuse, le Conseil a censuré les dispositions des lois de finances qui visaient à préciser le contenu de l'information parlementaire.

(2) V. FAVOUREU et PHILIP, « Grandes décisions, n° 7 », WALINE, RDP, 1960, p. 1030.

taire alors que, en application des articles 51 et 53 de la LOLF, la détermination de ce contenu revêt un caractère organique. Il résulte de l'article 47 de la Constitution que « seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents qui doivent être joints aux lois de finances » (29 décembre 2003).

On avait déjà pu noter que la décision du 25 juillet 2001 a fait basculer dans le champ du domaine organique l'ensemble des dispositions relatives au contrôle parlementaire et même, au-delà, des règles de la comptabilité publique, jugées « éléments indivisibles » du texte. Alors même que le contrôle parlementaire peut, conformément à l'article 34 de la LOLF, être fixé par les lois de finances, comme c'est le cas, encore en 2005, pour les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs spéciaux (3), le Conseil constitutionnel n'a pas pour autant déclassé les dispositions de la LOLF, introduites par le Sénat, relatives au contrôle parlementaire. Sur ce dernier point, on ne se situe plus dans le domaine de la confirmation, mais plutôt dans celui de l'extension du champ de la loi organique. Celle-ci est donc compétente non seulement, comme antérieurement, s'agissant de l'énumération des annexes obligatoires aux divers types de lois de finances ou le principe de l'existence d'autres annexes prévues par la loi (« jaunes »), mais au-delà, pour ce qui touche au contrôle parlementaire.

Ainsi, la jurisprudence a-t-elle consolidé et étendu le domaine organique et réaffirmé la place prééminente de la LOLF dans la hiérarchie des normes.

\*\*

#### Innovations

Si, sur bien des points, la jurisprudence confirme, il faut aussi souligner qu'elle valorise les aspects nouveaux de la LOLF. On en prendra cinq exemples : la prohibition des missions monoprogrammes, la restriction de la notion de fonds de concours, le caractère plus strict de la définition des comptes d'affectation spéciale, le respect de l'universalité budgétaire s'agissant des éventuels surplus de recettes et, enfin, le développement de la sincérité budgétaire.

La décision du 29 décembre 2005 condamne nettement les missions monoprogrammes. On peut rappeler que l'article 7 de la LOLF opère une distinction fondamentale entre la mission, qui constitue une unité de vote, relève de la seule initiative gouvernementale, et peut être interministérielle (c'est le cas pour neuf d'entre elles en 2006) et les

(3) Article 119 de la loi de finances pour 2006.

programmes qui, au sein des missions, regroupent les crédits correspondant à une activité identifiée de l'État : « politique publique définie », lesquels ne relèvent que d'un seul ministère. Pour autant, on ne peut exiger d'une mission qu'elle regroupe tous les crédits d'une même sphère d'action de l'État (même décision).

Sauf à recourir à une interprétation *contra legem*, une mission regroupe un « ensemble de programmes », ce qui condamne toute mission monoprogramme.

Or, un budget annexe et huit comptes spéciaux, dont celui des participations financières de l'État, étaient présentés dans la loi de finances pour 2006 sous forme de missions monoprogrammes. Derrière cette entorse à la lettre et à la logique même de l'article 7 de la LOLF, se dessinait également une atteinte à son article 47, lequel ouvre aux parlementaires la faculté de transférer, au sein de la même mission, des crédits d'un programme à un autre par voie d'amendement.

Le Conseil constitutionnel a, logiquement, censuré cette pratique dans la décision du 29 décembre 2005 (4). La loi de finances pour 2006 l'avait utilisée, il est vrai, uniquement en dehors du budget général. Comme il l'a déjà fait en 1997 (5), le Conseil a pourtant différé l'effet de sa censure d'une année. Cette attitude, pragmatique, lui permet d'affirmer un principe en évitant les effets sismiques qu'aurait l'annulation d'une loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale. Permise par le caractère annuel de ces lois, cette souplesse laisse une année au Gouvernement pour adapter la nomenclature budgétaire aux exigences de la LOLF.

Cette même attitude, tranchée sur le principe, conciliante en pratique pour l'exécutif grâce au caractère différé de la censure, se retrouve s'agissant des fonds de concours. À l'occasion du contrôle de conformité qu'il a effectué sur la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006, le Conseil a eu à connaître du principe d'une contribution obligatoire des caisses d'assurance maladie à un fonds de concours destiné à la prévention de menaces sanitaires, concrètement au plan Biotox et à la grippe aviaire.

Dans la décision du 15 décembre 2005, qui donne sa pleine portée à l'article 17 de la LOLF, le Conseil indique que les recettes qui peuvent abonder un fonds de concours ne sauraient présenter de caractéristiques

(4) I.-É. SCHOETTL observe que la logique de la LOLF, comme les travaux préparatoires de celle-ci, excluent la possibilité de missions monoprogrammes : *Les Petites Affiches*, 6 janvier 2006, p. 14.

(5) Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

rière obligatoire. Pour autant, comme en ce qui concerne les missions monoprogrammes, il diffère l'effet de sa censure d'un an, au nom de la protection de la santé publique. Comme l'indique Jean-Éric Schoettl (6), une telle censure aurait désorganisé un mécanisme de protection sanitaire. Le caractère différé de la censure indique aux pouvoirs publics, ici encore tenus par l'annualité, qu'ils doivent se mettre en conformité avec la décision. Cette technique permet au Conseil de ne pas renoncer à l'affirmation d'un principe, valorisé par la LOLF, consistant à restreindre les exceptions à l'universalité, et donc, notamment, à limiter les possibilités d'abonder les fonds de concours, sans pour autant censurer un dispositif, inconstitutionnel, mais maintenu pour l'année d'exécution.

L'affirmation des règles nouvelles de la LOLF est encore plus nette s'agissant des comptes d'affectation spéciale.

C'est le même principe de l'universalité budgétaire qui est ici en cause : les comptes spéciaux « dotés de crédits » constituent des missions. L'article 21 de la LOLF précise que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « en relation directe avec les dépenses concernées ». Ce texte est plus rigoureux que celui qui, jusqu'alors régissait ces comptes : l'article 25 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 indiquait que les comptes d'affectation spéciale « sont financés au moyen de ressources particulières ». Le Conseil constitutionnel, dans la décision du 25 juillet 2001, a souligné, en s'appuyant sur les travaux préparatoires de la LOLF, que « le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non-affectation des recettes au budget de l'État, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques ».

Alors qu'il n'était pas saisi de cette question, le Conseil, à l'occasion du contrôle de la loi de finances pour 2006, a eu l'occasion de concrétiser sa jurisprudence de 2001. Le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » reçoit une part du produit des amendes provenant des contrôles radar et, en dépenses, devait, outre le financement des radars et le fichier national des permis de conduire, servir à financer le « permis à un euro » pour les jeunes de 16 à 25 ans. Estimant le lien entre cette dépense et les recettes du compte trop ténu, le Conseil a jugé que la « relation directe » entre dépense et recette n'était pas, en l'espèce, établie, et il a exclu cette dépense du champ du compte.

(6) RFDA, janvier 2006, p. 134.

La jurisprudence retient ainsi une approche plus rigoureuse s'agissant de tous les mécanismes dérogatoires à l'universalité budgétaire, qu'il s'agisse des fonds de concours, « dont l'emploi doit être conforme à l'intérêt de la partie versante » (25 juillet 2001), et donc fondés sur un principe de volontariat (29 décembre 2005) des comptes d'affectation spéciale, des prélèvements sur recettes, qui doivent être « précisément et limitativement définis », justifiés et évalués (25 juillet 2001). Cette même rigueur se retrouve s'agissant des surplus de recettes.

L'article premier de la loi organique du 12 juillet 2005, modifiant la LOLF, précisait que la loi de finances arrête les modalités selon lesquelles sont « utilisés » les éventuels surplus de recettes. L'article 66 de la loi de finances pour 2006 avait prévu leur affectation à la réduction du déficit budgétaire, assortie d'une dérogation : les surplus de recettes provenant des impositions de produits pétroliers pouvaient servir à financer des dépenses. Dans la décision du 29 décembre 2005, le Conseil constitutionnel juge que par ce mécanisme « le législateur organique n'a pas entendu permettre que des règles spécifiques soient prévues pour l'utilisation du surplus constaté à partir d'une catégorie particulière de recettes ». On peut voir dans cette novation une nouvelle illustration de l'universalité : aucune catégorie de recettes, en dehors des mécanismes spécifiques prévus par la LOLF, ne peut être affectée.

La jurisprudence va donc, quelque soit le mécanisme concerné, toujours dans le même sens : ce qui prime, c'est l'universalité des recettes et des dépenses et les dérogations à cette règle ne se présument pas : elles doivent, d'une part, être explicitement prévues par la loi organique et, d'autre part, ne peuvent s'exonérer des modalités précises qui les régissent : pas de dérogation sans texte, pas de dérogation au-delà, ou en marge, du texte.

La sincérité budgétaire occupe, parmi les innovations, une place à part : la notion connaît un indéniable succès : elle est présente dans presque toutes les décisions et les requêtes – à l'exception, notoire – du contentieux de la loi de finances pour 2006. Pourtant, l'article 32 de la LOLF, qui inscrit dans le texte ce principe issu de la jurisprudence, ne revêt pas le même caractère concret que celui de l'universalité. Sauf à mettre en évidence, comme dans la décision du 30 décembre 1997, des détournements de mécanismes budgétaires, la notion fait appel à des appréciations fatalement sujettes à débat : comment une prévision de taux de croissance ou d'inflation, une estimation de recettes ou un montant de dépense peuvent-ils ne pas encourir un doute, une suspicion d'insincérité ? Mais comment transformer cette suspicion en un grief d'insincérité, étayé au plan constitutionnel ?

En dépit de son contenu juridique flou, l'absence de sincérité est pourtant très fréquemment évoquée à des fins plus politiques. La jurisprudence semble donc désormais bien établie : elle a admis qu'une réserve de crédits pouvait être prévue dès le début de l'exercice (27 décembre 2002, 29 décembre 2003) avant même que le principe d'une indication, en loi de finances de l'année, de cette mise en réserve ne figure dans la loi organique (7 juillet 2005). Au-delà, le débat constitutionnel ne saurait être ramené à un débat sur la robustesse des hypothèses économiques. Le Conseil se contente donc de retenir que les prévisions ne sont pas entachées d'une erreur manifeste, ou si l'on préfère qu'elles ne sont pas déraisonnables.

Si la notion de sincérité connaît un tel succès, c'est indéniablement parce qu'elle permet aux saisissants de critiquer, sur le plan plus politique, les hypothèses de recettes, les mises en réserve de crédits ou les dépenses. Pour autant elle est difficile à concrétiser au plan constitutionnel : le débat constitutionnel ne peut tourner à une querelle de chiffres. C'est plutôt l'objet du débat parlementaire.

\*.\*

#### Affirmation

C'est surtout en ce qui concerne l'indépendance et le rôle des pouvoirs publics que la jurisprudence sur la LOLF marque des avancées, tant en ce qui concerne la place respective de diverses institutions constitutionnelles que le rôle budgétaire du Parlement.

La LOLF permet au Conseil constitutionnel d'affirmer la valeur concrète de la séparation des pouvoirs publics. L'article 7 du nouveau texte organique prévoit leur financement par dotations et non par programmes, garantissant ainsi leur pleine autonomie financière. Les « *pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » indique le Conseil dans la décision du 27 décembre 2001, laquelle vise la décision sur la LOLF du 25 juillet 2001, où il juge que cette autonomie relève « *du respect de la séparation des pouvoirs* ». Les deux seuls dispositifs censurés de la LOLF portent d'ailleurs, l'un et l'autre, sur ce thème : sans être un pouvoir public au sens de l'article 7, la Cour des comptes doit voir son indépendance garantie ; la promulgation de la loi par le Président de la République ne saurait être conditionnée (article 33).

Le Conseil constitutionnel, lui-même pouvoir public, n'a d'ailleurs pas hésité à jouer pleinement le jeu de la LOLF, même en l'absence de mécanismes d'évaluation, qui ne concernent pas les dotations. Il convient de souligner qu'en acceptant de répondre totalement aux

questions du Rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale (7), le Conseil constitutionnel évite toute critique tenant à l'opacité de son fonctionnement.

Il faut également souligner que la jurisprudence a conforté la place de la Cour des comptes. Dès la décision du 25 juillet 2001, le Conseil a rappelé la place originale de la Cour dans l'équilibre des pouvoirs, en consacrant son indépendance, et en censurant, d'une manière particulièrement rigoureuse, un dispositif prévoyant la transmission de son programme de contrôle au Parlement, assortie de la possibilité pour les destinataires de présenter leur avis sur ce programme. En revanche, le Conseil constitutionnel a validé la possibilité conférée par la LOLF aux commissions parlementaires de demander des enquêtes à la Cour des comptes, et, plus généralement, toutes les missions d'assistance au Parlement par la Cour. Cette confirmation de la place de la Cour, à équidistance entre l'exécutif et le législatif, a permis à celle-ci et aux juridictions financières de se rallier à une mission de « Conseil et contrôle aux pouvoirs publics », séparée d'une gestion par le ministère de l'Économie. L'équilibre voulu par le constituant, souligné en 2001, a trouvé ainsi une traduction concrète en termes de nomenclature budgétaire. Les juridictions administratives, sans disposer de la même place constitutionnelle ont, elles aussi, été intégrées à cette mission.

Il faut aussi et surtout voir dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'affirmation des pouvoirs du Parlement. Outre la prohibition des missions monoprogrammes, on soulignera que la jurisprudence défend systématiquement les droits du Parlement. Si la décision du 29 décembre 2005, même si elle n'insiste pas sur ce point, constate que le nombre d'indicateurs non renseignés n'est pas incompatible avec la bonne information du Parlement, elle fait plutôt figure d'exception par rapport à tout ce qui, dans la LOLF affirme la nécessité de l'information du Parlement. S'agissant des indicateurs, il est clair que le Conseil constitutionnel a adopté une attitude conciliante eu égard à la phase de rodage de la mise en œuvre de la LOLF.

Au total on constatera que bien des lacunes qui existaient sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement ont disparu, que ce soit pour l'endettement et le recours à l'emprunt, les décrets d'avance, le vote des plafonds d'autorisation d'emplois, les questionnaires budgétaires, l'affectation des éventuels surplus de recettes ou encore l'indication des mises en réserve. Sur tous ces plans, le Conseil constitutionnel a entériné sans

(7) Rapport n° 2568. Annexe 23, par M. Pierre BOURGUIGNON.

## LEXIQUE BUDGÉTAIRE – PLF 2007

□ **Action** : selon l'article 7 (I-6° alinéa) de la LOLF, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels 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. Une action est la composante d'un programme. Les projets de loi de finances présentent les crédits en missions, détaillées en programmes, eux-mêmes composés d'actions. A la différence des titres et des catégories qui indiquent la nature de la dépense, une action identifie sa destination : elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires, un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Au sein d'un programme, au moment de l'autorisation, la répartition des crédits entre les actions est indicative sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires. Elle fait l'objet d'une restitution précise, en exécution budgétaire. La plupart des actions correspondent à des éléments de politique. En complément, certaines actions supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs programmes. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui sont associés au programme.

□ **Analyse des coûts** : la comptabilité d'analyse du coût des actions est destinée à compléter l'information du Parlement en fournissant une mesure des moyens budgétaires affectés directement ou indirectement à la réalisation des actions de politique prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

□ **Annualité du budget** : principe selon lequel le budget est voté pour un an.

□ **Article d'équilibre** : placé en clôture de la première partie du projet de loi de finances (relative aux recettes), l'article d'équilibre regroupe les ressources du budget de l'État évaluées au sein de l'état A annexé, fixe les plafonds de dépenses et détermine le solde général. A compter du PLF pour 2006, il comprend en outre les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ainsi que le plafond d'autorisation d'emploi rémunérés par l'État

□ **Autorisations d'engagement** : voir « **Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement)** »

□ **Budget de l'État** : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État.

□ **Budget économique** : compte prévisionnel, présenté en annexe du projet de loi de finances de l'année, retraçant les données prévisibles de l'activité économique au cours de cette même année.

□ **Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux** :

o **Budget général** : Il retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi de finances à certaines dépenses. (budgets annexes et comptes spéciaux) ;

o **Budget annexe** : budget retraçant les dépenses et les recettes d'un service de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement. Ils constituent des missions et sont spécialisés par programme ;

o **Comptes spéciaux** : comptes distincts du budget général, retraçant des dépenses et des recettes de l'État entre lesquelles on veut établir un lien, soit que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses, soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation (compte de prêt par exemple).

□ **Budget opérationnel de programme (BOP)** : le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département,...).

Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

□ **Catégorie** : voir « Titre et catégorie » ;

□ **Catégorie d'emploi** : les catégories d'emploi constituent une nomenclature de description des emplois rémunérés par l'État. Ces emplois sont présentés par corps, métier ou type de contrat (art. 51 de la LOLF).

□ **CHORUS** : CHORUS est le nom du futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État. Application commune aux administrations centrales et déconcentrées, CHORUS sera déployé à partir de 2008 et gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

□ **Collectif** : voir « Loi de finances rectificative ».

□ **Comptes de la nation** : comptes présentés en annexe au projet de loi de finances de l'année, fournissant les données chiffrées de l'activité économique nationale au cours des années précédentes.

□ **Contrôle financier** : la mise en oeuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier. Désormais, le contrôle financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le coeur du nouveau contrôle financier.

□ **Crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement)** : l'article 8 de la LOLF prévoit que les crédits sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. La mise en place d'une double autorisation à l'ensemble des dépenses de l'État est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes. L'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis-à-vis d'un tiers et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique. A la différence du régime de l'Ordonnance de 1959, les autorisations d'engagement ne sont plus valables sans limitation de durée contrairement aux autorisations de programme et leur champ est étendu aux dépenses autres que celles d'investissement. L'annualité des autorisations d'engagement en fait un support de l'engagement juridique par lequel naît la dépense et non un support de programmation comme l'étaient les autorisations de programme.

o 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.

o 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.

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

□ **Crédit évaluatif** : A compter du PLF 2006, les crédits évaluatifs sont réduits à des dépenses limitativement prévues à l'article 10 de la LOLF. Par rapport à l'article 9 de l'ordonnance de 1959 qui laissait aux lois de finances la possibilité de définir la liste des chapitres dotés de crédits évaluatifs, l'article 10 de la LOLF ne reconnaît que trois types de crédits évaluatifs qui doivent être ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs : les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État ; les remboursements, restitutions et dégrèvements ; la mise en jeu des garanties accordées par l'État. Les chapitres évaluatifs qui figuraient à l'état F des précédentes lois de finances sont supprimés et répartis sur des programmes de crédits limitatifs. Pour les crédits qui restent évaluatifs, ils sont inscrits dans des programmes évaluatifs dont les montants de crédits inscrits dans la loi de finances n'ont pas, comme c'est le cas ordinaire, le caractère d'un plafond mais d'une simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du législateur. A titre d'exemple, le programme « Appels en garantie de l'État » ou le programme « Charges de la dette et trésorerie de l'État » sont des programmes de crédits évaluatifs.



□ **Crédits limitatifs** : montant plafonné d'une somme inscrite dans le projet de loi de finances que les administrations ne peuvent pas dépasser durant la période d'exécution du budget, telles les dépenses de personnel ou de fonctionnement. Sauf exception, les programmes sont dotés de crédits limitatifs et constituent des plafonds de dépenses.

□ **Comptes spéciaux** : voir « Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux ».

□ **Débat d'orientation budgétaire (DOB)** : Conformément à l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session parlementaire ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport peut donner lieu à un débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le tome 1 du rapport présente une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État ainsi que quelques développements sur un aspect particulier des finances publiques (dette publique, pilotage des finances publiques par exemple). Le tome 2 contient par ailleurs la liste des missions, des programmes, des objectifs et des indicateurs de performances envisagés pour le PLF de l'année suivante.

□ **Décret de répartition** : dès la promulgation de la loi de finances, le décret de répartition fixe par programme ou par dotation les crédits ouverts en distinguant les dépenses de personnel (titre 2).

□ **Déficit budgétaire** : excédent des charges sur les recettes pour l'ensemble des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Dans une loi de finances, le déficit est indiqué au niveau du « solde budgétaire ».

□ **Dépense fiscale** : les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en oeuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Leur périmètre actuel, limité aux impôts affectés au budget de l'État, exclut donc les mesures dérogatoires concernant la fiscalité locale, la fiscalité sociale et les cotisations sociales. Conformément à l'article 51-4° de la LOLF, les dépenses fiscales continueront à figurer au sein des prévisions de recettes, dans le tome 2 du bleu « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. De plus, l'article 51-5° prévoit qu'une évaluation des dépenses fiscales sera désormais présentée au sein des projets annuels de performances auxquels elles sont associées.

□ **Dette publique** : ensemble des dettes de l'État résultant des emprunts que ce dernier a émis ou garantis.

□ **Document de politique transversale (DPT)** : un document de politique transversale est un document qui complète le projet de loi de finances et qui présente, pour une politique concernant plusieurs programmes, des objectifs coordonnés figurant sur les projets annuels de performances de ces différents programmes concourant à des finalités partagées et définies par un chef de file. Le programme du chef de file peut comporter des objectifs plus globaux traduisant l'incidence globale des différents objectifs poursuivis par les programmes partenaires. Ainsi, à titre d'exemple, le DPT « Sécurité routière » coordonne des objectifs qui figurent sur les projets annuels de performances des programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » ou « Réseau routier national ».

□ **Dotations (dotations des pouvoirs publics : dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ; dotation pour mesures générales en matière de rémunération)** : selon l'article 7 de la LOLF, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics (dont les crédits sont imputés sur le titre 1 – dotation des pouvoirs publics). Chaque pouvoir public fait l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, la mission « Provisions » regroupe les crédits de deux dotations particulières : la dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ; la 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. Les documents budgétaires par mission, les bleus budgétaires, développent le montant des crédits par dotation pour l'année en cours et l'année considérée, mais la loi organique ne prévoit pas de projet annuel de performances à l'appui de la présentation des dotations. Pour ce qui relève des pouvoirs publics, des éléments d'information complémentaires figurent dans deux annexes « jaunes » au projet de loi de finances : le rapport relatif aux

budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires) qui regroupe les éléments relatifs aux dotations accordées à la Présidence de la République, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République et le rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires.

□ **Effort social de la nation** : intitulé d'un document présenté en annexe du projet de loi de finances retraçant, pour les trois années précédant le dépôt du projet, l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'État, les collectivités territoriales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

□ **Fascicules budgétaires** : terme générique désignant l'ensemble des annexes adressées aux parlementaires. Pour les fascicules liés aux crédits, on distingue traditionnellement :

o **les annexes explicatives « bleues »** dont la couverture bleue en fait des annexes au PLF soumises au délai de dépôt sur le bureau des assemblées du 1er mardi d'octobre (les bleus budgétaires par mission qui développent les crédits de la mission et qui comprennent les projets annuels de performances, les Voies et moyens, le Rapport économique, social et financier, etc.) ;

o **les documents informatifs « jaunes »** qui doivent être déposés et distribués au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent.

□ **Fonds de concours** : fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public ; produit de legs ou de dons attribués à l'État ou à une administration publique. Le rattachement des fonds de concours est régi par l'article 17-II de la LOLF. Ils sont directement portés en recette au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré et un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. Désormais, les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par le projet de loi de finances. En exécution, l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

□ **Fongibilité asymétrique** : caractéristique des crédits dont la destination (action) ou la nature (titre) figurant lors de la présentation du programme peuvent être librement modifiées en gestion sous réserve de la couverture des dépenses obligatoires et du caractère soutenable dans la durée des choix de gestion. La fongibilité laisse donc la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses au sein d'un programme pour en optimiser la mise en oeuvre. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépense (fonctionnement, intervention, investissement, ...), l'inverse n'est pas permis. De ce fait, le montant des crédits de personnel voté pour chaque programme est limitatif.

□ **Indicateur** : voir « Objectif et indicateur ».

□ **Justification au premier euro des crédits** : Avec l'abandon de la distinction « services votés-mesures nouvelles », les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro ce qui nécessite la mise en place, dans les documents budgétaires, d'une justification au premier euro (JPE) des crédits et des effectifs demandés. La JPE développe le contenu physique et financier des programmes et explique les déterminants de la dépense (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, superficie des bâtiments, déterminants de la masse salariale, coûts unitaires des dispositifs d'intervention, etc.). La justification au premier euro est un élément essentiel de la bonne information du Parlement qui peut ainsi mieux appréhender le contenu des programmes et la sincérité du projet de loi de finances. Les éléments figurant au titre de la JPE ont également vocation à renouveler les termes du dialogue de gestion entre le responsable de programme et ses responsables de BOP ou encore du dialogue budgétaire entre les ministères et le ministre chargé du budget. Ainsi, à titre d'exemple, l'approche par les déterminants de la masse salariale d'un programme doit se substituer à la discussion des emplois budgétaires.

□ **Loi de finances initiale** : loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Le projet de loi, qui doit être voté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte, comprend deux parties distinctes :

o Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Cette partie s'achève par l'article d'équilibre.

o Dans la seconde partie, il fixe pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, le montant des crédits des programmes ou des dotations, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement en précisant, le cas échéant, le montant limitatif de leurs dépenses de personnel.

□ **Loi de finances rectificative (« collectif »)** : loi de finances modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances initiale de l'année. Le contenu et la structure des lois de finances rectificatives est défini par l'article 35 de la LOLF.

□ **Loi de règlement** : la loi de règlement est une loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Le contenu des lois de règlement est défini par l'article 37 de la LOLF et leur structure à l'article 54. En particulier, sont joints aux projets de loi de règlement 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, les résultats en matière de performance, de dépenses constatées et de gestion des autorisations d'emplois. Selon un principe de « chaînage vertueux », le projet de loi de règlement doit être déposé le 1er juin et 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 (art.41).

□ **Mission** : 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. Selon l'article 7-I de la LOLF, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères. La mission peut donc être soit infraministérielle (ex. mission « Gestion et contrôle des finances publiques »), soit ministérielle (ex. mission « Outre-mer »), soit interministérielle (ex. mission « Sécurité »). La mission constitue également l'unité de vote des crédits et les parlementaires ont la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission. En revanche, en raison de l'article 40 de la Constitution, le montant global des crédits de la mission ne peut, en revanche, être accru par le Parlement.

□ **Non-affectation des recettes** : règle d'application du principe de l'universalité selon lequel, sauf exceptions expressément prévues (budgets annexes, comptes spéciaux, attributions de produits, rétablissements de crédits et fonds de concours) qui permettent une affectation de recette sur un programme du budget de l'État, une recette particulière ne peut être affectée à une dépense particulière, mais fait partie de la masse des recettes permettant l'exécution de l'ensemble des dépenses de l'État.

□ **Objectifs et indicateurs de performance** : les projets annuels de performances des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performance. On distingue trois types d'objectifs :

o **Les objectifs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)** qui portent sur les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (par exemple : réduire la pratique du tabagisme).

o **Les objectifs de qualité de service (point de vue de l'utilisateur)** qui cherchent à améliorer le service rendu à l'utilisateur (par exemple : réduire le délai de réponse judiciaire).

o **Les objectifs d'efficacité (point de vue du contribuable)** qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

□ **Opérateurs de l'État** : il s'agit des organismes distincts de l'État, de statut juridique public ou privé, auxquels sont confiés une mission de service public de l'État, c'est-à-dire qu'il leur revient d'exécuter la totalité ou une part significative de la politique d'un programme. Les opérateurs sont dotés de la personnalité morale, ils sont placés sous le contrôle direct de l'État, ils exercent une activité majoritairement non marchande et ils contribuent à la performance des programmes. Les opérateurs peuvent recevoir des subventions pour charge de service public (crédits du titre 3, catégorie 2). On retrouve parmi les opérateurs notamment les grands établissements publics : universités, Météo France, ANPE, , CNRS, INSERM...

□ **Pacte de stabilité et de croissance** : le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 et réformé en mars 2005. Il est constitué :

- o d'une résolution concernant les objectifs à moyen terme des États membres ;
- o d'un règlement instituant la surveillance multilatérale des politiques économiques ;
- o d'un règlement clarifiant la procédure de déficit public excessif.

□ **Palier 2006 :**

o **Le projet Palier 2006** consiste à adapter les systèmes d'information financière existants aux principales dispositions de la LOLF pour la gestion 2006, avec pour objectif d'appliquer les nouvelles modalités de gestion et de passer à une nouvelle comptabilité. Le Palier 2006 est un projet interministériel qui concerne l'ensemble des acteurs de la dépense et de la comptabilité de l'État (gestionnaires et comptables) des services centraux et déconcentrés, soit environ 30 000 agents.

o **Accord LOLF** est une application de gestion unique de la dépense qui sera partagée par les gestionnaires et les comptables des administrations centrales à partir de 2006. Cette version adaptée aux principales dispositions de la LOLF dans le cadre du Palier 2006 est issue de la version Accord 1 bis.

□ **Plafond d'autorisation d'emploi :** les crédits ouverts sur le titre 2 des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds d'emplois, qui se substituent aux emplois budgétaires de l'ordonnance organique de 1959, encadrent l'emploi de tous les personnels rémunérés par l'État, quel que soit leur statut. Ils sont exprimés en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), ce qui signifie qu'un agent est comptabilisé au prorata de ses horaires de travail (temps partiel, temps plein, etc.) et de sa durée de travail dans l'année (en fonction de la date du recrutement, par exemple). Tous les personnels sont décomptés selon cette même modalité, y compris les agents occasionnels ou saisonniers. Ces plafonds sont fixés au niveau du ministère et déclinés à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois. La consommation des ETPT fait l'objet d'un compte-rendu dans les rapports annuels de performances.

□ **Programme de stabilité :** voir « **Programme pluriannuel de finances publiques** ».

□ **Programme pluriannuel de finances publiques :** il s'agit d'une esquisse du programme de stabilité français, qui est communiquée au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme stipulé par l'article 50 de la LOLF. Tous les membres de l'Union Européenne transmettent chaque année à Bruxelles, avant décembre, un programme de stabilité (ou programme de convergence pour les états non membres de la zone Euro). Institués par le Pacte de stabilité et de croissance comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques, ces programmes existent depuis 1999 et projettent l'état des finances publiques sur cinq ans. Ainsi, le programme de stabilité qui sera transmis en décembre 2006 portera sur les années 2008-2010.

□ **Projet annuel de performances (PAP) :** les projets annuels de performances sont des parties des bleus budgétaires par mission qui développent le montant des crédits et des éléments d'information. En particulier, les PAP de chaque programme comprennent :

- o La présentation du programme incluant sa stratégie, ses actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- o L'évaluation des dépenses fiscales ;
- o La justification au premier euro des crédits et des effectifs avec 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 ;
- o L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- o Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.
- o Des éléments d'information relatifs aux opérateurs du programme, c'est-à-dire aux organismes bénéficiant de subventions de l'État pour charges de service public.
- o L'analyse des coûts des actions afin de montrer l'ensemble des moyens affectés directement ou indirectement à une politique.

□ **Programme** : le programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense. Les programmes succèdent ainsi aux 850 chapitres budgétaires. Le programme constitue le cadre de la gestion opérationnelle des politiques de l'État. La plupart des programmes correspondent directement à des politiques. En complément, certains programmes supportent des moyens de pilotage, de soutien ou polyvalents et contribuent par là même à plusieurs politiques. Le responsable de programme a la faculté d'utiliser librement les crédits du programme autorisés par le Parlement sous réserve de ne pas dépasser le montant prévu pour les dépenses de personnel et le plafond ministériel des autorisations d'emploi, de couvrir en priorité les dépenses obligatoires et de gérer ses moyens de façon soutenable dans la durée.

□ **Provisions** : voir « dotations ».

□ **Rapports annuels de performances (RAP)** : les rapports annuels de performances, établis pour chaque programme, sont annexés au projet de loi de règlement. Ils expriment notamment les performances obtenues par rapport aux objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui figuraient dans le projet annuel de performances relatif au même exercice. Les premiers RAP prévus pour le printemps 2007 (annexes au projet de loi de règlement 2006) seront présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances afin de faciliter les comparaisons. Selon l'article 54 de la LOLF, le RAP fait connaître, 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 :

- o Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- o 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 ;
- o La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues à l'article 51 de la LOLF, 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.

□ **Rapport économique, social et financier** : annexe du projet de loi de finances initial qui analyse la situation économique et présente les hypothèses et la politique dans lesquelles s'inscrit le projet de loi de finances.

□ **Recevabilité des amendements** : l'article 40 de la Constitution établit que les parlementaires ne peuvent prendre des initiatives qui conduiraient à des dépenses nouvelles ou à des diminutions de recettes, que ces initiatives prennent la forme du dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement à un projet gouvernemental. L'article 47 de la LOLF précise que la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Ainsi, alors que, sous le régime de l'Ordonnance de 1959, en matière de dépenses, les amendements visant à accroître ou à créer une charge publique étaient irrecevables, la LOLF autorise les parlementaires à modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission. Pour être recevable, tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. En matière de ressources, la LOLF ne modifie pas le régime de recevabilité : la limitation de l'initiative financière s'apprécie au niveau de l'ensemble des ressources ce qui autorise des amendements gagés par des augmentations de ressource à due concurrence.

□ **Régulation budgétaire** : instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses utilisé par le gouvernement pour s'assurer du respect du plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (article 14 de la LOLF). Les crédits ainsi « mis en réserve » ne peuvent pas faire l'objet d'engagement de la part des ministères. La loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 51, aliéna 4bis, dès le projet de loi de finances initiale, l'information du Parlement sur les mesures envisagées pour assurer la maîtrise de l'exécution et le taux de régulation prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui pour les crédits ouverts sur les autres titres.

□ **Responsable de programme** : le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services. Il rend compte de sa gestion et des résultats obtenus dans le rapport annuel de performances.

□ **Sincérité du budget** : l'article 32 de la LOLF précise que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

□ **Spécialité** : principe selon lequel les crédits ouverts en loi de finances le sont pour un objet déterminé. L'unité de spécialité désigne le niveau de l'autorisation de dépense que le Parlement donne au Gouvernement. La LOLF prévoit que l'unité de spécialité est le programme (ou la dotation). L'unité de spécialité (le programme ou la dotation) se distingue de l'unité de vote (la mission).

□ **Subventions pour charges de service public** : voir « Opérateurs des politiques de l'État ».

□ **Stratégie** : la stratégie est la réflexion d'ensemble qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performances. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de la même mission, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performances, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent.

□ **Titre et catégorie** : l'article 5 de la LOLF dispose que les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : les dotations des pouvoirs publics ; les dépenses de personnel ; les dépenses de fonctionnement ; les charges de la dette de l'État ; les dépenses d'investissement ; les dépenses d'intervention ; les dépenses d'opérations financières. Ces 7 titres de dépenses sont décomposés en 18 catégories de dépenses. Par exemple, les dépenses d'intervention se décomposent en transferts aux ménages (catégorie 1), aux entreprises (catégorie 2), aux collectivités territoriales (catégorie 3), aux autres collectivités (catégorie 4) et les appels en garantie (catégorie 5).

□ **Unité du budget** : principe selon lequel le budget rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.

□ **Universalité du budget** : principe selon lequel le budget doit rassembler en une seule masse l'ensemble des recettes publiques et imputer sur cette masse l'ensemble des dépenses publiques.

□ **Valeur cible ou cible de résultat** : une valeur cible désigne la valeur définie ex ante que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé de un à cinq ans pour attester de la réalisation d'un objectif que l'on s'est fixé dans un projet annuel de performances.

□ **Voies et moyens** : le tableau des Voies et moyens du projet de loi de finances évalue les recettes de l'État. L'annexe bleue intitulée « Évaluation des voies et moyens » détaille et justifie l'évolution de ces recettes.

**Décision n° 83-164 DCdu 29 décembre 1983, loi de  
Finances pour 1984.**

Sur l'article 42 et l'état A relatifs à la taxe intérieure sur les produits pétroliers :

11. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que l'ordonnance du 18 mai 1983, qui a modifié le tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers tel qu'il avait été fixé par la loi de finances pour 1983, méconnaît l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en vertu duquel seules les lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année ; que, selon eux, l'article 42 de la loi de finances pour 1984 et l'état A qui y est annexé qui, pour évaluer les recettes de l'État, prennent en compte les conséquences financières de l'ordonnance du 18 mai 1983 l'ont implicitement validée et sont

ainsi entachés de l'inconstitutionnalité qui affecte cette ordonnance.

12. Considérant que l'article 42 et l'état A se bornent, pour évaluer les ressources de l'État, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur, que les éléments contenus dans l'annexe "Voies et moyens" de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions ; que l'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de sincérité de cet article et de cet état ;

13. Considérant que les dispositions critiquées ne constituent ni une validation ni une ratification de l'ordonnance du 18 mai 1983 ; qu'ainsi le moyen manque en fait ;

**Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de  
finances pour 1995.**

ALLEGUEE DES DROITS DU PARLEMENT :

. En ce qui concerne les ressources prévues par l'article 31 :

13. Considérant que les requérants font grief à l'article 31 de comporter un montant "irréaliste" des recettes attendues des opérations de privatisation, faussant ainsi le total des recettes et l'équilibre général figurant à l'article 36 de la loi déferée, de méconnaître les règles de non affectation des recettes et de financer massivement des charges permanentes par des recettes "incertaines" et "temporaires" ;

14. Considérant que l'article 31 prévoit, par dérogation à l'article 71 de la loi de finances pour 1993, que les produits provenant d'opérations de privatisation seront affectés en recettes du budget général, au-delà des huit premiers milliards de francs, lesquels viennent en recettes d'un compte d'affectation spéciale ;

15. Considérant que les ressources de l'État retracées dans la loi de finances présentent un caractère prévisionnel et doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener ; qu'eu égard à la liste des entreprises dont la privatisation a été autorisée par la loi susvisée du 19 juillet 1993, le Gouvernement pouvait

proposer au Parlement l'inscription au titre de 1995 de recettes prévisionnelles pour un montant de 55 milliards de francs ; qu'en outre, la circonstance qu'au-delà d'un plafond les recettes ne soient plus affectées à un compte d'affectation spéciale mais soient versées au budget général ne méconnaît pas les règles d'affectation de recettes à des dépenses non plus qu'aucune autre règle à valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne la dissimulation alléguée de charges publiques :

16. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la "débudgétisation systématique", la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report de crédits d'équipement, l'insuffisance de créations d'emplois ou de certains crédits affectent la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances ; qu'en sus de la mise en cause de certaines dotations budgétaires, ils visent ainsi les articles 33 et 35 de cette loi ;

- Quant à l'article 33 de la loi et au chapitre 46-40 du budget du ministère du logement :

17. Considérant que les requérants font valoir que l'article 33, en augmentant le montant de la part des recettes de TVA affecté au BAPSA,

permet de diminuer la subvention de l'État à ce budget annexe ; qu'en outre ils mettent en cause la diminution d'un milliard de francs de la subvention du budget général au fonds d'aide au logement que fait apparaître le chapitre 46-40 du budget du ministère du logement ; que selon eux, ces dispositions ne traduisent pas la réalité des

besoins de financement public ;  
18. Considérant que les dispositions contestées qui résultent de choix de gestion du Gouvernement ne méconnaissent aucun principe constitutionnel, ainsi d'ailleurs que les requérants l'admettent ;

**Décision n° 2001-448 DC - 25 juillet 2001**  
**Loi organique relative aux lois de finances**

Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler" ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ;

**Décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009**  
**Loi de finances pour 2010**

**SUR LA SINCÉRITÉ DE LA LOI DE FINANCES :**

2. Considérant que les requérants soutiennent que la loi déferée méconnaît le principe de sincérité budgétaire ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée dispose : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine ;

4. Considérant, en premier lieu, que les requérants soutiennent que les hypothèses économiques de croissance qui fondent la loi de finances ont été sous-évaluées de sorte que l'affectation des recettes supplémentaires serait soustraite à l'appréciation du Parlement ;

5. Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2010 soient entachées d'une volonté délibérée de les sous-estimer, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2010 ; que, d'autre part, en application du 10° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, le paragraphe IV de l'article 67 de la loi déferée dispose que les éventuels surplus des impositions de toutes natures " sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire " ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que, selon les requérants, les autorisations de crédits votées en loi de finances méconnaissent le principe de sincérité budgétaire compte tenu, d'une part, de la sous-dotation de certaines missions et, d'autre part, de la mise en réserve de crédits qui pourrait être " utilisée finalement pour financer en cours de gestion les besoins de crédits manifestement sous-estimés " ;

7. Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas



au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; que, d'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ;

8. Considérant, en troisième lieu, que les requérants font valoir qu'en n'inscrivant pas en loi de finances initiale le " grand emprunt " de 35

milliards d'euros annoncé par le Gouvernement, la loi déferée a méconnu le principe de sincérité budgétaire ;

9. Considérant que les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés du défaut de sincérité de la loi déferée doivent être écartés ;

A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable? », *RFFP*, n°112, 2010, pp. 163-185.

« Tout marche, et le hasard corrige le hasard. De là vient l'équilibre et toujours l'ordre éclate. »

Victor HUGO, Hernani,

Eugène Renduel, Paris, 1836, p. 257.

## RÉSUMÉ

Le principe d'équilibre budgétaire est au cœur des réflexions sur l'évolution des finances publiques étatiques. Les incertitudes entourant sa consécration juridique conduisent à s'interroger sur l'opportunité d'identifier un principe d'efficacité budgétaire qui traduirait plus précisément les exigences actuelles de la gestion publique.

The principle of budget balance is at the core of our reflections on the evolution of the states' public finances. The uncertainties that surround its legal consecration lead us to ponder on the appropriateness of identifying a principle of budgetary efficiency that might be better suited to the current demands of public management.

L'expression « équilibre budgétaire » porte en elle les raisons de sa promotion. En effet, dans le langage courant, la notion d'équilibre est toujours entendue de façon positive dans la mesure où elle représente la stabilité face au déséquilibre. Cette dimension ne doit pas être négligée lorsque l'on observe la diffusion et le succès de l'expression dans l'histoire de la pensée économique<sup>(1)</sup>. Cet aspect ne peut pas être néanmoins considéré comme déterminant dans l'avènement d'une approche budgétaire prônant l'équilibre comme condition de la bonne gouvernance des sociétés politiques.

L'équilibre budgétaire est clairement exposé par les théoriciens libéraux comme une manifestation positive de la faiblesse de l'État. Il s'accompagne, selon eux, de la neutralité et de la limitation des finances publiques<sup>(2)</sup>. Le volume des dépenses et des recettes publiques doit être faible et les politiques financières et fiscales ne doivent pas conduire à avantager tel ou tel secteur d'activité. De telles règles ont été scrupuleusement appliquées aux finances publiques jusqu'à la première guerre mondiale. Au-delà, l'effet

conjugué des deux guerres et de la crise économique de 1929 a conduit à la transformation de la conception du rôle de l'État autant que des finances publiques. La pensée de Keynes a remis en cause le dogme de l'équilibre budgétaire en période de crise en introduisant la notion d'équilibre économique global<sup>(3)</sup>. En France, l'ordonnance du 2 janvier 1959 a parfaitement traduit les incertitudes de l'époque et surtout les hésitations entre deux conceptions économiques différentes : celle prônant l'équilibre budgétaire et celle relativisant son importance. Ainsi, l'expression « équilibre budgétaire » n'a pas été utilisée dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Son article 1<sup>er</sup> disposait en effet : « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent »<sup>(4)</sup>. L'utilisation de l'expression « équilibre économique et financier », dont le périmètre est indéterminé, caractérise le choix de ne pas consacrer le principe d'équilibre budgétaire et de promouvoir une expression qui se rapproche de la définition keynésienne, sans toutefois la reprendre. Cette formulation marque le point de départ d'une ambiguïté qui, dans une large mesure aujourd'hui encore, influence la conception des finances publiques de l'État en France.

Dans d'autres États européens, une telle approche n'a jamais été appliquée au profit de la reconnaissance précoce du principe d'équilibre budgétaire stricto sensu. En Allemagne par exemple, la règle est posée depuis 1949 dans la loi fondamentale<sup>(5)</sup> et des éléments encore plus précis et contraignants ont été consacrés ces dernières années<sup>(6)</sup>. Dans le cadre de l'Union européenne, les traités communautaires ont, depuis l'origine, posé la règle ainsi : « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses »<sup>(7)</sup>. Cette obligation se double aujourd'hui d'une programmation pluriannuelle contraignante<sup>(8)</sup>. Ces règles influencent en partie les réflexions menées actuellement en France.

Le contexte est donc différent en France puisque la naissance de la V<sup>e</sup> République ne s'est pas accompagnée de l'émergence d'une règle budgétaire. En effet, l'équilibre entendu par l'ordonnance de 1959 n'est pas juridiquement contraignant, il n'a pas permis au Conseil constitutionnel de sanctionner un quelconque déséquilibre budgétaire, même si celui-ci a dégagé un principe fondamental du droit public financier à travers « la définition de l'équilibre économique et financier »<sup>(9)</sup>. La transformation de la place du principe d'équilibre budgétaire dans le droit français a été en fait initiée, non par un changement textuel interne, mais par l'adoption du traité de Maastricht en 1992. En effet, la mise en place de l'Union économique et monétaire a conduit le droit communautaire à se saisir de la question de l'application par chaque état membre de la zone euro du principe d'équilibre à ses propres finances. Le traité de Maastricht a instauré une règle de maîtrise des déficits publics en fixant des « critères de convergences » pour les États. Parmi ces critères, figurent ceux relatifs à la dette et aux déficits des administrations publiques (État, collectivités territoriales et sécurité sociale) qui doivent demeurer dans les limites de 3 % du PIB pour les déficits et 60 % du PIB pour la dette. Le traité d'Amsterdam de 1997 a renforcé la coordination des politiques budgétaires et mis en place la procédure de sanction pour déficits excessifs<sup>(10)</sup>. Le pacte de stabilité et de croissance fait l'objet d'un contrôle par la Commission et une procédure contraignante peut être mise en œuvre en cas de dépassement des critères. En 2003 la procédure initiée pour la France et l'Allemagne n'a pas été menée à terme, le Conseil, ayant suspendu les sanctions demandées par la Commission. La Cour de Justice de l'Union européenne a annulé cette suspension tout en refusant de

reconnaître l'automaticité des sanctions décidées par la Commission<sup>(11)</sup>. Cet arrêt et les critiques apportées à ce mécanisme ont conduit à une réforme. Les critères du pacte de stabilité et de croissance ont en effet été assouplis en 2005, afin de mieux prendre en compte la situation économique<sup>(12)</sup>. La question d'une réforme d'ampleur du pacte reste d'actualité même si le Conseil européen du 17 juin 2010 l'a, une nouvelle fois adapté en souhaitant le renforcement de son volet préventif et correctif<sup>(13)</sup>.

En dépit des interrogations sur la réforme du pacte, ses conditions ont commencé à peser, dès le traité de Maastricht, sur l'élaboration des budgets des États membres. La France a ainsi procédé à une adaptation de ses règles nationales par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(14)</sup> qui s'est substituée à l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>(15)</sup>. En effet, et pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, l'expression « équilibre budgétaire » est utilisée dans un texte juridique contraignant.

Cette consécration est difficile à apprécier et justifie de s'interroger sur sa portée. Dans le cadre de cette étude, l'approche juridique d'un principe pourtant économique sera privilégiée. Ce choix limite l'appréhension globale du principe dans toutes ses caractéristiques<sup>(16)</sup>. Si la dimension et l'analyse économique de ce principe sont essentielles, une étude juridique de celui-ci est possible au regard de son avènement dans le cadre de la LOLF. Le principe d'équilibre budgétaire est en quelque sorte « juridicisé » sans que son contenu ne soit économiquement précisé. Le principe entre dans la sphère juridique mais le peut-il réellement ? C'est toute l'ambiguïté de l'équilibre budgétaire tel qu'il existe formellement aujourd'hui. Plus encore, les projets de constitutionnalisation du principe obligent à s'interroger sur sa consistance juridique. Cette interrogation ne remet pas en cause, bien au contraire, l'utilité d'une réflexion sur le principe d'équilibre budgétaire. Le point de départ de l'analyse est assez simple, il convient de déterminer la nature juridique actuelle exacte du principe d'équilibre, la réalité de son existence et sa portée.

Cette étude nécessite, au préalable, de choisir le champ de la réflexion : l'État ? Les collectivités territoriales ? Les comptes de la sécurité sociale ? Les trois ? En effet, le principe n'est pas entendu de la même façon selon le niveau considéré. Depuis 1982, les collectivités territoriales sont astreintes à un strict respect de l'équilibre budgétaire dans le vote et l'exécution de leurs budgets primitifs. Une procédure contraignante dirigée par le préfet assisté par les chambres régionales des comptes permet le contrôle budgétaire et la correction des déséquilibres budgétaires<sup>(17)</sup>. En revanche, pour l'État et les administrations de sécurité sociale, la situation est moins claire. Certes, la révision du 23 juillet 2008 a intégré l'objectif d'équilibre des comptes publics comme mission des lois de programmation pour les finances publiques consacrées à l'article 34 de la Constitution<sup>(18)</sup>. De la même façon, l'objectif d'équilibre apparaît en matière de lois de financement de la sécurité sociale<sup>(19)</sup>. Il convient de plus en plus en matière de finances publiques de raisonner au regard de toutes les administrations publiques. La globalisation en matière de finances publiques est à la fois une exigence au regard des critères européens qui évoquent les comptes publics, mais aussi une nécessité pour appréhender les différentes contraintes et ressources dans la sphère publique<sup>(20)</sup>. Néanmoins, on s'attachera, dans le cadre de cette étude, plus particulièrement au budget de l'État, et ce pour deux raisons. En premier lieu, les réflexions actuelles incitent à réfléchir au devenir du principe d'équilibre au regard de la loi de finances de l'année dans une perspective de réforme constitutionnelle. En second lieu, l'analyse du principe d'équilibre budgétaire au niveau de l'État semble

pertinente du fait de l'incertitude qui l'entoure. Nul doute que le principe d'équilibre budgétaire existe pour le budget des collectivités territoriales. Nul doute également qu'il existe a minima un objectif d'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

En revanche, en ce qui concerne l'existence d'un principe d'équilibre budgétaire de la loi de finances, la réponse est moins assurée même si celui-ci est évoqué par une partie de la doctrine<sup>(21)</sup>. Le souhait politique de formaliser le principe dans la Constitution conforte d'ailleurs l'idée qu'il ne préexiste pas. Pourtant, son apparition au sein de la LOLF ne peut pas être considérée comme sans conséquence. À partir du moment où le principe d'équilibre budgétaire concerne l'État, il devient contestable voire indéterminé. Ces incertitudes sont liées en partie à la nature même de l'État. La question de la souveraineté et du caractère permanent de l'État conditionne de façon très particulière les réflexions sur la dette publique et donc sur le principe d'équilibre<sup>(22)</sup>. Cette nature singulière de l'État combinée à l'essence économique du principe d'équilibre provoque une opposition qui rend l'application du principe infiniment délicate. Or, et c'est le paradoxe actuel, on assiste à une formalisation de plus en plus forte du principe d'équilibre budgétaire (I) qui, au regard de ce qui vient d'être dit, amplifie son ambiguïté et le risque de son ineffectivité. Il semble que dans le contexte actuel et dans le cadre d'une volonté de formalisation, il serait plus opportun de consacrer un principe d'efficacité budgétaire inspiré du principe de bonne gestion financière plutôt que de chercher à affirmer un principe d'équilibre budgétaire qui restera toujours, par essence, incertain (II).

## I. – LA FORMALISATION RENFORCÉE DU PRINCIPE D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

L'opportunité de la consécration d'un principe d'équilibre budgétaire applicable au budget de l'État est largement débattue depuis quelque temps. Pourtant, depuis 2001 et l'adoption de la LOLF, ce principe a fait son apparition dans le droit positif (A). Le débat actuel vise donc moins à affirmer sa consécration qu'à renforcer sa place dans la hiérarchie normative en le plaçant au niveau constitutionnel et en affirmant explicitement son caractère contraignant (B).

### A. Un principe consacré par la LOLF

La consécration du principe d'équilibre budgétaire par la LOLF est passée inaperçue, plus encore, elle est régulièrement relativisée<sup>(23)</sup>. Cette négation du principe repose sur un problème de définition : l'existence d'un principe d'équilibre budgétaire exige-t-elle le caractère obligatoire du principe d'équilibre consacré ? Une réponse positive à cette question préalable caractérise une vision maximaliste du principe, telle qu'il est utilisé pour le budget des collectivités territoriales : toute atteinte au principe entraîne la mise en place d'une procédure contraignante de rétablissement de celui-ci. Selon cette première approche, le principe d'équilibre n'est assurément pas présent dans le texte de 2001<sup>(24)</sup>, ni plus encore dans les textes ultérieurs, notamment la révision constitutionnelle de 2008 qui formalise seulement « un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »<sup>(25)</sup>. Néanmoins, il est difficile de ne donner aucune signification au changement terminologique initié par la loi organique. Effectivement, la LOLF innove et utilise l'expression à cinq reprises<sup>(26)</sup> notamment dans son 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'État, ainsi que **l'équilibre budgétaire et financier** qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et

des résultats des programmes qu'elles déterminent». Cette formulation remplace celle de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui disposait : « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un **équilibre économique et financier** qu'elles définissent ». L'expression d'équilibre « économique » et « financier » est dissociée dans le texte de la LOLF : ce que doit déterminer la loi de finances c'est un équilibre budgétaire et financier en tenant compte d'un équilibre économique. Dans l'article 1<sup>er</sup>, l'expression exacte consacrée est « équilibre budgétaire et financier » ce qui peut faire douter de la consécration de l'expression « équilibre budgétaire » stricto sensu <sup>(27)</sup>. Si l'on poursuit néanmoins l'analyse, on constate que les autres articles de la LOLF utilisent l'expression seule : l'article 34 dispose notamment « la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes : **I. Dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre** ». La notion d'équilibre budgétaire remplace ici celle d'équilibre financier utilisée dans l'ordonnance de 1959 <sup>(28)</sup>. De façon tout aussi explicite, « le risque de détérioration de l'équilibre budgétaire » apparaît dans l'article 14 de la LOLF comme une des conditions d'annulation des crédits budgétaires en cours d'année <sup>(29)</sup>. Une telle annulation ne nécessitait aucune justification sous l'empire de l'ordonnance de 1959. Le souci de l'équilibre budgétaire devient donc une cause justificative de l'annulation de crédits, même si cette limitation peut sembler assez peu contraignante. Aux côtés de toutes ces références explicites, la LOLF fait de manière plus elliptique, référence à trois reprises « aux engagements européens de la France » <sup>(30)</sup>. Dans le cadre budgétaire, cette mention vise à rappeler les engagements relatifs au pacte de stabilité et de croissance et donc à l'équilibre. Cette assimilation entre engagements européens et recherche de l'équilibre budgétaire est assez régulièrement effectuée <sup>(31)</sup>.

Ces trois illustrations tirées de la LOLF convergent dans le sens de la reconnaissance d'une conditionnalité par l'équilibre budgétaire issue du texte : le principe est déterminant dans la préparation du projet de loi de finances en fixant une ligne à suivre, dans la discussion et le vote en étant relié au tableau d'équilibre et enfin dans l'exécution par la causalité établie entre le risque de déficit et la possibilité d'accorder l'annulation de crédits budgétaires. Le principe apparaît donc bien opérant au sein de la LOLF. Il n'est pas pour autant contraignant dans le sens qui est le sien en matière de budgets des collectivités territoriales. Les travaux préparatoires permettent de constater que les parlementaires n'ont pas souhaité astreindre le budget de l'État aux mêmes obligations que ceux des collectivités territoriales <sup>(32)</sup>. Pour autant, certaines propositions de réformes visent aujourd'hui à renforcer le caractère contraignant du principe et vont jusqu'à évoquer sa constitutionnalisation.

## **B. Un principe en voie de constitutionnalisation ?**

Le président de la République a annoncé en clôture de la deuxième conférence sur le déficit le 20 mai 2010 sa volonté d'engager une réforme constitutionnelle pour inscrire une règle d'équilibre des finances publiques dans la Constitution <sup>(33)</sup>. L'instauration d'une règle d'équilibre a été à plusieurs reprises proposée dans l'histoire parlementaire récente, elle a pris la forme de propositions de lois organiques, voire constitutionnelles <sup>(34)</sup>, mais elle n'a pas été consacrée dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008. Cette volonté a néanmoins été réaffirmée récemment sous l'influence de la crise économique et

surtout en référence à la révision de la loi fondamentale opérée en Allemagne en 2009 visant à donner plus de force à une telle règle d'équilibre<sup>(35)</sup>.

La constitutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire exigerait, en premier lieu, de s'entendre sur la nature de l'équilibre souhaité : le caractère protéiforme de la notion d'équilibre budgétaire resurgit donc. Les tentatives de réformes constitutionnelles de ces dernières années illustrent encore cette ambiguïté, de la même façon que le choix fait en Allemagne. Au-delà du contenu se pose également la question de l'utilité de cette éventuelle constitutionnalisation.

S'agissant du contenu ; il est plus facile de définir ce que ce principe ne devrait pas être. L'équilibre budgétaire constitutionnalisé ne devrait pas être celui de la « règle d'or » applicable aux finances locales qui exige que l'emprunt ne puisse financer que des dépenses d'investissement. Les avis convergent pour exclure cette approche<sup>(36)</sup>. Ce refus s'explique par la nature particulière des dépenses publiques de l'État et le caractère pluriel des comptabilités qui rend difficile la mesure précise de cet investissement<sup>(37)</sup>. Quels seraient donc les contours de cette règle d'équilibre ? Selon M. Delpla, il conviendrait d'inclure dans la Constitution un article disposant : « Une loi organique détermine le montant maximal du déficit des administrations publiques, corrigé des incidences de la conjoncture économique »<sup>(38)</sup>. Ce type de dispositif serait complété par la loi organique précisant les délais pour atteindre cet objectif. Les propositions du groupe de travail dirigé par M. Camdessus sont finalement moins ambitieuses<sup>(39)</sup>. Elles envisagent d'appliquer le principe d'équilibre budgétaire aux instruments budgétaires comme objectif à atteindre ou trajectoire à respecter. En quelque sorte, l'équilibre budgétaire ne serait pas entendu comme une exigence temporelle annuelle, comme dans le cadre du budget des collectivités territoriales, mais il deviendrait une obligation d'objectif pluriannuel. On perçoit bien ici le renforcement du caractère obligatoire du principe, même si par souci d'effectivité, il n'est pas consacré sous son jour le plus contraignant. Le mécanisme juridique proposé serait la création de lois-cadres pluriannuelles de programmation des finances publiques (LCPFP) qui s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>(40)</sup>. S'ajouterait à ce dispositif, une mesure contraignante ne permettant au législateur, dans le cadre annuel, de n'augmenter les dépenses qu'à condition d'augmenter également les ressources ou de ne pouvoir diminuer les recettes qu'en diminuant également les dépenses. Cette fongibilité, à l'inspiration très « lolfienne », réintroduit la notion de mesures nouvelles largement écartée par la LOLF<sup>(41)</sup>.

S'agissant de la pertinence d'une constitutionnalisation, le débat est moins nourri. L'instrument juridique pertinent pour consacrer le principe d'équilibre budgétaire n'est pas nécessairement la Constitution. Pourtant, si l'on en croit J. Delpla, « il est impossible d'instituer une règle budgétaire crédible en la circonscrivant à une seule loi organique, sinon la loi organique créant la règle au sein de la LOLF serait jugée anticonstitutionnelle par le Conseil constitutionnel »<sup>(42)</sup>. Cette analyse mérite d'être nuancée. En effet, si l'on confronte ces propos à l'article 34 de la Constitution, qui précise « 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 », il apparaît qu'une loi organique serait suffisante pour renforcer l'effectivité du principe d'équilibre. En effet, l'expression « sous les réserves » a conduit le Conseil constitutionnel à juger que les lois de finances devaient être conformes aux lois organiques prévues par l'article 34 de la Constitution<sup>(43)</sup>.

Il est probable que le Conseil constitutionnel accepterait la constitutionnalité d'une loi organique fixant une nouvelle « réserve » aux lois de finances qui serait l'obligation de vote en équilibre ou la soumission de la loi de finances aux lois-cadres de programmation des finances publiques.

Le groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques reconnaît le caractère facultatif d'une révision constitutionnelle, même si son analyse prête également à discussion. La note d'étape, publiée le 20 mai 2010, affirme : « sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, il ressort d'une analyse préliminaire que les dispositions combinées du 21<sup>e</sup> et du 22<sup>e</sup> alinéa de l'article 34 de la Constitution habilite le législateur organique à établir une règle d'équilibre structurel annuel des comptes des administrations publiques »<sup>(44)</sup>. La référence aux deux derniers alinéas de l'article 34 de la Constitution pour justifier une règle d'équilibre annuel applicable aux comptes des administrations publiques pose néanmoins question. En effet, si l'alinéa 21 de l'article 34 de la Constitution consacre bien la notion « d'équilibre des comptes des administrations publiques »<sup>(45)</sup>, et si son alinéa 22 autorise le recours à la loi organique pour préciser les modalités de l'article 34<sup>(46)</sup>, ces alinéas consacrent les dispositions relatives aux lois de programmation pluriannuelles. Une obligation annuelle d'équilibre des comptes pourrait être fondée plus justement sur l'alinéa 18 de l'article 34<sup>(47)</sup>. Même s'il n'est en revanche pas contestable que le renforcement des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques s'appuierait plus logiquement sur les alinéas 21 et 22 de l'article 34 de la Constitution. Le choix proposé par le groupe de travail s'inscrit en fait dans une double volonté, consacrer l'équilibre et subordonner la loi de finances annuelles aux lois de programmation pluriannuelle. Ce double objectif vise à transformer progressivement les mentalités en établissant une trajectoire vertueuse sur plusieurs années et en coordonnant les lois de finances annuelles au regard de cet objectif. Cette articulation entre programmation pluriannuelle du principe d'équilibre et ajustement annuel par la loi de finances se justifie sans doute sur le plan économique. Sur le plan juridique, même si les obstacles constitutionnels peuvent être levés, ce choix laisse en revanche perplexe. Que laisse-t-il comme marge aux parlementaires ? Quelle liberté demeure pour un gouvernement récemment nommé et contraint par l'objectif pluriannuel de son prédécesseur ? Le principe du consentement du peuple à l'impôt consacré à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>(48)</sup> exige également de laisser les parlementaires débattre annuellement du montant des ressources et des charges de l'État. La contrainte que constitueraient les futures LCPFP serait néanmoins une autolimitation du Parlement à l'image de celle d'Ulysse face aux sirènes<sup>(49)</sup>. Au-delà, le choix de la révision constitutionnelle s'explique également par la portée politique qu'elle revêt, qu'elle initie un changement majeur ou qu'elle couronne une réforme. Mais, a contrario, la consécration du principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution n'assure pas pour autant son respect impératif. Une inapplication affaiblirait même la valeur de la règle constitutionnelle. Le recours à une révision constitutionnelle n'est donc, a priori, pas indispensable ni nécessairement opportun, mais plus largement on peut s'interroger sur l'effectivité de la consécration d'un principe contraignant d'équilibre. Cette question décisive ne semble pas pouvoir être tranchée dans le sens affirmatif sans sérieuses réserves.

## II. – L'EFFECTIVITÉ CONTESTABLE DU PRINCIPE D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Si la formalisation croissante du principe d'équilibre ne fait pas de doute, les difficultés d'application de celui-ci ne se réduisent pas pour autant. Les interrogations ne portent pas, dans ce cadre, sur la pertinence économique ou l'intérêt du principe en termes de politiques budgétaires, mais sur l'apport même de sa formalisation. La consécration d'un principe juridique contraignant d'équilibre budgétaire peut avoir des conséquences décisives en matière de finances publiques, mais elle peut également s'avérer improductive (A). Cette forte incertitude fait douter de l'intérêt du principe d'équilibre budgétaire comme principe cardinal en matière budgétaire. Il semble que plus que l'équilibre, c'est l'efficacité budgétaire qui gagnerait à être promue comme principe essentiel de la gestion publique (B).

### A. Les potentialités aléatoires du principe d'équilibre

L'équilibre peut-il devenir le nouveau vecteur de la refondation du système financier et fiscal ? Dans une vision maximaliste du principe, il a cette mission. Toutes les politiques de dépenses et de recettes publiques vues sous le prisme du principe d'équilibre seraient largement modifiées. En ce sens, c'est le principe de fongibilité intégrale des dépenses et des recettes qui serait consacré. Sur le plan qualitatif, l'équilibre budgétaire est également utilisé dans le cadre du processus de rationalisation des dépenses sous différentes formes. Ainsi, dans le cadre de la préparation du budget, un nouveau processus d'élaboration budgétaire s'est mis en place. La circulaire du Premier ministre en date du 21 janvier 2005<sup>(50)</sup> a réorganisé le processus de préparation de la loi de finances en déterminant quatre phases successives qui font la part belle à la notion de performance. Derrière cette nouvelle pratique réside une prise en compte matérielle des nouvelles exigences de la loi de finances : la recherche de l'efficacité et la limitation des coûts.

Plus récemment, la consécration par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 des lois de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques a renforcé un peu plus cette exigence<sup>(51)</sup>. La première loi de programmation du 9 février 2009 a, en effet, été présentée comme permettant une gestion pluriannuelle et raisonnable des finances publiques en visant le retour à l'équilibre budgétaire<sup>(52)</sup>. La concomitance entre l'adoption de ce nouvel instrument et la survenance de la crise économique a, néanmoins, limité l'impact de cette nouvelle programmation pluriannuelle<sup>(53)</sup>.

Toutes ces modifications essentielles sont guidées principalement par la recherche d'effectivité du principe d'équilibre budgétaire. C'est également le cas, même si le lien apparaît plus distant, dans le cadre plus général des nouvelles règles de gouvernance financière des administrations publiques. La revue générale des politiques publiques (RGPP) initiée en juillet 2007<sup>(54)</sup> est particulièrement révélatrice de l'importance de l'équilibre budgétaire dans la gouvernance des politiques publiques. La recherche de la réduction des dépenses publiques apparaît comme l'un des objectifs majeurs de la RGPP dès 2007<sup>(55)</sup>. À partir de 2009, la loi de programmation des finances publiques incorpore les décisions liées à la RGPP. La loi de règlement doit également désormais assurer une prise en compte renforcée des conséquences de la RGPP<sup>(56)</sup>. Au-delà, ces mesures modifient en profondeur la structure des administrations financières dans le sens de l'approfondissement de la logique issue de la LOLF. La création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique est particulièrement remarquable à cet égard<sup>(57)</sup>. La DGFIP transpose plusieurs principes de la LOLF. Elle conduit à une redéfinition des missions et des actions des administrations



financières. En pratique, la séparation des ordonnateurs et des comptables adaptée par la nouvelle comptabilité mise en place par la LOLF se trouve encore un peu plus relativisée par le processus de fusion des administrations fiscales. Ainsi, plus largement la RGPP modifie la culture de l'administration et incorpore la logique de performance, mais également la recherche de la réduction des dépenses publiques. En filigrane apparaît logiquement l'objectif d'amélioration de l'équilibre budgétaire.

Sur le plan fiscal, les évolutions sont moins flagrantes, mais dans ce domaine également, le principe d'équilibre budgétaire apparaît moteur. Il faut, ici aussi, distinguer deux aspects. D'une part, il s'agit de rechercher des économies sur le plan fiscal ce qui est lié à la prise en considération assez récente<sup>(58)</sup> de l'importance budgétaire des dépenses fiscales, entendues comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français »<sup>(59)</sup>. Progressivement l'objectif de réduction des dépenses fiscales s'est renforcé, suite au constat renouvelé de leur impact budgétaire considérable<sup>(60)</sup>. La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 intègre également cet objectif<sup>(61)</sup>. Cette limitation, en ne créant pas de nouveau prélèvement, apparaît comme une mesure médiane moins connotée idéologiquement qu'une hausse d'impôts. Elle est présentable comme une recherche de limitation de la dépense publique, alors qu'elle caractérise bien une politique fiscale et donc un accroissement des recettes publiques, comme en témoigne la définition donnée plus haut.

D'autre part, le second aspect, souvent évoqué, mais non encore réellement exploité, consiste en une recherche d'accroissement direct des recettes fiscales. Cette volonté se justifie par l'importance du déficit qui suggère qu'une diminution des dépenses publiques ne suffira pas à atteindre l'équilibre. Là encore, le principe d'équilibre budgétaire pourrait s'avérer particulièrement stimulant et incitatif. En effet, plus que d'augmenter mécaniquement les impôts existants, dont le poids est déjà contesté, le contexte est propice à une remise à plat du système fiscal, pour plus d'efficacité, tout en redéfinissant les paramètres de l'équité.

Une telle proposition de réforme de la fiscalité n'est pas en soi originale. Régulièrement, des perspectives de transformations sont évoquées ou proposées, mais le poids des différents acteurs reste souvent déterminant pour limiter les changements<sup>(62)</sup>. Quelques évolutions sont néanmoins en cours actuellement. Les conséquences de celles-ci apparaissent néanmoins très incertaines, voire paradoxales quant à la transformation de la fiscalité. Le premier changement significatif concerne la fiscalité locale, par la réforme de la taxe professionnelle mise en œuvre par la loi de finances pour 2010<sup>(63)</sup>. Cette transformation implique à court terme un accroissement des dépenses de l'État. Pour 2010, l'État s'est engagé à compenser les pertes de recettes pour les collectivités territoriales issues de la réforme tout en respectant le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>(64)</sup>.

Le second changement souhaité consistait en l'instauration d'une contribution carbone, censurée par le Conseil constitutionnel<sup>(65)</sup> puis finalement reportée par le gouvernement. En tout état de cause, cette réforme de la fiscalité ne s'inscrivait pas en elle-même dans un objectif d'accroissement des recettes publiques, même si plus largement la fiscalité écologique pourrait dans l'avenir être l'un des vecteurs de la transformation du système fiscal et de la nature des prélèvements. Le projet de réforme des retraites, présenté par le gouvernement au cours de l'année 2010, participe également de cette volonté en proposant « un prélèvement de 1 % sur la dernière tranche de l'impôt sur le revenu »<sup>(66)</sup>.

D'autres changements importants restent hypothétiques. Ils portent par exemple sur une redéfinition de la fiscalité des personnes qui pourrait être regroupée à la fiscalité sociale. Sont évoquées notamment la fusion entre l'impôt sur les revenus des personnes physiques et la contribution sociale généralisée, l'adaptation du « bouclier fiscal » ou encore la suppression de l'impôt sur la fortune<sup>(67)</sup>. Autant de réformes différentes portées par des idéologies distinctes.

Ces potentialités, mais également les incertitudes liées à l'émergence du principe d'équilibre, illustrent l'ambiguïté possible du principe. Traditionnellement principe idéologique, l'équilibre budgétaire peut de nouveau revêtir cette estampille au risque de ne plus permettre aucune évolution sur son nom mais au contraire renforcer une nouvelle opposition assurément stérile quant aux réformes budgétaires à venir. L'équilibre pourrait ainsi demeurer un catalyseur persistant d'oppositions idéologiques. M. Delpla avance néanmoins la nature « bipartisane » de la règle d'équilibre qui permet de mener une politique claire : « Dans une démocratie saine, la gauche doit assumer devant les électeurs les conséquences de ses choix en faveur des dépenses publiques élevées (en proposant des impôts élevés) ; la droite doit assumer ses choix en faveur de prélèvements obligatoires plus faibles (en proposant des baisses de dépenses) »<sup>(68)</sup>. Cette clarté serait, selon l'auteur, une avancée significative contre la « démagogie » en matière budgétaire. L'analyse est séduisante, mais elle vise à séparer les politiques menées selon l'appréciation que les acteurs font de l'équilibre budgétaire. Le principe apparaît toujours bien comme un « marqueur » idéologique non pas ici au regard de son respect ou de sa violation, mais par rapport aux politiques fiscales menées pour son application : une politique de « gauche » de dépenses publiques fortes et une politique de « droite » d'impôts faibles. La schématisation est également à l'œuvre ici. Que dire de cette analyse au regard des politiques menées à l'échelle des pays de l'Union européenne ? Les politiques budgétaires traditionnelles des pays scandinaves témoignent de manière régulière de dépenses publiques élevées quelle que soit la majorité au pouvoir<sup>(69)</sup>. Les politiques budgétaires suivies en Allemagne ne sont pas liées à la constitutionnalisation de la règle d'équilibre et donc à un choix politique<sup>(70)</sup>. Les exemples donnés par M. Delpla traduisent la difficulté de sortir des clivages traditionnels au regard de la règle de l'équilibre budgétaire et méconnaissent en partie la réalité. En France, la gauche au pouvoir a eu à gérer un excédent de recettes fiscales entre 1998 et 2000, tandis que la droite a mis en place un plan de relance incluant de larges dépenses publiques et un accroissement du déficit budgétaire depuis 2009. Une schématisation à fronts renversés en quelque sorte...

C'est en ce sens que la constitutionnalisation de l'équilibre pose problème : elle ne permettra pas plus qu'avant un choix clair des gouvernants, la pratique montrant que le pragmatisme domine toujours en matière budgétaire, plus que les choix idéologiques. En revanche, la constitutionnalisation de l'équilibre, c'est la consécration de l'ambiguïté du principe : chacun pouvant y voir ce qu'il souhaite, les politiques budgétaires dépendant toujours en dernier lieu de la réalité économique. Pour preuve, dans toutes les propositions précises de constitutionnalisation, une dérogation en cas de crise économique est intégrée au dispositif présenté permettant la mise entre parenthèses du principe d'équilibre<sup>(71)</sup>. En revanche, l'inapplication, même admise, du principe serait difficile à expliquer aux citoyens peu au fait des subtilités économiques et budgétaires. Dans cette hypothèse, que la Constitution ne soit pas respectée participerait de l'abaissement de la norme constitutionnelle, de la relativisation de la règle de droit et de la remise en

cause de la parole politique. Les effets auprès de l'opinion seraient beaucoup plus dévastateurs que les avantages d'une constitutionnalisation.

Au final, on pourrait objecter que ces critiques ne remettent pas en cause la pertinence de la constitutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire. D'autres principes budgétaires (la plupart ?) subissent des exceptions notables, celui-ci pourrait connaître la même relativité. Mais il semble que l'on puisse établir une nuance. Le principe de l'équilibre budgétaire demeure en premier lieu un principe économique : sa formalisation juridique n'y change rien. Il a vocation à guider la décision politique selon une orientation et un contexte économique donné. Il transcende les principes budgétaires et ne serait pas le sixième principe budgétaire mais plus justement le principe « fondateur » du droit budgétaire. Mais, que penser d'un principe « fondateur » à éclipse ? Peut-être reflète-t-il simplement la part d'impuissance des politiques budgétaires au regard de la situation économique du pays ? De ce fait, il aurait vocation non pas à être inscrit dans le marbre constitutionnel mais à demeurer un principe malléable au regard de la conjoncture. Si le principe d'équilibre ne satisfait pas réellement aux objectifs de la gestion publique sous toutes ses facettes, il peut être porteur d'une réflexion sur l'opportunité d'un principe nouveau qui reprendrait ce qui n'est pas contestable dans le sillon du principe d'équilibre tout en excluant ce qui reste problématique.

B. Le dépassement nécessaire de l'équilibre budgétaire : pour un principe d'efficacité budgétaire

Le principe d'équilibre budgétaire n'est pas incontestable par ce qu'il promet, il est séduisant par ce qu'il implique. Dans un contexte économique difficile, il est plus souvent invoqué comme conduisant à la réduction des dépenses publiques qu'exigeant l'augmentation des prélèvements obligatoires. Au-delà du choix entre ces deux nécessités pour respecter l'équilibre budgétaire, la rationalisation des dépenses publiques s'est progressivement imposée depuis l'avènement de la LOLF. Le texte de la loi organique est en partie inspiré du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire <sup>(72)</sup>. La gestion publique est depuis lors irriguée par la recherche de la performance, que ce soit par le biais de la mise en place d'indicateurs de résultat, mais également par le développement d'une approche managériale des finances publiques. Néanmoins, ce changement n'a pas été qualifié comme nouveau principe budgétaire <sup>(73)</sup>. Il peut apparaître opportun de rechercher s'il n'existe pas en fait un principe d'efficacité budgétaire que la LOLF aurait implicitement créé et qu'il conviendrait aujourd'hui d'affirmer explicitement. Il s'inspirerait largement du principe de bonne gestion financière affirmé pour le budget de l'Union européenne. Le règlement financier du Conseil du 25 juin 2002 <sup>(74)</sup> dispose : « les crédits budgétaires sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, à savoir conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité » <sup>(75)</sup>. Ce principe est axé sur la mise en place d'objectifs vérifiables au moyen d'indicateurs de performance afin de mettre en place une gestion orientée vers les résultats. Les dimensions d'économie, d'efficience et d'efficacité y sont donc regroupées : l'économie vise la recherche du « meilleur prix », l'efficience vise « le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus » et l'efficacité est définie comme « l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés » <sup>(76)</sup>. Plus largement, le traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne dispose : « le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion

financière»<sup>(77)</sup>. Le principe est notamment présent dans l'exécution budgétaire où il s'impose à la Commission<sup>(78)</sup> et fait l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes européenne<sup>(79)</sup>.

Il apparaîtrait utile de transposer ce principe aux finances publiques françaises en l'adaptant. En effet, le principe de bonne gestion financière issu du droit communautaire est à la fois très étroit sur le plan matériel en ce qu'il se limite essentiellement à la mesure de la performance et très large sur le plan conceptuel puisqu'il englobe l'économie, l'efficacité et l'efficacités. On lui préférera l'expression de « principe d'efficacité budgétaire », certainement moins précise mais plus explicite pour les citoyens et au regard des autres principes budgétaires existants<sup>(80)</sup>. Ce principe pourrait recouper des exigences déjà présentes dans le droit budgétaire mais dont le regroupement renforcerait le respect. Il rassemblerait également les nouveaux moyens disponibles pour les gestionnaires publics. Le principe d'efficacité budgétaire impliquerait à la fois la recherche de la performance de la gestion publique, mais également le souci du meilleur contrôle du Parlement et de la transparence vis-à-vis des citoyens. Il inclurait enfin la liberté du gestionnaire renforcée par le développement de la fongibilité des crédits et de la pluriannualité.

L'efficacité budgétaire soumettrait les acteurs de la gestion publique à certaines contraintes renforcées tout en leur donnant de nouveaux atouts. S'agissant des contraintes, l'efficacité regroupe le volet performance de la LOLF, à savoir l'apparition et le développement de mécanismes de détermination d'objectifs et de mesures de résultats<sup>(81)</sup>. L'efficacité de la gestion est un objectif de la LOLF, c'est également une conséquence possible de la recherche de l'équilibre budgétaire. Cette dimension d'économie budgétaire constitue la première facette du principe d'efficacité budgétaire. La deuxième facette des contraintes apportées par le principe est liée à la nécessité d'améliorer le contrôle sur la gestion publique. Elle comprend le renforcement du contrôle parlementaire initié par la LOLF, mais également la redéfinition des responsabilités des gestionnaires, seulement esquissée jusqu'alors<sup>(82)</sup>. S'agissant des avantages du principe, la liberté de gestion initiée par la LOLF constitue une illustration concrète de l'efficacité budgétaire. Elle transforme depuis quelques années les conditions de l'exécution des lois de finances dans le sens d'une recherche d'économies mais également de plus de pertinence à tous les niveaux.

La consécration explicite de ce principe ne passerait pas nécessairement par une révision constitutionnelle<sup>(83)</sup>. En revanche, une modification de l'article 7 de la LOLF permettrait de faire apparaître le principe d'efficacité budgétaire dans le sens retenu plus haut. La rédaction actuelle de cet article : « les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » pourrait être complétée par une phrase : « les crédits sont utilisés conformément au principe d'efficacité budgétaire » qui reprendrait la logique afférente au règlement financier de l'Union européenne pour la bonne gestion financière.

La redéfinition de ces objectifs sous l'égide d'un principe budgétaire aurait deux avantages. Tout d'abord, elle permettrait de conférer une assise juridique claire à l'efficacité budgétaire. Certes, les composantes de l'efficacité budgétaire disposent d'une reconnaissance par la loi organique, mais pas le principe lui-même. Sa consécration s'inscrirait plus largement dans les perspectives de l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>(84)</sup> dont la réalisation est souhaitée par la LOLF et contrôlée par le Conseil constitutionnel<sup>(85)</sup>. D'autre part, la reconnaissance de l'efficacité budgétaire pourrait permettre de faire

connaître plus largement une facette décisive de la LOLF, tout en participant à l'objectif de rationalisation des dépenses publiques. Sans remplacer le principe d'équilibre budgétaire, le principe d'efficacité budgétaire serait plus à même d'être traduit juridiquement et objectivement en assurant une grande part des objectifs nouveaux de la gestion publique sans risquer d'être remis en question par des considérations politiques et des contours juridiques incertains.

Pour assurer l'équilibre des finances publiques, cherchons donc en premier lieu à consacrer leur efficacité...



# **SÉANCE 3 :**

## **Présentation des lois de finances et préparation de la loi de finances de l'année**

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

DOB ; LCPFP, procédures de l'élaboration du budget ; dispositions contenus dans la loi de finances de l'année ; les différentes catégories de la loi de finances ;

### **II – DOCUMENTS FOURNIS :**

- F. ALLAIRE, « Les lois de finances rectificatives », *RFFP*, n°98, 2007, pp. 181-199.
- EXTRAITS du *Rapport 2005 sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des Finances publiques*, juin 2005.
- MINEFI, Missions et programmes du budget général, PLF 2009 ; source : [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr).
- MINEFI, Missions et programmes hors budget général, PLF 2009 ; source : [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr).
- MINEFI, Exemple de programme et d'outils de performances associés relatifs à la mission « Recherche et enseignement supérieur universitaire » (PLF 2008).
- ARTICLE d'équilibre loi de finances initiale pour 2010
- Répartition des dispositions contenues dans la loi de finances de l'année (art. 34 LOLF), extrait de CAMBY, *La réforme du budget de l'État*, pp.222-223
- DECISIONS du Conseil constitutionnel n°79-110 DC du 24 décembre 1979, n°79-111 DC du 30 décembre 1979 relatives à la loi de finances pour 1980 ;

### **III - EXERCICES :**

#### **Exercice 1 :**

##### **Commentaire groupé des décisions 1979-110 DC et 1979-111 DC.**

- a. Quel est le fondement juridique de la solution du Conseil constitutionnel dans la décision 110 DC ? Quelle est la particularité de cette décision dans la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel ?
- b. Expliquez le raisonnement du Conseil constitutionnel dans la décision 111 DC. Comment résout-il le problème posé par la décision 110 DC ? Dans l'hypothèse où un problème similaire se poserait aujourd'hui, quelle serait la solution du Conseil constitutionnel ?

#### **Exercice 2 :**

Quelle est la portée de la LOLF dans la phase de la préparation de la loi de finances ? Cette portée est-elle réelle ?

## Les lois de finances rectificatives

Frédéric ALLAIRE \*

Les lois de finances rectificatives reçoivent de nombreuses appellations que leurs auteurs emploient généralement avec précaution. Ainsi, sont-elles des « matchs retour » (1), des « véhicules tout terrain », des « voitures balai », des « derniers trains » (2) ou bien encore des « lois fourre-tout » (3). Si le recours contemporain à la métaphore peut sembler se réduire à une fantaisie de langage, son usage pléthorique trahit un embarras doublé d'une condamnation. Les lois de finances rectificatives constituent des normes dont les causes d'utilisation ont généré une confusion de vocations (4), contrastant fortement avec l'ambition actuelle de transparence et de lisibilité budgétaire.

Plus communément dénommées collectifs budgétaires, elles doivent ce qualificatif alternatif à l'abréviation des « lois portant ouverture de

\* Maître de conférences, Université de Nantes, CERF-3E (UMR CNRS n° 6223).

(1) D. MICAUD et A. LAURENT, *Le site en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Rapport au Gouvernement, septembre 2005, p. 35.

(2) P. MARINI, rapport n° 129 du 14 décembre 2005, relatif à la loi de finances rectificative 2005.

(3) C. DE COURSON, Débat à l'Assemblée nationale, 1<sup>er</sup> lecture, 7 décembre 2005, JOAN du 8 décembre 2005.

(4) M. BOUYER, M.-C. ESCLISSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd., 2006, p. 34 et 35 : « D'une manière générale, c'est bien tout un ensemble de valeurs qui se trouvent bouleversées et avec elle tout un corps de références qui permettait d'interpréter et de justifier les prises de décision [...]. Des concepts et des définitions qui jusqu' alors semblaient aller de soi ont perdu leur sens ou bien sont devenus confus de par un constant qui s'est considérablement modifié ainsi que sous l'effet, on l'a dit, des bouleversements qu'entraînent les confrontations et le va-et-vient entre plusieurs conceptions des finances publiques ».



crédits collectifs » (5). Ainsi étaient distinguées les lois de finances votant des crédits directement octroyés par le Parlement de celles faisant droit aux demandes d'annulations et d'ouvertures de crédits émanant des ministères (6). Réhabilitées loi de finances rectificative par l'ordonnance du 2 janvier 1959, elles portent en elles les affres de la problématique du pouvoir de modifications de l'autorisation budgétaire en cours d'exercice. Louis Delbez dans son cours de finances publiques publié en 1955 (7), résumait celle-ci à la résolution « de l'antagonisme qui n'a pas cessé d'exister entre l'Exécutif et le Législatif ; les variations de la législation coïncident avec le triomphe de l'un ou de l'autre ». Ainsi, de 1814 à 1851, s'est dégagée de la succession de régimes constitutionnels une tendance générale à conditionner l'exécution à une autorisation préalable, exception faite des cas d'urgences et de certains services. En revanche, de 1852 à 1870, les lois rectificatives permettaient de ratifier les virements auxquels procédait le gouvernement. Enfin, de 1870 à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le Parlement avait repris pleine possession de ses moyens en soumettant les altérations de l'autorisation budgétaire à son accord préalable. Sans que l'on puisse dissocier la vocation des lois de finances rectificatives du rapport de forces qui s'établit entre les pouvoirs exécutif et législatif, la question du recours à ces lois est en premier lieu celle de la portée de l'autorisation législative de dépenser à l'aune d'une année. Ainsi, les lois de finances rectificatives interrogent sur les rapports qu'entretiennent la décision budgétaire avec le temps. La survenance et la systématisme de ces lois constitueraient une remise en cause du temps budgétaire fixé par principe à une année. Or, les difficultés que cela sous-tend n'ont pas été évincées par l'article 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (8) qui régit désormais ces lois.

(5) L. DELBEZ, *Éléments de finances publiques*, Éd. Pedone, 1955, p. 59.

(6) H. MESSAGE, *mis à jour par J.-P. CAMBY, D. HOCHREIZ et L. GUILLAIN, L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Consultations de l'Assemblée n° 3, septembre 2000 : « L'expression tire son origine de l'obligation qui était faite chaque mois au Gouvernement de « réviser en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir » au cours d'une année (loi du 12 août 1870) ou de « collecter » ces mesures toujours selon une périodicité mensuelle (loi du 14 décembre 1870), ce type de texte étant expressément désigné sous les termes de « projet de loi collectif de crédits » par un décret du 24 mai 1938 (article 8) ».

(7) L. DELBEZ, *op. cit.*, p. 58.

(8) La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001, p. 12480, article 35.

Les rares études qui leur furent consacrées (9) ont mis en lumière les incidences financières de lois qui en raison de leur adoption en cours d'exercice ont acquis le caractère d'acte intermédiaire. Baptisés « collectifs de printemps », ils sont occasionnés par un changement manifeste des prévisions économiques ou d'orientation politique en cours d'exercice, se substituant alors à l'autorisation de dépenses initiale. Hypothèses marginales (10), le principe d'annualité ne s'en trouve pas pour autant remis en cause de sorte qu'il ne s'est pas mu en principe de « semestrialité ». Dès lors, et eu égard à la qualité des analyses portées sur ces normes primaires, elles ne retiendront pas ici notre attention.

À côté de ces collectifs de substitution, les lois de finances rectificatives interviennent aussi en toute fin d'exercice posant de manière équivoque la question de leur utilité. En effet, si rectifier consiste à remettre dans le droit chemin, à assurer dans cette hypothèse l'orthodoxie budgétaire, il semble ambigu d'adopter de tels actes lorsque l'exercice est achevé. Dès lors, quelle est la vocation des collectifs d'automne dont l'absence constituerait désormais l'exception ? Ces normes seraient-elles la manifestation d'un rapport déformé de l'autorisation de dépenses au temps permettant de garantir une meilleure régulation budgétaire ? Les lois de finances rectificatives sont-elles un maillon nécessaire pour assurer le « chaînage vertueux » des lois de finances ?

Ne conservant qu'exceptionnellement la fonction d'acte intermédiaire en milieu d'exercice, les lois de finances rectificatives ont acquis à titre principal une fonction d'intermédiation entre les exercices. Charnières entre les budgets, elles recouvrent une fonction de jonction (I). Dans cette perspective, la rectification au point d'articulation des exercices intrigue quant aux conséquences et à la pertinence de l'adjonction des lois de finances initiales et des lois de finances rectificatives (II).

## I. - DES LOIS DE JONCTION

Les lois de finances rectificatives font office de norme de transition entre les exercices en couvrant les modifications intervenues en cours

(9) J. CATHÉLIEUX, « Les lois de finances rectificatives », in P. AUGER, *Études de droit public*, CUIJAS, 1964, p. 83 ; R. MIZELLAC, « Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives », in *Mélanges Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, 1984, p. 173.

(10) Entre 1982 et 2006, seulement quatre collectifs de printemps ont été présentés par le gouvernement.

d'exécution du budget et en ouvrant les crédits nécessaires à l'achèvement de l'année. Suivant cette utilisation, le collectif budgétaire constitue une variable d'ajustement dont la vocation peut être détournée à des fins de contournement de l'autorisation de dépenses initiale.

#### A. L'ajustement de l'autorisation initiale

Le recours aux lois de finances rectificatives pose la question tant de leur nécessité pour achever l'exercice que de la portée de l'autorisation initiale et du respect de l'équilibre budgétaire préalablement arrêté. Normes d'ajustement, les lois de finances rectificatives recouvrent une fonction de bouclage de l'exercice budgétaire en adressant une demande d'ouverture de crédits supplémentaires. À cette occasion, elles constituent le support législatif d'affichage des priorités de gestion du gouvernement.

##### 1. Le bouclage de l'exercice en cours

Publiées au *Journal officiel* le 30 ou le 31 décembre, les collectifs d'autonomie sont adoptés pour couvrir les charges restantes en fin d'exercice pendant la période complémentaire qui s'étend en vertu de l'article 28 de la LOLF jusqu'au 20 janvier de l'année suivante (11). La libération de fonds par voie législative s'ajoute à celle engagées par décrets ou arrêtés.

La demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative consiste pour une part essentielle dans une augmentation des enveloppes budgétaires existantes et non dans l'ouverture de crédits pour des dépenses inédites. À titre d'exemple, dans le projet de loi de finances rectificative de 2005, seule l'ouverture de crédits visant à financer des actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation constituait un besoin inédit. Elle ne représentait que 136,4 millions d'euros sur un total de 1,3 milliard d'euros ouverts par ce collectif. La commission des finances du Sénat constate ainsi qu'un « grand nombre d'ouvertures de crédits est dû à une sous-estimation des dotations en loi de finances initiale ». Aussi, le recours aux lois de finances rectificatives s'inscrit dans la perspective d'un ajustement de la dépense, ce qui ne signifie pas pour autant que le

(11) Il s'agit d'une date limite. La circulaire du 11 juillet 2005 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice 2005 (1 BRF-05-2824) fixe la date d'engagement des crédits ouverts en loi de finances rectificative, au 6 janvier 2006.

volume des crédits ainsi ouverts soit marginal. Ils représentaient en 2005, 1,2 % des crédits initiaux, contre 1,9 % en 2004, 1,5 % en 2003 et 2,7 % en 2002.

Cette fonction s'inscrit dans la logique d'un droit budgétaire qui reconnaît au pouvoir exécutif la faculté de recourir par voie réglementaire à la régulation en cours d'exécution du budget. Celle-ci agit de plusieurs manières sur l'opportunité d'adopter des lois de finances rectificatives.

En premier lieu, l'article 13 de la LOLF autorise le gouvernement à prendre des décrets d'avances en cas d'urgence. À cette condition seulement et après avis de la commission des finances, les besoins qui émergent en cours d'exercice peuvent être couverts par ces dispositions réglementaires. Elles permettent d'appréhender l'essentiel des dépenses nouvelles générées par des événements imprévisibles. Telle est l'hypothèse du déblocage de crédits pour venir en aide aux victimes du tsunami (12).

En second lieu, les besoins nouveaux en nombre ou en volume sont pour partie couverts par un jeu d'écriture budgétaire permis par différents procédés. Nombreux sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, les moyens de régulation ont vu leur portée réduite voire ont été supprimés par la LOLF. Si l'augmentation des crédits évaluatifs sans autorisation initiale n'est plus possible, le ministre chargé des Finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées peut néanmoins conformément à l'article 12 de la LOLF, procéder par décret à des virements ou des transferts de crédits. Cette faculté, dont le pouvoir exécutif a parfois abusé (13), permet d'ajuster préalablement à une demande d'ouverture de crédits supplémentaires par la voie législative les crédits aux dépenses en les couplant avec le dégauchement de recettes supplémentaires et les annulations de crédits (14).

Conséquence du recours au vote d'une loi de finances rectificative pour obtenir des crédits supplémentaires, cette loi constitue un acte de ratification de la gestion budgétaire menée par le Gouvernement.

(12) Le décret d'avance n° 2005-194 du 25 février 2005 a ouvert, au titre des dépenses ordinaires, 10 millions d'euros sur le budget des affaires étrangères pour financer la participation de la France aux secours organisés suite au raz-de-marée survenu en Asie du sud-est en décembre 2004.

(13) J.-P. CABRY, D. HOCHETZ et L. GUELLAÏN, « L'Assemblée nationale et les lois de finances », *Connaissance de l'Assemblée* n° 3, septembre 2000.

(14) Ces annulations peuvent être adoptées par voie réglementaire comme par voie législative. Néanmoins, en cas d'annulation de crédits en loi de finances rectificative, leur engagement est inscrit entre le dépôt et l'adoption du texte.

## 2. L'affichage

La loi de finances rectificative constitue le « point d'étape » de la politique économique et budgétaire du gouvernement, au cours duquel celui-ci rend des comptes sur sa politique économique et fiscale » (15).

préfigurant ainsi la loi de règlement (16). Le législateur se prononce en conséquence sur l'équilibre budgétaire du projet de loi en constatant les diverses mesures de régulation budgétaire qui lui sont soumises.

L'adoption du collectif budgétaire aboutit au vote d'un article d'équilibre. Généralement, le solde budgétaire est moindre que celui adopté en loi de finances initiale (17). Cette situation s'explique notamment par le fait que le budget s'évalue non plus de manière prévisionnelle, mais de manière relativement (18) certaine en fonction de la gestion budgétaire menée par le gouvernement et à la lumière des recettes effectivement perçues. Dès lors, les collectifs d'autonomie présentent une image arrêtée permettant l'évaluation de la maîtrise effective du solde budgétaire et des priorités réelles du gouvernement au cours de sa gestion.

L'approbation de la gestion budgétaire est demandée en premier lieu au législateur par la demande de ratification des ouvertures de crédits passés par décrets d'avance. Le rôle du Parlement consiste à approuver les modifications de l'autorisation initiale opérées par décrets. Eu égard aux mécanismes du parlementarisme rationalisé tels qu'ils sont mis en œuvre sous la V<sup>e</sup> République, si la réprobation n'est pas impossible, elle reste peu probable de sorte que le législateur ne fait, par l'adoption d'une loi de finances, qu'apposer un vernis législatif. Néanmoins, bien que parfois qualifiés « d'actes quasi législatifs » (19), les décrets d'avance ne sauraient constituer une atteinte à la séparation des pouvoirs et un risque pour la maîtrise des dépenses. En effet, les moyens de gestion mis à la portée du pouvoir réglementaire permettent de modifier les termes de l'autorisation budgétaire à la condition que celle-ci se fasse à volume constant respectant ainsi l'article 9 de la LOLF reprenant les termes de l'article 11 de l'ordonnance de 1959,

selon lequel les crédits et les plafonds d'autorisation d'emploi sont limitatifs de sorte que « les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnées que dans la limite des crédits ouverts ». Pour se faire, l'adoption des décrets d'avance est couplée avec une annulation de dépenses ou une augmentation des recettes.

Si l'intérêt de la ratification ne consiste pas de fait dans l'acte de validation, il ne réside pas non plus dans l'information qu'elle génère en conséquence, dans la mesure où les décrets d'avance sont pris en Conseil d'État et après avis des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (20). L'information du Parlement n'est plus à faire. En conséquence, la validation législative des décrets d'avance offre peu d'aspérités à l'exercice effectif d'un contre-pouvoir.

Si les décrets d'avance doivent être financés par des annulations de crédits, l'annulation de crédits n'est pas limitée à ces moyens de régulation. Ainsi, pour préserver l'équilibre budgétaire ou parce que les crédits sont devenus sans objet, il peut être pris par arrêté la décision de les annuler. De plus, les lois de finances rectificatives servent aussi de support à de telles demandes. L'adoption des collectifs d'autonomie est ainsi l'occasion d'évaluer la hauteur des annulations qui représentent des sommes généralement importantes. Ainsi ont-elles atteint en 2005, 2,1 % des crédits initiaux nets, contre 1,3 % en 2004, 1,9 % en 2003 et 1,0 % en 2002. De telles pratiques font l'objet de réprobations récurrentes en raison du « mode de gestion dégradé, voire irrégulier » (21) auxquelles ces moyens combinés aux pratiques de mises en réserves, de gel, de transfert ou de virements de crédits donnent lieu. En dépit de ces critiques, le législateur organique n'a pas entendu réduire cette marge de manœuvre par l'extension de la portée des collectifs budgétaires, rejetant un amendement qui visait à conditionner les annulations de crédits à une autorisation parlementaire (22).

(20) Article 13 de la LOLF.

(21) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2003, rapport sur les résultats et la gestion budgétaires, p. 72 : « la pratique de la régulation – du fait notamment de l'insécurité dans laquelle sont notamment les services ministériels – aboutit à doter la priorité aux actions nouvelles au détriment des dépenses obligatoires ou récurrentes ; à l'alourdissement des délais de règlement des factures ; à des entraves aux procédures d'engagement des crédits et de passation des marchés publics et à la réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence ».

(22) D. MIRAIS, Rapport n° 2968, du 31 janvier 2001, relatif à la LOLF : « La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, tendant à réserver aux seules lois de finances rectificatives la capacité de procéder à des annulations de crédits. M. Yves Cochet a précisé qu'il s'agissait de redonner un peu de pouvoir au Parlement, l'ordonnance du 2 janvier 1959 accordant des prérogatives exorbitantes au ministre chargé

(15) P. MARIN, rapport n° 129 du 14 décembre 2005, relatif à la loi de finances rectificative 2005.

(16) J. ARTIGUIS, Travaux préparatoires de la LOLF, auditions du 23 novembre 2000.

(17) Depuis 1998, cette situation s'est toujours présentée.

(18) Si la loi de finances rectificative reste un acte de prévision dans l'exécution se déroulera sur la période complémentaire, il serait exagéré de considérer qu'une marge d'insécurité pèse encore à ce moment de l'exercice.

(19) M. HIRSHON, in *La réforme du budget de l'État*, sous la dir. J.-P. CAMBY, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd. 2004, p. 92.

Si la jonction des exercices budgétaires peut être assurée par l'utilisation des lois de finances rectificatives à des fins d'ajustement, elle peut par ailleurs procéder d'un recours à ces normes comme d'un moyen de contournement de l'autorisation de dépenses initiale.

### B. Le contournement de l'autorisation initiale

Les collectifs d'autisme peuvent constituer une remise en cause de l'autorisation budgétaire en raison soit d'une ouverture de crédits trop volumineuse pour être apurée pendant la période complémentaire soit d'une sous-dotation de crédits pour couvrir les dépenses grevant le budget en cours.

#### 1. L'étalement des ouvertures de crédits

Le risque de contournement de l'autorisation de dépenses initiale est relativement identifiable lorsque les ouvertures de crédits en collectifs budgétaires ont pour vocation de couvrir des dépenses prévisibles dès le vote de la loi de finances de l'année. Bien que connues, des telles pratiques ne laissent pas d'être reprochées par la Cour des comptes au pouvoir exécutif (23), constatant par exemple « que la prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI a de nouveau, fait l'objet d'une ouverture en loi de finances rectificative (283 M€) ; elle réitère sa recommandation que cette dépense, qui apparaît désormais récurrente, donne lieu, si elle devait demeurer imputée sur le budget de l'État, à une inscription en loi de finances initiale sur le chapitre 46-84 de la section santé, famille, personnes handicapées et solidarité ». Marginale sous cette forme, la tentation du contournement est généralement plus subreptice.

En effet, ces lois servent parfois à compléter les lois de finances initiales de l'année à venir en ouvrant des crédits qui ne pourront être

des Finances. Le Rapporteur a considéré que la rédaction de l'article 15 était équilibrée et laissait une marge de manœuvre acceptable au Gouvernement, qui doit avoir la capacité de réagir face à une situation imprévue, tout en ayant l'obligation d'informer le Parlement. Les amendements ne seraient plus effectués par arrêté du ministre chargé des finances, mais par décret, ce qui restitue le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre. Ce n'est que si les amendements sont susceptibles de dépasser un seuil déterminé qu'il faudra avoir recours à une loi de finances rectificative ».

(23) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, p. 53.

consommés avant la fin de la période complémentaire (24). Les crédits inutilisés feront alors l'objet d'un report. Cette pratique aboutit à desserrer l'étau d'une ouverture de crédits rigoureuse lors du projet de loi de finances initiale pour l'exercice suivant. En demandant l'adoption de l'ouverture de nouveaux crédits à l'heure de la loi de finances rectificative votée après la nouvelle loi de finances initiale, le gouvernement cherche à répartir sur plusieurs textes la charge financière de certains programmes. La Cour des comptes constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004 que « comme en 2003, le vote tardif de la loi de finances rectificative a entraîné une sous-consommation des enveloppes additionnelles ouvertes en fin d'exercice ». Dès lors, ces crédits viendront abonder ceux ouverts pour le budget suivant. C'est ce que certains parlementaires ont pu qualifier de « match retour » (25) ou de « session de rattrapage » (26) soulignant ainsi que le recours aux reports de crédits consiste à compenser les insuffisances du projet de loi de finances initiale dont l'adoption a été votée quelques jours auparavant. Aussi écrivent-ils, « le couplage budgétaire du collectif et du projet de loi de finances doit être proscrit comme contraire au principe de sincérité posé par la LOLF : les deux textes, qui doivent l'un et l'autre respecter le principe de sincérité, portent sur des exercices distincts et le premier ne doit pas servir à solder les manques du second » (27). Le député Didier Migaud et le Sénateur Alain Lambert ont d'ailleurs plaidé pour que le principe d'annualité budgétaire soit davantage respecté suivant la soumission à une règle d'étalement des exercices visant à empêcher le recours aux reports de crédits : « compte tenu du calendrier d'adoption de la loi de finances rectificative, une part importante des crédits ouverts viendra, une fois reportée sur l'année suivante, combler les insuffisances de la budgétisation initiale, connues dès l'origine et parfois organisées dans le cadre des pratiques d'« abattements reports » ».

(24) La question de la durée de la période complémentaire est la seule ayant fait l'objet, s'agissant des lois de finances rectificatives, de débats lors de l'élaboration de la LOLF : audition de Laurent Fabius, 9 janvier 2001 : « Nous ne pouvons éviter une partie de la période complémentaire, tout simplement parce que tout n'est pas terminé au 31 décembre et qu'il reste certaines opérations à exécuter entre le 31 décembre et le 31 janvier. Toutefois entre une période complémentaire renouée et une période complémentaire qui serait trop large et lâche, il y a possibilité de trouver un point d'équilibre ».

(25) D. MIGAUD et A. LAMBERT, *op. cit.*

(26) P. MARIN, rapport n° 129 du 14 décembre 2005, relatif à la loi de finances rectificative 2005.

(27) D. MIGAUD et A. LAMBERT, *op. cit.*, p. 6.

Néanmoins, la tentation du contournement devrait se faire moins pressante sous l'empire de l'article 15 de la LOLF dans la mesure où le volume des reports est désormais limité à 3 % et où la fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes permettra de dégager des marges de manœuvre plus importantes dans l'exécution budgétaire (28). Le plafonnement risque cependant d'être difficile à mettre en œuvre dans la mesure où le premier budget adopté sous l'empire de la LOLF supporte un volume de reports qui dépasserait largement les 3 % (29).

Par ailleurs, le détournement peut provenir d'un report de charges qui viendra grever le budget de l'exercice suivant.

## 2. L'étalement des charges sur deux exercices

Connaissant l'ampleur des charges qui pèsent sur le budget de l'État, la loi de finances rectificative devrait avoir pour vocation d'apurer des comptes par l'octroi des crédits nécessaires à la couverture de l'ensemble des besoins de l'exercice qui s'achève. Or, pour des raisons tenant à la maîtrise des dépenses ou à la conservation d'un relatif équilibre budgétaire, le gouvernement ouvre insuffisamment de crédits pour couvrir les autorisations d'engagement. Dans l'hypothèse où le ministre bénéficierait pour l'année *n* d'une autorisation d'engagement qu'il n'a pas exécuté, souhaite reporter son exécution sur l'année *n*+1, il grève potentiellement le budget de l'année suivante de charges dont l'autorisation d'engagement avait été acquise dans les lois de finances antérieures.

L'existence de charges reportées sur l'exercice suivant n'est pas en soi contestée. En revanche, elle est critiquée lorsque le décalage entre les besoins et les ressources ne provient pas d'éléments d'appréciation imprévisibles, mais d'une volonté de minimiser dans certains ministères, la réalité de l'exécution budgétaire ou le coût nécessaire à cette exécution. La conscience de la permanence de charges pour lesquelles il n'y a pas de crédits suffisants apparaît en partie au moment de la loi de finances rectificative, puisque l'ouverture de crédits est manifestement insuffisante. Reste que, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 15

de la LOLF, le gouvernement n'a pas d'obligation de reporter des charges non couvertes précédemment. Cependant, certaines de ces charges sont manifestement incontournables tels que des dépenses d'entretien ou la rémunération des personnels. Leur couverture viendra nécessairement grever, à un moment ou à un autre, le budget. Si ce n'est lors de l'année d'autorisation d'engagement, ce sera lors des années suivantes.

Appréhendés à l'échelle annuelle, les reports de charges n'atteignent qu'une valeur relative une fois rapportée au budget global. Néanmoins, le développement de cette technique, maintes fois dénoncé par les parlementaires ou la Cour des comptes a pu atteindre une fois cumulés les reports sur plusieurs années, des sommes considérables (30).

Voie d'ajustement ou voie de contournement de l'autorisation de dépenses initiale, les lois de finances rectificatives n'emportent pas la conviction quant à leur nécessité pour la maîtrise des dépenses et la qualité de la gestion budgétaire.

## II. - L'ADJONCTION DES LOIS

La prise en considération des incidences financières de ces lois est limitée par l'interférence des procédures législatives d'autorisation de dépenses. La question de la survivance de la rectification des lois de finances initiales par le truchement d'une norme législative autonome est en conséquence posée dans la mesure où le régime d'adoption de ces lois ne permet pas d'assurer un contrôle parlementaire efficient.

### A. La vaine accumulation des garanties procédurales

Les incidences financières des collectifs budgétaires leur ont valu une attention particulière. Cependant, les garanties procédurales qui ont accompagné leur utilisation n'ont pu contraindre les effets de l'adoption en toute fin d'exercice budgétaire.

### 1. Le renforcement jurisprudentiel des procédures

Conscient des conséquences financières des lois de finances rectificatives, un mouvement tendant à la consécration des collectifs budgétaires

(30) Par exemple, le ministre de la Défense cumulait en 2004 des reports de charges à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Voir des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, p. 56.

(28) M. BISSONNO, in *La réforme du budget de l'État*, sous la dir. de J.-P. CAMBY, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2004, p. 111.

(29) P. MOUËNS, Rapport n° 129 du 14 décembre 2005, relatif à la loi de finances rectificative 2005 : « des inquiétudes persistent en matière de reports de 2005 vers 2006, comme le soulignent les « dérogations » que demande le gouvernement à l'article 57 ter du projet de loi de finances pour 2006 en ce qui concerne l'application de la règle des 3 % de crédits reportables par rapport à la dotation initiale. Plus de 16,9 milliards d'euros sont concernés par cette dérogation, même si seulement 5 milliards d'euros devraient se trouver au final reportés ».

au rang d'acte budgétaire majeur s'est peu à peu affirmé. Considérées comme « fondamentales » (31), elles ont acquis suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel le rang de norme comparable aux lois de finances initiales. Tirant les conclusions d'une tendance à la structuration des lois de finances rectificatives sur le modèle des lois de finances initiales (32), le Conseil constitutionnel a consacré cette évolution par plusieurs décisions. Dans la décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986 (33), il a soumis les lois de finances rectificatives aux mêmes délais de procédure que les lois de finances initiales, « considérant que les règles de procédure ainsi posées sont applicables, non seulement à la loi de finances de l'année [...] mais également aux lois de finances dites rectificatives ».

Par ailleurs, dans sa décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992 (34), le juge constitutionnel, à l'occasion de l'examen d'une modification du règlement du Sénat, a estimé que la procédure budgétaire devait, dans tous les cas, respecter le caractère fondamental de l'équilibre et qu'en conséquence, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'appliquait aux collectifs budgétaires. Dès lors tout projet de loi de finances rectificative doit désormais comprendre un article d'équilibre (35), son adoption est un préalable nécessaire à l'examen de la seconde partie de la loi.

En dépit de cette consécration, l'assimilation formelle des lois de finances rectificatives aux lois de finances initiales n'a pas entraîné une attention comparable. Bien que passées selon la procédure similaire à celle d'une loi de finances initiale, le constat d'un manque d'intérêt pour ce texte perdure. Ainsi, les promoteurs de la LOLF n'ont pas manqué de le souligner en proposant d'ailleurs que l'attention du Parlement soit renforcée au moyen d'une réforme des règlements de

(31) R. MIZALLEC, *op. cit.*, p. 173.

(32) R. MIZALLEC, *op. cit.*, p. 173 : « depuis la loi du 23 décembre 1980 les lois de finances rectificatives sont présentées comme les lois de finances initiales avec un article d'équilibre et un état des « votes et moyens » ».

(33) CC, n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, loi de finances rectificative pour 1986, *Rec.* p. 86 ; *RJC*, p. 1-266 ; *JO* du 4 juillet 1986, p. 8342.

(34) CC, n° 92-309 DC du 9 juin 1992, relative à l'article 47 bis du règlement du Sénat, *Rec.* p. 66 ; *RJC*, p. 1-502 ; *JO* du 11 juin 1992, p. 7677 ; J.-P. CABRY, « L'alignement de la procédure de vote de la loi de finances rectificative sur celle de la loi de finances initiales », *RFFP*, n° 39-1992, p. 193.

(35) Il semble peu probable qu'une loi de finances rectificative ne comprenne pas un article d'équilibre sauf à la réduire à une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Néanmoins, la présence de cet article n'est pas obligatoire en soi, le Conseil constitutionnel jugeant « qu'ainsi les lois de finances rectificatives peuvent composer un article d'équilibre ».

l'Assemblée nationale et du Sénat (36). Aussi Laurent Fabius a-t-il insisté lors des travaux préparatoires d'adoption de la LOLF sur le fait que les parlementaires devaient revoir le règlement ou la pratique de leurs débats en séance publique : « on ne peut envisager de grandes réformes d'un côté, s'il n'y en a aucune de l'autre ».

L'aporie de la normativité de la rectification de l'autorisation budgétaire initiale n'est pas la conséquence d'un manque d'encadrement procédural. Le développement de garanties de procédure n'est que la manifestation d'une vaine tentative visant à pallier les conséquences d'une adoption par trop tardive.

## 2. L'inefficience des procédures

Le risque de détournement de la vocation des lois de finances rectificatives procède de du calendrier budgétaire qui aboutit nécessairement à l'adoption des collectifs de manière consécutive à l'adoption du projet de loi de finances initiale. Accaparés par le débat parlementaire sur le projet de loi de finances, les parlementaires sont nécessairement moins motivés. L'adoption en fin d'année aboutit à constituer une concurrence des procédures d'adoption des textes financiers. De fait, bien que la procédure des lois de finances rectificatives soit la même que celle des lois de finances initiales, l'étude et l'analyse de ces demandes *in extremis* sont inévitablement plus expéditives voire impossibles comme le déplore chaque année la Cour des comptes (37). Elles font supporter aux parlementaires des délais plus courts. De plus, l'information susceptible d'intéresser les parlementaires est diffusée de manière confuse et souvent lacunaire de telle sorte que la portée de la demande de crédits supplémentaires est pour les commissions des finances difficile à dégager et à expliciter. La Cour des comptes n'émet d'ailleurs pas de rapports à l'occasion des collectifs.

À cet égard, l'augmentation du nombre d'articles entre le projet de loi de finances rectificative et son adoption définitive est significatif.

Les lois de finances rectificatives servent généralement à inscrire de nombreuses dispositions fiscales de caractère permanent. Sans incl-

(36) Travaux préparatoires de la LOLF, audition de Laurent Fabius, 9 janvier 2001 : « Vous devez réfléchir, car cela vous concerne directement, non pas en termes de loi organique mais de règlement intérieur ou de pratique, à vos propres débats en séance publique. On ne peut envisager de grandes réformes d'un côté, s'il n'y en a aucune de l'autre ».

(37) Rapport de la Cour des comptes relatif à l'adoption des décrets d'urgence, annexé au projet de loi de finances rectificative 2005 : « la Cour constate que le calendrier de dépôt du projet de loi de finances rectificative ne lui permet pas de prendre en considération son contenu dans le rapport qu'elle dépose conjointement au dépôt par le Gouvernement du projet de collectif ».

dence pour l'exercice en cours (38), les dispositions fiscales inscrites en lois de finances rectificatives font l'objet de critiques récurrentes dans la mesure où leur inscription dans ces lois laisse suspecter une volonté de dissimulation ou de discrétion du gouvernement. Quelques réactions de parlementaires au moment des lois de règlements ou du débat d'orientation budgétaire témoignent du sentiment de détournement des procédures budgétaires (39) risquant comme le faisait remarquer Jean Arthuis à l'occasion des travaux préparatoires de la LOLF « un dérapage et un débat qui complique tout ». Philippe Marini soulignait que trop souvent les lois de finances rectificatives constituent « le véhicule commode de tous les ajustements budgétaires ou législatifs, auxquels on ne souhaite pas toujours donner trop de publicité » (40).

L'adoption d'une collection de dispositions fiscales en loi de finances rectificative est symptomatique des conséquences du calendrier parlementaire. Ces lois sont une fenêtre ouverte permettant selon le degré de lassitude des parlementaires d'accroître plus ou moins considérablement le volume de ses dispositions. En fonction de l'évaluation des risques de saisine du Conseil constitutionnel pouvant émerger au moment de la première lecture devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement essentiellement et des parlementaires marginalement, amendent plus ou moins copieusement le projet de loi de finances rectificative en y intégrant nombre de mesures fiscales conservées en réserve. Ainsi, entre le projet de loi de finances rectificative pour 2005 et le texte adopté, le nombre d'articles est passé de 44 à 130 suivant une inflation dont les lois de finances rectificatives sont désormais coutumières (41), surtout depuis la disparition des lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Cet accroissement du volume des articles est rendu possible par le droit d'amender le projet de loi jusqu'à son passage en commission mixte paritaire sans que le principe de sincérité budgétaire puisse produire d'effet à l'encontre même d'une

(38) L'exercice étant achevé, il n'est pas possible de bénéficier des recettes gelées par ces nouvelles dispositions.

(39) Débat d'orientation budgétaire 2006, Discussion AN du 5 juillet 2005, au JOURNAL du 6 juillet 2005, p. 4335 ; « en décembre dernier, vous avez fait passer en décret, dans la loi de finances rectificative, la fameuse exonération de plus-values sur titres de participation, qui va coûter 1 milliard d'euros au budget de la France ».

(40) P. MARINI, rapport n° 129 déposé le 14 décembre 2005, relatif à la loi de finances rectificative 2005.

(41) L'écart entre le nombre d'articles du projet de loi de finances rectificative et le texte adopté est au moins le double : loi de finances rectificative 2004 : 60 à 137 ; loi de finances rectificative 2003 : 49 à 104 ; loi de finances rectificative 2002 : 40 à 85 ; loi de finances rectificative 2001 : 47 à 92 ; loi de finances rectificative 2000 : 33 à 67.

disposition augmentant de 1,7 milliard d'euros les prévisions de recettes fiscales deux jours avant l'adoption du collectif (42). Le rapport entre le développement soudain du nombre d'articles et la réactivité des parlementaires se manifeste aussi dans l'analyse des saisines du Conseil constitutionnel. Si parfois il n'est même pas saisi (43), la plupart des temps, la saisine ne porte que sur quelques articles (44).

Ainsi, objet de nombreuses critiques (45), la résolution des difficultés provoquées par le calendrier pourrait-elle passer par la disparition des lois de finances rectificatives de toute fin d'exercice ?

## B. L'invitation à la fusion des lois de finances

Face aux limites de la « procéduralisation » de l'adoption des lois de finances rectificatives, les parlementaires ont vainement cherché à mettre en œuvre certains principes budgétaires devant le Conseil constitutionnel et à engager à la réforme du régime des lois de finances rectificatives.

### I. L'inefficience des principes budgétaires

La politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel ne produit pas nécessairement les effets escomptés faute pour celui-ci de pouvoir ou de vouloir conférer une pleine efficience aux principes qu'il énonce.

En effet, depuis la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, le juge constitutionnel a considéré qu'outre les hypothèses où « il y a intervention, en cours d'exercice, soit de décrets d'avances pris sur le fondement des articles 10 ou 11 de l'ordonnance n° 59-2, soit d'arrêtés

(42) CC, n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 relative à la loi de finances rectificative pour 1999, *Rev. p. 168* ; JO du 31 décembre 1999, p. 20012 ; B. MATTHEU et S. ANVAZZAUBI-BARRE, *LPA*, 28 juillet 2000 (130), p. 31.

(43) Par exemple, les lois de finances rectificatives de 2002 et 2004.

(44) En 1998, la saisine portait sur quatre articles ; 1999, deux articles ; 2000, onze articles ; 2001, quatre articles ; 2002, trois articles et 2003, sur un seul article.

(45) D. MICHAUX, Rapport n° 2908, du 31 janvier 2001, relatif à la LOLF : « Il n'y a pas de sens non plus à ce qu'un collectif soit adopté définitivement le 23 décembre d'un côté. Cela pose le problème des journées complémentaires. Avec un collectif voté le 23 décembre, obligatoirement, une période complémentaire s'impose. Au niveau du calendrier, comment peut-on affiner les choses pour que nous soyons davantage acteurs que spectateurs ? » ; Réponse de Jean ARTHUIS : « Quant à la loi de finances rectificative, on ne peut faire plus bête que de voter la veille de Noël des modifications de crédits ! Qu'est-ce à dire ? L'exercice est achevé. En fait, il s'agit de permettre au comptable public de passer les bonnes écritures pendant le mois de janvier. Exercice caricatural, défini au bon sens ? ».

d'annulation de crédits pris en application de l'article 13 de cette ordonnance, soit de mesures affectant l'exécution du budget, [...] une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées ». Cependant, tout en formulant cette incidence du principe d'équilibre, il ne peut que déplorer qu'elle ne soit pas suivie d'effet. Ainsi, dans la décision du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances rectificative de 2003 (46), le juge constitutionnel ne tire pas les conséquences du défaut de dépôt d'une loi de finances rectificative dans l'hypothèse où « en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions [...] considérant, toutefois, que l'absence de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en temps utile, si critiquable soit-elle, est sans effet sur la constitutionnalité de la loi déferée ». Le Conseil constitutionnel est en somme contraint par le monopole dont dispose le gouvernement pour déposer une loi de finances rectificative. Ainsi, si une loi de finances rectificative témoigne du défaut de sincérité du projet de loi de finances initiale, il ne peut être conclu à sa non-conformité à la Constitution en raison de l'inconstitutionnalité d'une autre loi (47).

Par ailleurs, le juge constitutionnel ne donne pas davantage d'effectivité aux autres principes budgétaires que les parlementaires invoquent vainement pour limiter les conséquences du détournement des lois de finances rectificatives. En premier lieu, couplant principes de sincérité et d'annualité, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances rectificative pour 1998 (48), a jugé « qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, alors même que ces dépenses ne pourraient être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le

(46) CC, n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances rectificative de 2003, *Rec.* p. 480 ; *JO* du 31 décembre 2003, p. 22652.

(47) *Ibid.* : « Qu'il n'est ni établi ni même soutenu que celle-ci présente de façon ininterrompue les ressources et des charges de l'État en 2003 compte tenu des informations disponibles à la date de son dépôt et à celle de son adoption, ainsi que des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ; qu'il n'est pas établi que les crédits relatifs au défaut de sincérité doivent être écartés ».

(48) CC, n° 98-406 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances rectificative pour 1998, *Rec.* p. 340 ; *JO* du 31 décembre 1999, p. 20160.

législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires », n'a pas méconnu ces principes.

En second lieu, le Conseil constitutionnel ne fait pas davantage de cas des principes d'unité et d'universalité. Ainsi, sans les évoquer, il considère que la loi de finances rectificative de 2000 (49) n'est pas contraire au principe de sincérité. À aucun moment, la décision ne fait état des principes d'unité et d'universalité que les soixante députés auteurs de la saisine avaient pourtant évoqués au soutien de leur demande de déclaration d'inconstitutionnalité (50).

Ces principes n'offrent pas des garanties préservant du contournement de l'autorisation de dépenses initiale. Les lois de finances rectificatives seraient pourtant un rétroviseur assez précis pour apprécier l'efficacité de la gestion budgétaire et en déduire la sincérité des projets de lois de finances. Diverses propositions ont été formulées à l'occasion des travaux parlementaires pour l'adoption de la LOLF afin de limiter les effets contestés des collectifs de fin d'année. Néanmoins, toutes les hypothèses envisagées ont été rejetées.

## 2. L'absence de réforme alternative

C'est d'abord dans l'idée d'assurer la sincérité des lois de finances que le législateur organique avait inscrit dans l'article 33 de la LOLF l'obligation de publier une annexe financière à toute loi et décret ayant une incidence financière pour l'État. La réforme visait initialement à ce que « chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fasse l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes ». Cependant, cette formule n'avait pas été retenue et avait été remplacée par suite d'un amendement du Sénat imposant l'obligation d'information du Parlement sur les conséquences financières induites par le vote de l'ouverture de crédits et notamment le risque de reports sur l'année suivante (51). En instituant

(49) CC, n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000, *Rec.* p. 201 ; *JO* du 31 décembre 2000, p. 21204.

(50) Saisine par plus de 60 députés, CC, n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000 : « Ce sont donc des sommes très significatives qui ont été soustraites aux droits d'information et d'autorisation du Parlement, en violation manifeste de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et notamment des règles d'unité et d'universalité budgétaires qu'elle met en œuvre. Pour cette raison, la loi déferée doit être déclarée non conforme à la Constitution ».

(51) Article 3) décliné consacré à la Constitution : « Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'État ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante ».



cette formalité préalable à la publication des lois, cet amendement a été jugé dans la décision du 25 juillet 2001 (52) contraire « au principe, résultant notamment de l'article 10 de la Constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai ».

La possibilité d'avancer l'adoption des lois de finances rectificatives n'a pas été retenue en raison du calendrier fixé par la Constitution pour le vote de la loi de finances initiale (53). De même, avait été envisagé, sans plus de succès, d'interdire l'ordonnancement de crédits ouverts en loi de finances rectificative pendant la période complémentaire. Visant à éviter l'utilisation abusive de cette période à des fins d'étalement de l'ouverture des crédits sur deux lois de finances, cette hypothèse portait en elle un risque majeur de générer des reports d'un exercice sur l'autre (54).

Le rejet de ces mesures réformatrices interroge sur l'éventualité d'une fusion des lois de finances initiales et des collectifs d'autonomie.

La rectification de l'exercice s'achevant, au moyen de l'autorisation de dépense initiale de l'exercice à venir pourrait être envisagée comme moyen de garantir la sincérité et la lisibilité des modifications apportées au budget. Une telle réforme viendrait ainsi renforcer la convergence des dispositions organiques relatives aux finances de l'État et aux finances sociales. En effet, il est possible qu'une loi de financement de l'année apporte les modifications utiles pour rectifier l'exercice s'achevant. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé dans sa décision 2001-453 du 18 décembre 2001 relative à la loi de financement pour la sécurité sociale en 2002 « que le II de l'article LO 111-3 du Code de la Sécurité sociale ne fait pas obstacle à la révision, par l'article 17 de la loi de financement pour 2002, des prévisions de recettes pour 2001, non plus qu'à celle, par les articles 70 et 72, des objectifs de dépenses des branches et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2001 ». Dès lors, les rectifications apportées par une loi de financement de la sécurité sociale peuvent être envisagées tant

(52) CC, n° 2001-448 LC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, *Rev.*, p. 99 ; *JO* du 2 août 2001, p. 12490.

(53) A. LAURENT, Rapport n° 433 (2001-2002) : « La solution envisagée par votre rapporteur aurait donc consisté à modifier le calendrier législatif, en avançant la date d'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année, traditionnellement promulguée après le 15 décembre ».

(54) *Ibid.* : « Votre rapporteur a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'empêcher l'ordonnancement des crédits ouverts par une loi de finances rectificative de fin d'année en période complémentaire ».

qu'elles peuvent produire des effets (55). En transposant cette règle énoncée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 décembre 2001 au budget de l'État, les lois de finances rectificatives pourraient être proscrites après le dépôt du projet de loi de finances de l'année suivante. L'association de ces règles permettrait ainsi une meilleure lisibilité des enjeux financiers des opérations de rectification et par conséquent une plus grande marge de manœuvre au gouvernement dont les corrections de fin d'années ne seraient pas suspectes de dissimulation. Elle rejoindrait par ailleurs le mouvement engagé par la LOLF d'amélioration de la régulation budgétaire. Les lois de finances rectificatives porteraient ainsi leur vocation d'ajustement pour qu'il n'y soit recouru que dans les hypothèses qui renaissent antérieurement l'attention lors de changements manifestes des prévisions économiques ou de réorientations politiques majeures.

(55) *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, 2002, p. 13 : « La LFSS de l'année n+1 peut donc, en tant que de besoin, porter LFSS rectificative pour l'année n ».

## Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des Finances publiques – Juin 2005 (extraits)

### Préparation de la Loi de finances pour 2006 (Débat d'orientation budgétaire 2005).

#### **Les principales innovations de la procédure budgétaire pour 2006**

La mise en oeuvre de la LOLF représente une opportunité de moderniser en profondeur la procédure budgétaire en y associant davantage le Parlement et de manière plus précoce.

#### **■ La LOLF permet de rénover une procédure budgétaire devenue inadaptée, peu efficace et mal maîtrisée**

Malgré des acquis indéniables (plus de 40 budgets votés dans les délais constitutionnels et le passage réussi en Union économique et monétaire) et des adaptations successives dont certaines préfiguraient la LOLF (débat d'orientation budgétaire, programmation à moyen terme des finances publiques, réduction de la période complémentaire...), la procédure de préparation du budget a perdu de son efficacité et souffre de plusieurs critiques.

L'absence de collégialité des choix budgétaires conduisait à faire porter la contrainte essentiellement sur un seul acteur aux différentes étapes de la procédure – que ce soit la direction du budget, le ministre chargé du budget ou le Premier ministre. Beaucoup de temps et de force de travail étaient mobilisés au cours de la phase administrative pour réduire les écarts, essentiellement tactiques, entre les demandes initiales des ministères et celles compatibles avec une stabilisation globale des dépenses de l'État.

La procédure budgétaire était par ailleurs devenue inadaptée à la situation des finances publiques. La procédure a été conçue à une époque où les marges de manoeuvre étaient importantes et où l'exercice de budgétisation consistait essentiellement à répartir la marge de manoeuvre entre les priorités du Gouvernement. Aujourd'hui, les marges de manoeuvre sont quasi nulles, une fois couvertes les charges de la dette, les charges de pension et les dépenses de personnel inéluctables. L'enjeu est ainsi, désormais, d'identifier les réformes structurelles permettant de dégager des marges de manoeuvre et de restaurer la capacité d'action du Gouvernement.

#### **■ Une réforme de la procédure a été mise en oeuvre pour l'élaboration du PLF 2006**

La nouvelle procédure budgétaire mise en oeuvre pour la préparation du budget 2006 et pour l'organisation du travail gouvernemental est une véritable révolution copernicienne : elle marque le

passage d'une logique «ascendante» («*bottom-up*») où les budgets étaient débattus d'abord au niveau administratif avec une résolution des désaccords à des niveaux d'arbitrages successifs (directeurs, ministres, Premier ministre), à une procédure «descendante» («*top-down*») dont le point de départ est l'affirmation par le Premier ministre des priorités gouvernementales, se traduisant par la définition d'enveloppes pour chaque politique publique (les «missions» dans la nomenclature de la LOLF).

Chaque ministre est ensuite libre de répartir les moyens qui lui sont alloués en sein des missions entre programmes et actions. Il peut ainsi arbitrer ses moyens au sein de ses enveloppes en finançant ses priorités par des mesures d'économies à due concurrence.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du ministre chargé du budget change de nature : son rôle n'est plus d'empêcher, mais d'accompagner et d'assister les ministères dans l'identification et la mise en oeuvre des réformes. La nouvelle procédure budgétaire s'articule autour de trois temps forts :

– la réflexion préalable aux réformes : à partir d'un constat partagé collégalement sur la situation des finances publiques et d'un cadrage décidé en conséquence par le Premier ministre, les ministères sont invités à travailler, en association avec le ministre chargé du budget, aux économies structurelles qui permettront de dégager les marges de manoeuvre pour financer leurs priorités dans le respect du cadrage initial ;

– l'arbitrage politique : les ministères rendent compte de leurs travaux sur les réformes et présentent leurs demandes budgétaires au Premier ministre, qui est ainsi saisi de 100% de la problématique budgétaire. C'est à ce moment que sont arrêtés les grands arbitrages stratégiques du budget avec la définition du montant des enveloppes par mission.

– les arbitrages internes aux ministères et la performance : les ministères déclinent ensuite ces enveloppes de crédits par programmes. Les travaux sur les indicateurs et les objectifs associés aux programmes sont parallèlement finalisés. Les grandes étapes de la procédure budgétaire 2006 ont été les suivantes :

– Le séminaire gouvernemental du 27 janvier a permis de présenter la situation des finances de l'État et des comptes sociaux et de proposer une stratégie d'ensemble de finances publiques cohérente avec le programme de stabilité et de croissance.

– À l'issue de ce séminaire, le Premier ministre a adressé le 7 février à l'ensemble des membres du

Gouvernement une lettre de cadrage indiquant ses orientations : la stabilisation en volume des dépenses de l'État ; un objectif de productivité de 2% ; la revue des dépenses d'intervention (y compris les dépenses fiscales) en termes d'efficacité afin de promouvoir une meilleure allocation des moyens et de lutter contre la sédimentation des dispositifs.

- En février-mars, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire ont reçu l'ensemble des ministres lors de conférences d'économies structurelles qui ont permis un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées. Parallèlement, se sont tenues entre les services des ministères et la direction du budget des réunions techniques suivies de réunions de budgétisation, afin d'établir le socle technique de la négociation budgétaire, de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du budget.

- En fonction de cette analyse et des résultats des conférences d'économies structurelles, le Premier ministre a organisé en avril et en mai des réunions de restitution à l'issue desquelles il a arrêté une première esquisse budgétaire pour 2006. Après la nomination du nouveau Gouvernement, et dans la continuité du processus commencé le 27 janvier, des travaux complémentaires ont été nécessaires pour aboutir à la rédaction définitive des lettres plafonds qui arrêtent, pour chaque mission, le montant des crédits et, pour chaque ministère, les plafonds d'effectifs.

- Ces lettres ont été signées par le Premier ministre le 24 juin : il revient ensuite aux ministères de répartir leur dotation en cohérence avec la nouvelle nomenclature des documents budgétaires. La logique de modernisation et de responsabilisation promue par la LOLF accroît considérablement la liberté dont disposent les gestionnaires : chaque ministre devient son propre ministre des finances et peut librement répartir ses crédits au sein des missions entre programmes et actions. Dans un nouveau cycle de réunions, le ministère du budget veillera particulièrement au respect de la sincérité et de la soutenabilité des choix opérés par chaque gestionnaire.

- Enfin, les mois de juillet et d'août seront consacrés à la ventilation des crédits (à l'occasion des

conférences de répartition) et à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances.

### ■ L'articulation entre le Budget et la Réforme de l'État offre des opportunités nouvelles

Le rapprochement entre les ministères du Budget et de la Réforme de l'État inaugure une nouvelle étape dans la modernisation de notre État. Celle-ci doit être visible pour les Français, mais aussi se traduire par des réformes en profondeur du mode de fonctionnement de l'État de nature à améliorer l'efficacité de la gestion publique. Cette modernisation doit également se faire au profit des agents de l'État.

Dans ce cadre, il convient de prendre appui sur les actions réalisées depuis 2002 pour proposer aux ministères une démarche nouvelle orientée dans trois directions :

- Mener une action résolue et systématique de simplification, qui s'attache à mesurer la complexité et son coût, puis à étudier les différentes procédures mises en oeuvre par l'État pour les revoir en vue de les simplifier. L'attention se portera en priorité sur le gain pour l'utilisateur et sur la production normative ;
- Développer la fonction «performance» dans l'État, en utilisant pleinement les acquis de la LOLF et en aidant les administrations à utiliser ces leviers nouveaux dans le pilotage des services. Les expérimentations de mise en oeuvre de la LOLF dans 500 services de l'État montrent déjà combien cette démarche peut produire des effets positifs sur la gestion publique, le dialogue social et le service rendu aux usagers ;
- Aider les ministères à «dépenser mieux» en leur proposant, notamment sur leurs fonctions support (immobilier, achats, systèmes d'information) des méthodologies, des conseils, voire une mutualisation de moyens là où c'est nécessaire.

Pour mettre en oeuvre ces actions, la Réforme de l'État cherchera à promouvoir des outils comme les contrats de performance à l'image de ceux conclus au sein du ministère des Finances.

# MISSIONS ET PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL (PLF 2009)

Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Rayonnement culturel et scientifique	Français à l'étranger et affaires consulaires					
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Administration territoriale : expérimentations Chorus	Vie politique, culturelle et associative		Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur			
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Forêt	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture				
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	Développement solidaire et migrations					
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale					
Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil économique, social et environnemental		Cour des comptes et autres juridictions financières				
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture					
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense		Préparation et emploi des forces	Soutien de la politique de la défense	Équipement des forces			
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	Présidence française de l'Union européenne	Protection des droits et libertés					
Écologie, développement et aménagement durables	Infrastructures et services de transports	Sécurité et circulation routières	Sécurité et affaires maritimes	Météorologie	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	Information géographique et cartographique		
	Prévention des risques	Énergie et après-mines	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire					
Économie	Développement des entreprises et de l'emploi	Tourisme	Statistiques et études économiques	Stratégie économique et fiscale				
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)		Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Épargne	Majoration de rentes			
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Vie de l'élève	Enseignement privé du premier et du second degrés	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole		
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	Facilitation et sécurisation des échanges	Fonction publique	Entretien des bâtiments de l'État	
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	Intégration et accès à la nationalité française						
Justice	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus	Conduite et pilotage de la politique de la justice		
Médias	Presse	Soutien à l'expression radiophonique locale		Contribution au financement de l'audiovisuel public	Audiovisuel extérieur de la France			
Outre-mer	Emploi outre-mer	Conditions de vie outre-mer						
Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire			Interventions territoriales de l'État				
Pouvoirs publics	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	La chaîne parlementaire	Indemnités des représentants français au Parlement européen	Conseil constitutionnel	Haute Cour	Cour de justice de la République
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques		Dépenses accidentelles et imprévisibles					
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Vie étudiante	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Recherche spatiale	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	
	Recherche dans le domaine de l'énergie	Recherche et enseignement supérieur en matières économique et industrielle		Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Recherche duale (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique	Enseignement supérieur et recherche agricoles	
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres		Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins		Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers			
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes		Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spécifiques et administration			
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)		Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)					
Santé	Prévention et sécurité sanitaire		Offre de soins et qualité du système de soins		Protection maladie			
Sécurité	Police nationale	Gendarmerie nationale						
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels		Coordination des moyens de secours					
Solidarité, insertion et égalité des chances	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales		Actions en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance	Égalité entre les hommes et les femmes	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales		
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	Jeunesse et vie associative	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative					
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail			
Ville et logement	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables		Politique de la ville	Aide à l'accès au logement	Développement et amélioration de l'offre de logement			

■ Missions ministérielles  
■ Missions interministérielles

## MISSIONS ET PROGRAMMES HORS BUDGET GENERAL – PLF 2009

### BUDGETS ANNEXES

#### Contrôle et exploitation aériens

- 613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile
- 612 - Navigation aérienne
- 614 – Transports aériens, surveillance et certification
- 611 - Formation aéronautique

#### Publications officielles et information administrative

- 621 - Accès au droit, publications officielles et annonces légales
- 622 - Édition publique et information administrative

### COMPTES SPÉCIAUX

#### Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route

- 751 - Radars
- 752 - Fichier national du permis de conduire

#### Développement agricole et rural

- 775 - Développement et transfert en agriculture
- 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

#### Gestion du patrimoine immobilier de l'État

- 721 - Contribution au désendettement de l'État
- 722 - Dépenses immobilières
- Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien
- 761 - Désendettement de l'État
- 762 - Optimisation de l'usage du spectre hertzien

#### Participations financières de l'État

- 731 - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État
- 732 - Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État

#### Pensions

- 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité
- 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'État
- 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

#### Accords monétaires internationaux

- 811 - Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine
- 812 - Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale
- 813 - Relations avec l'Union des Comores

#### Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

- 821 - Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune
- 823 - Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics
- 824 - Avances à des services de l'État

#### Avances à l'audiovisuel

- 841 - France Télévisions
- 842 - ARTE-France
- 843 - Radio France
- 844 – Contribution au financement de l'Audiovisuel Extérieur de la France
- 845 - Institut national de l'audiovisuel
- 846 - Passage à la télévision tout numérique

#### Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres

- 871 - Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres
- 872 - Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans

#### Avances aux collectivités territoriales

- 832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie
- 833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes

#### Prêts à des États étrangers

- 851 - Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure
- 852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France
- 853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers

#### Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

- 861 - Prêts et avances à des particuliers ou à des associations
- 862 - Prêts pour le développement économique et social

### Exemple détaillé d'un programme

#### Mission **Recherche et enseignement supérieur**

#### Programme **150 - Formations supérieures et recherche universitaire**

- ACTION 01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence
- ACTION 02 Formation initiale et continue de niveau master
- ACTION 03 Formation initiale et continue de niveau doctorat
- ACTION 04 Établissements d'enseignement privés
- ACTION 05 Bibliothèques et documentation
- ACTION 06 Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé
- ACTION 07 Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies
- ACTION 08 Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur
- ACTION 09 Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies
- ACTION 10 Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement
- ACTION 11 Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société
- ACTION 12 Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale
- ACTION 13 Diffusion des savoirs et musées
- ACTION 14 Immobilier
- ACTION 15 Pilotage et support du programme
- ACTION 16 Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur (ancien)

### Exemples d'objectifs et indicateurs de performance liés au programme 150 (extraits)

#### **OBJECTIF 1 : Répondre aux besoins de qualification supérieure**

- INDICATEUR 1.1 : Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur
- INDICATEUR 1.2 : Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
- INDICATEUR 1.3 : Pourcentage d'une classe d'âge accédant aux différents niveaux de diplôme de l'enseignement supérieur

#### **OBJECTIF 2 : Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation**

- INDICATEUR 2.1 : Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les bacheliers technologiques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur
- INDICATEUR 2.2 : Jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur
- INDICATEUR 2.3 : Part des licences obtenues trois ans après une première inscription en L1 (1<sup>ère</sup> année de licence ou 1<sup>ère</sup> année de Deug) dans le total des licenciés
- INDICATEUR 2.4 : Réussite au DUT et BTS selon le bac d'origine
- INDICATEUR 2.5 : Taux d'usage de la procédure du dossier unique
- INDICATEUR 2.6 : Pourcentage des doctorants allocataires soutenant leur thèse en trois ans au plus

#### **OBJECTIF 3 : Maîtriser l'offre de formation**

- INDICATEUR 3.1 : Pourcentage de sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 1000
- INDICATEUR 3.2 : Part des mentions à faibles effectifs (L et M)

## ARTICLE D'ÉQUILIBRE – Loi de finances initiale pour 2010

### DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

#### Article 34

I. – Pour 2010, les ressources affectées au budget, évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte sont fixés aux montants suivants :

		<i>(En millions d'euros)</i>	
	<b>Ressources</b>	<b>Charges</b>	<b>Soldes</b>
<b>Budget général</b>			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	346 270	379 421	
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>94 208</i>	<i>94 208</i>	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	252 062	285 213	
Recettes non fiscales	15 035		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	267 097	285 213	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes</i>	<i>104 033</i>		
<b>Montants nets pour le budget général</b>	<b>163 064</b>	<b>285 213</b>	<b>-122 149</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3 122	3 122	
<b>Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>166 186</b>	<b>288 335</b>	
<b>Budgets annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens	1 937	1 937	»
Publications officielles et information administrative	194	193	1
<b>Totaux pour les budgets annexes</b>	<b>2 131</b>	<b>2 130</b>	<b>1</b>
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens	17	17	
Publications officielles et information administrative	»	»	
<b>Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours</b>	<b>2 148</b>	<b>2 147</b>	
<b>Comptes spéciaux</b>			
Comptes d'affectation spéciale	57 951	57 956	-5
Comptes de concours financiers	76 623	72 153	4 470
Comptes de commerce (solde)			246
Comptes d'opérations monétaires (solde)			68
<b>Solde pour les comptes spéciaux</b>			<b>4 779</b>
<b>Solde général</b>			<b>-117 369</b>

**Répartition des dispositions contenues dans la loi de finances de l'année (art. 34 LOLF)  
Extrait de CAMBY, *La réforme du budget de l'État*, pp.222-223**

<b>Première partie</b>	<b>Domaine obligatoire</b>	<b>Domaine exclusif</b>	<b>Domaine partagé</b>
Autorisation de perception des ressources de l'État et des impositions de tte nature à une autre pers. morale (1° du I)	x	x	
Dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I)			x
Affectations à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État (2° du I)		x	
Ratification des décrets établissant des rémunérations pour services rendus (2° du I)		x	
Affectations de recettes au sein du budget de l'État (3° du I)		x	
Évaluation des prélèvements sur recettes (4° du I)		x	
Évaluation de chacune des recettes budgétaires (5° du I)	x	x	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois (6° du I)	x	x	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre) (7° du I)	x	x	
Autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État (8° du I)	x	x	
Évaluation des ressources et des charges de trésorerie (tableau de financement) (8° du I)	x	x	
Dérogation à l'obligation de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales (8° du I)		x	
Dérogation à l'obligation de libeller les emprunts de l'État en euros (8° du II)		x	
Plafond de variation nette de la dette (9° du I)		x	

<b>Deuxième partie</b>	<b>Domaine obligatoire</b>	<b>Domaine exclusif</b>	<b>Domaine partagé</b>
Fixation du montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général (1° du II)	x	x	
Fixation des plafonds des autorisations d'emplois (2° du II)	x	x	
Fixation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des découverts des budgets annexes et des comptes spéciaux (3° du II)	x	x	
Majoration du plafond de reports (4° du II)		x	
Autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime (5° du II)		x	
Autorisation de prises en charge des dettes de tiers et fixation de leur régime (6° du II)		x	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (7°a du II)			x
Dispositions affectant directement les charges budgétaires de l'État (7°b du II)			x
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales (7°c du II)			x
Approbation des conventions financières (7°d du II)			x
Information et contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (7°e du II)			x
Dispositions rel. à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (7°f du II)			x



**Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979**  
**Loi de finances pour 1980**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

1. Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

2. Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

3. Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

4. Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, et bien que le Président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

6. Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet ;

7. Considérant que, au cours de la troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet ; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, « d'une part sur les articles 1 à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie ; enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés » ;

8. Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que

celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

9. Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la

loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution ;

D E C I D E : Article premier. - La loi de finances pour 1980 est déclarée non conforme à la Constitution.

## Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 Vote du budget II

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 28 décembre 1979, d'une part, par MM. Maurice ANDRIEUX, [...], sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution du texte de la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 [...];

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances;

1. Considérant que ni la Constitution, ni l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'ont prévu explicitement la procédure à suivre après une décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi de finances de l'année non conforme à la Constitution ;

2. Considérant que, dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés ;

3. Considérant qu'à cette fin, et dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la loi soumise au Conseil constitutionnel autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités

territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, ainsi que celle des taxes parafiscales existantes ;

4. Considérant que, bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette loi, tout comme les lois prévues à l'article 44, 1° et 2°, de cette ordonnance, doit être considéré comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution ; qu'en effet, les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances ; qu'ainsi, elle constitue un élément détaché, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 ;

5. Considérant, en conséquence, que cette loi, qui a la même portée que celles visées à l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a pu autoriser la perception des taxes parafiscales jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, sans contrevenir à l'article 4, deuxième alinéa, de ladite ordonnance, aux termes duquel « la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances » ;

6. Considérant que de ce qui précède il résulte que la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E : Article premier. - La loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants est déclarée conforme à la Constitution.

# **SÉANCE 4 :**

## **L'adoption de la loi de finances et le contrôle de la constitutionnalité**

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

Commission mixte paritaire ; cavaliers budgétaires ; charges publiques, adoption de la première partie avant la deuxième partie, portée de la LOLF concernant les charges publiques, délais d'adoption (article 47 C et 40 LOLF), l'ordre de la discussion et du vote, le droit d'amendement (art. 40 C), Navette parlementaire, le défaut d'adoption du projet de la loi de finances avant le 31 décembre, le contrôle de la constitutionnalité (fondement, portée).

### **II – DOCUMENTS SIGNALES :**

- AMSELEK (P.), « Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes », *RFFP*, 2009, n° 108.
- BOUHADANA (I.), *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, 2007.

### **III – DOCUMENTS FOURNIS :**

- LAMBERT (A.) et MIGNAUD (D.), « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, Samedi 17 mai 2008.
- MANGIAVILLANO (A.), « L'injusticiabilité des lois de finances », *RFFP*, n°103, 2008, pp. 133-155
- EXTRAIT DE LA DECISION du Conseil constitutionnel, décision n° 2009-600 DC, la loi de finances rectificative pour 2009.
- DECISION du Conseil constitutionnel n° 11 DC du 20 janvier 1961, Assurance maladie des exploitants agricoles.
- EXTRAIT DE LA DECISION 82 DC du 20 juillet 1977, Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7.
- DECISION du Conseil constitutionnel n° 85-203 DC du 28 décembre 1985, Loi de finances rectificative pour 1985.

### **IV – EXERCICES :**

#### **Exercice 1 :**

Dans la décision du Conseil Constitutionnel n°2009-600 DC, la Haute juridiction a supprimé quatre articles de la loi de finances rectificative. Expliquez pourquoi

#### **Exercice 2 :**

Dans le projet de loi de finances pour 2011, le Gouvernement a proposé 32 Missions, dont une Mission intitulée « Sport et jeunesse » d'un montant de 409 million € et une autre Mission intitulée « Recherche et enseignement supérieur » d'un montant de 25 Milliard €.

Le député d'Aix-en-Provence à l'Assemblée Nationale, se rendant compte que des programmes sportifs ont déjà été mis en place au sein des universités, voudrait profiter des discussions parlementaires, sur le projet de loi de finances pour 2011, pour présenter un amendement qui prévoit la suppression de la Mission « Sport et Jeunesse » et ajouter ses crédits (les 409 Million €) dans la Mission du « Recherche et enseignement supérieur », afin de rendre les universités françaises plus compétitives. Tout cela dans l'esprit de la gestion des finances publiques par des objectifs.

→ TSVP

En tant qu'expert en finances publiques, le député d'Aix vient vous voir à l'université Paul-Cézanne, pour vous poser quelques questions :

1. Quelle est la différence entre une Mission et un Programme ?
2. Les députés ont-ils le droit de supprimer une Mission ? Expliquer
3. Les députés ont-ils le droit de changer le montant des crédits d'une Mission ? Expliquer.

Une autre proposition est avancée par un député qui vise quant à elle à introduire une allocation d'autonomie étudiante, ainsi que la suppression des droits d'inscription. Le gouvernement rejette l'amendement sur le fondement des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Pour quelle(s) raison(s) la proposition d'amendement a-t-elle été rejetée par le gouvernement ? Expliquez

## Le Monde Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 :

Il faut libérer le droit d'amendement parlementaire et faire le pari sur la responsabilité des élus (Samedi 28 mars 2008)

---

A l'heure où s'engage le débat sur une réforme constitutionnelle qui a pour ambition de revaloriser le rôle du Parlement dans des proportions inédites, il est un aspect de l'initiative parlementaire trop méconnu, de nouveau laissé dans l'ombre, et dont nous pensons pourtant qu'il est l'une des clés de la réforme : les limites financières au droit d'amendement des députés et sénateurs sur tous les textes qu'ils examinent.

De quoi s'agit-il ? Chacun sait qu'à l'occasion de la discussion d'un texte de loi, la Constitution prévoit que les membres du Parlement et le gouvernement aient le droit d'amendement. On sait moins que la Constitution de 1958 a instauré de profondes inégalités dans l'exercice de ce droit entre le gouvernement et les parlementaires, au détriment de ces derniers. La plus importante résulte de l'article 40 de la Constitution, qui a été aux députés et sénateurs l'initiative de la dépense publique. Aucun amendement parlementaire qui aurait pour effet d'augmenter les dépenses publiques n'est recevable. (...)

S'agissant des prélèvements obligatoires, les amendements du Parlement sont recevables à condition que ceux-ci n'aient pas pour effet de dégrader les comptes publics. Belle précaution, pleine de sagesse, qui ne peut a priori que conforter les partisans d'une prise au sérieux de la gestion des finances publiques. La portée de cet article est immense, et nous sommes d'autant mieux placés pour le savoir que c'est au président de la commission des finances de chaque Assemblée que revient, en pratique, le privilège ambigu de censurer les initiatives coûteuses de ses collègues, sous l'éventuel contrôle ultérieur du Conseil constitutionnel.

Cela dure depuis près de cinquante ans, et les gouvernements, de droite comme de gauche, se sont bien gardés de remettre en question cette forme d'autocensure parlementaire qui leur évite des discussions douloureuses en séance. Mais on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution. Le Comité Balladur ne s'y était d'ailleurs pas trompé, qui avait préconisé une modification de cet article aboutissant de facto à le vider de sa substance. En proposant son abrogation pure et simple à l'occasion de la révision constitutionnelle, nous estimons que la réforme y gagnerait triplement : elle irait au bout de la logique du rééquilibrage institutionnel, mettrait un terme aux effets pervers de l'article 40 pour nos finances publiques et responsabiliserait les membres du Parlement dans ce domaine.

Rééquilibrer sans faux-semblant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement dans la procédure législative suppose de rendre au Parlement une pleine responsabilité en matière budgétaire, ce qui, en l'état actuel de l'application de la Constitution, ne peut guère s'obtenir que par l'abrogation de l'article 40.

Députés et sénateurs doivent pouvoir débattre en toute liberté, et donc en pleine responsabilité, de propositions en dépenses ou en recettes, à charge pour le gouvernement de s'y opposer publiquement s'il le souhaite, et le cas échéant d'user, pour faire prévaloir son point de vue, des multiples articles de procédure qu'offre par ailleurs la Constitution de la Ve

République (vote bloqué, article 49 alinéa 3, etc.). Quelle cohérence la réforme actuelle aurait-elle d'ailleurs, si elle devait permettre à la commission d'élaborer elle-même le texte discuté en séance... mais sans pouvoir en modifier les paramètres financiers ? Cette liberté pourrait s'inscrire, en outre, dans le cadre de l'engagement public fort représenté par les lois de programmation des finances publiques, que la révision constitutionnelle devrait pouvoir autoriser et qui seraient le point d'ancrage de tous les projets et propositions de loi ultérieurs.

Peut-être n'irions-nous pas jusqu'à suggérer l'abrogation de l'article 40 si nous n'en connaissions les effets pervers. En soi en effet, une règle protectrice des finances publiques nous semble vertueuse ; mais la règle telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis près de cinquante ans conduit à des résultats pour le moins curieux.

Le président Paul Reynaud avait livré au moment des travaux préparatoires de la Ve République la prophétie suivante : " Les parlementaires vont devenir des économes devant un gouvernement dépensier. " Les parlementaires sont devenus des " sages budgétaires " : à l'Assemblée comme au Sénat, entre 4 % et 8 % des amendements parlementaires sont déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution, ce qui représente un taux très faible. Pourtant, la dette publique atteint plus de 1 200 milliards d'euros en 2007, et les dépenses publiques représentent chaque année plus de la moitié des richesses créées dans notre pays. (...) Ces dépenses publiques ont augmenté de 20 points de PIB depuis 1958. En matière de vertu budgétaire, l'article 40 de la Constitution n'a donc pas eu l'efficacité recherchée.

En outre, il est loisible à un parlementaire de proposer par amendement une diminution de plusieurs milliards d'euros du produit d'un impôt quel qu'il soit, s'il compense, pour la forme, cette initiative par une taxe additionnelle sur les tabacs. Il lui est en revanche interdit de soumettre à discussion la possibilité, pour une commune, de prendre une initiative de quelques centaines de milliers d'euros, pour investir et créer de l'emploi... L'article 40 est donc devenu à bien des égards une " machine à créer de la dépense fiscale ". Il accrédite au surplus l'idée dangereuse selon laquelle, en matière de déficit public, la dépense fiscale n'aurait pas le même impact que la dépense budgétaire.

Loin de responsabiliser les parlementaires en les rendant attentifs à la dépense publique, l'article 40 les a tenus en marge de leurs obligations. C'est en leur rendant la liberté d'initiative qu'ils mesureront et assumeront la plénitude de leurs responsabilités. Depuis le renouveau de la discussion budgétaire en 2005, les parlementaires ont d'ailleurs démontré leur capacité à élaborer des redéploiements de crédits et à pouvoir en conséquence être traités en acteurs financièrement responsables.

**Didier Migaud et Jean Arthuis**

Présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat



l'ouverture de la saisine juridictionnelle aux parlementaires en 1974 (7), jamais autant de lois de finances n'auraient, en effet, été successivement soustraites à la justice constitutionnelle. En l'état, plus de trente ans séparent ces non-saisines de la série des cinq intervenues en 1975, mais dont aucune ne concernait alors une loi de finances initiale (8). Si le recul nécessaire manque certainement pour apprécier la situation avec suffisamment d'acuité, il est permis, toutefois, d'y déceler une dégradation du contenu constitutionnel financier.

Ce « déni de justice provoqué » paraît trouver son origine, sinon dans la défiance, au moins dans la méfiance dont a toujours fait l'objet la juridiction constitutionnelle (9). Aussi est-il expliqué, *a contrario*, par l'exclusivité que semblent revendiquer les acteurs politiques dans l'élaboration de la norme législative. Peut-être faut-il y voir le signe d'un dogme de l'infailibilité de la loi qui ne se serait jamais véritablement estompé, et dont la matière financière en serait la principale expression. Le budget est, sans doute, l'instrument privilégié de la politique. Hier, le Doyen Hauron faisait des finances publiques « [...] l'élément le plus important de la chose publique » (10). Aujourd'hui, le Professeur Bouvier les considère comme « [...] le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques [...] » (11). Il n'y a donc pas d'étonnement à ce que les acteurs politiques ne voient dans le procès constitutionnel que la continuation accessoire du débat parlementaire.

Dans le système juridique français, l'effectivité du contrôle de la constitutionnalité des lois se trouve liée à l'existence de la saisine : elle est aléatoire parce que facultative, même si elle est attendue ou souhaitable. Non pas qu'il faille systématiser le contrôle *a priori* du juge de la rue Montpensier, mais peut-être souhaiter que l'existence de griefs d'inconstitutionnalité suffise à ce que le Gouvernement qui a l'initiative de la loi, et l'opposition qui la conteste et l'amende, se rapprochent de la juridiction qui leur garantira la conformité de leurs choix à la Constitution.

(7) Loi n° 74-904 du 29 oct. 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution (JORF du 30 oct. 1974, p. 11035).

(8) Il s'agit des quatre collectifs budgétaires pour 1975 (JORF du 30 mai 1975, p. 5384), JORF du 28 juin 1975, p. 6467, JORF du 14 sept. 1975, p. 9475 et JORF du 28 déc. 1975, p. 13435) et de la loi de règlement pour 1973 (JORF du 8 juil. 1975, p. 6915).

(9) Sur la place du Conseil constitutionnel au sein de la V<sup>e</sup> République, cf. Louis Favoreu, « La légitimité du juge constitutionnel », *RIJC*, 2-1994, p. 557-581.

(10) Maurice Haurion, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 12<sup>e</sup> éd., 1933, rééd. Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2002, p. 962.

(11) Michel Bouvier et alii, *Finances publiques*, LODE, Paris, 3<sup>e</sup> éd., 2006, p. 4.

Or, le projet de loi de finances présenté au Parlement, qui est un moment fort de la controverse politique, soulève toujours des questions constitutionnelles (12). C'est l'instant du calendrier où se joue l'essentiel du contrôle parlementaire, et où, conséquence logique, le contrôle du Conseil constitutionnel, parce qu'il est le « régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » (13), est le plus nécessaire. En cela, dans leur principe, les choix de ne pas saisir la juridiction peuvent paraître malheureux. Parmi les lois ordinaires, la loi de finances est, sans doute, celle qui porte en elle les enjeux annuels les plus grands, et cette importance exige que tous les moyens institutionnels et juridiques lui soient consacrés.

On objecterait à ce propos que la situation a bien changé depuis 2001, et surtout depuis que la LOLF est complètement entrée en vigueur en 2006, les non-saisines systématiques coïncidant avec l'entrée en vigueur effective de la loi organique. La réforme budgétaire semble, pour certains, avoir rendu le contrôle de constitutionnalité inutile en matière financière. En renforçant le rôle joué par le Parlement dans l'élaboration du budget, la réforme a atténué la traditionnelle confrontation entre les pouvoirs, ce que symbolise la présence d'une personnalité de l'opposition à la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (14). Si on doit se féliciter de l'initiative, cette atténuation a cependant entraîné un renoncement à saisir le Conseil constitutionnel, car sa saisine est encore considérée, on l'a dit, comme un acte politique de défiance. De la même manière qu'un arbitre est inutile quand le match est amical, on imagine que la présence du juge est superflue quand l'élaboration de la norme est consensuelle.

Pourtant, quand bien même ce juge relèverait des anomalies, ce qui est inévitable quand une réforme est nouvelle, les méthodes de jugement dont il dispose, parmi lesquelles les réserves d'interprétation occupent une place toute particulière (15), font que sa décision ne se résume

(12) Gilbert Osofski, *Science et législation financières*, Economica, Paris, coll. « Corpus droit public », 2005, p. 140-142.

(13) Louis Favoreu, « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDJ*, 1967, p. 5-120.

(14) Irène Borghadana et William Gillès, « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFPF*, n° 100, déc. 2007, p. 295-301. Pour dire l'initié d'une telle présidence, les auteurs soulignent, dès l'abord, le renforcement qu'elle représente pour la représentation, la participation et le contrôle de l'opposition parlementaire en matière financière. Nous regrettons cependant que le contrôle de constitutionnalité des lois de finances ne soit apparemment pas considéré comme un moyen de représentation, de participation ou de contrôle financiers.

(15) Cette méthode a été utilisée pour la première fois par le Conseil dans la décision n° 29-2 DC du 17 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, *Rec.*, p. 38, note Léon Hauroy.

pas à l'alternative conformité / censure. Aussi, même lorsque exécutif et législatif collaborent, la contribution du Conseil paraît utile. Peut-être, d'ailleurs, n'a-t-il jamais mieux porté son nom qu'aujourd'hui. Se plaçant du point de vue des pouvoirs publics, il ne faut pas le considérer comme un perturbateur de leur activité normative, mais l'envisager comme un collaborateur qui, vigile de l'État de droit, en donne les limites et en conseille les pratiques. La précaution, la prudence et la pédagogie dont il fait preuve dans ses dernières décisions financières viennent en témoignage.

Comme en décembre 2006, les non-saisines de décembre 2007 auront donc interdit tout contrôle de constitutionnalité sur des lois de finances « en format LOLF ». Pourtant, les cinq lois successivement non soumises à la juridiction disent la nécessité de ce contrôle. Qu'il s'agisse du rôle positif que la jurisprudence constitutionnelle a pu avoir depuis 2001 sur leur indéniable qualité (I) ou des conséquences pratiques regrettables que ces non-saisines entraînent et que la juridiction pourrait corriger (II), tout semble dire le bénéfice qu'il y aurait à associer le Conseil constitutionnel à la réforme budgétaire de l'État.

#### I. - L'APPORT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À LA QUALITÉ DE LA LOI DE FINANCES « EN FORMAT LOLF »

Depuis qu'il a eu à examiner la loi organique de 2001 (16), le Conseil constitutionnel a formulé plusieurs réserves d'interprétation qui ont été parfaitement suivies dans les lois de finances qui ne lui ont pas été déferées par la suite. Ces réserves sont autant de recommandations adressées au législateur, et autant de signes d'une participation effective à l'amélioration de la qualité des lois de finances. Cette collaboration concerne tout à la fois la présentation (A) et le contenu des nouvelles lois de finances (B).

« Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », *Dalloz*, 1999, p. 301.

(16) Cons. const., décisions n° 2001-448 DC du 25 juill. 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, *Rec.*, p. 99, note Jean-Pierre CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », *LPA*, 30 oct. 2001, n° 202, p. 5-18.

#### A. La qualité formelle des nouvelles lois : une présentation conforme aux principes fondamentaux du droit budgétaire

La décision 2005-530 DC relative à la loi de finances pour 2006 (17) a apporté plusieurs précisions quant à la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature. Le Conseil a porté un éclairage précieux sur la spécialisation des crédits, notamment sur les rôles respectifs du Gouvernement et des parlementaires lors de l'élaboration de la loi. S'agissant du Gouvernement tout d'abord, c'est évidemment la liberté que le juge entend lui laisser dans le contour des missions et la répartition des programmes. À l'appui de leur recours, les requérants parlementaires contestaient la cohérence du périmètre de certaines missions, dont ils relevaient la nuisance pour les « objectifs de lisibilité des enjeux et des choix budgétaires ». Ainsi invité à se prononcer sur la notion de mission, le juge avait à se demander si l'unité budgétaire devait, ou non, rassembler tous les crédits concourant à une politique donnée. En rejetant ce grief, le Conseil a entendu laisser au Gouvernement une marge d'appréciation très large, puisqu'il lui appartient « [...] de définir le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en œuvre » (18). Comme a pu l'écrire très justement le Professeur Camby, « le périmètre de bien des missions est discutable, mais cette discussion relève du Parlement et non d'un contrôle de constitutionnalité [...] » (19).

Mais, c'est bien s'agissant des parlementaires que l'apport jurisprudentiel de décembre 2005 est le plus net. Le Conseil constitutionnel a entendu protéger le droit d'amendement des députés et des sénateurs en soulignant la non-conformité de missions composées d'un seul programme. Cela parce que, selon l'article 47 de la LOLF, « une mission comprend un ensemble de programmes [...] ». L'intérêt de cette décision se trouve dans la protection des prérogatives du Parlement. Mais, elle est aussi dans la manière qu'a eu le juge de la formuler : il n'a pas censuré alors que la non-conformité était flagrante, et a choisi de rédiger une réserve d'interprétation particulièrement significative de sa collaboration à la réforme budgétaire de l'État. Après avoir relevé l'inconstitutionnalité des missions « mono-programme », le

(17) Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, *Rec.*, p. 168, note Jean-Pierre CAMBY, « La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, au 1<sup>er"</sup>, *LPA*, 12 mai 2006, n° 95, p. 6-13.

(18) *Ibid.*, cons. 14.

(19) Jean-Pierre CAMBY, « La décision de Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, au 1<sup>er"</sup>, *op. cit.*



Conseil constitutionnel, constatant que leur présentation « s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire », a finalement jugé « qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions "mono-programme" et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 » (20).

Ce n'est pas, là, l'œuvre d'un juge dont il faudrait redouter la sanction. C'est, au contraire, le signe de son pragmatisme, d'une certaine prudence, d'une conscience du monde institutionnel dans lequel il évolue et des relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics. Il n'y a pas lieu de l'écartier, et ce, d'autant plus, que les lois de finances depuis décembre 2006 n'ont pas présenté de mission mono-programme.

#### B. La qualité matérielle des nouvelles lois : le renforcement de l'information du Parlement en matière financière

Sans que l'ordonnance de 1959 ne le prévoie expressément, et bien qu'on ait pu rattacher le principe de sincérité à l'article 14 de la Déclaration de 1789 (21), le Conseil constitutionnel a élaboré une jurisprudence sur le principe de sincérité antérieurement à l'entrée en vigueur de la LOLF. Il est, d'ailleurs, permis de penser que cette jurisprudence n'a pas été sans influence sur le contenu de la réforme organique de 2001 (22). Depuis lors, c'est la décision 2001-448 DC relative à la LOLF qui constitue la jurisprudence de principe de la sincérité budgétaire se caractérise donc par « [...] l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances » (23), laquelle est appréciée au regard du degré

(20) Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, *op. cit.*, cons. 26.

(21) Hélène MARCAUX, « De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », *RDJ*, n° 4-2005, p. 979-989.

(22) Gilbert OUSOU, *Science et Mécanisme Financiers. Budgets publics et lois de finances*, *op. cit.*, p. 303. D'une manière générale, sur l'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur la réforme organique de 2001, cf. Eric OLIVA, « La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 », *RFFP*, n° 86, avr. 2004, p. 141-162.

(23) Cons. const., décisions n° 2001-448 DC du 25 juill. 2001, *op. cit.*, cons. 60 (sous souligné). En ce qui concerne la sincérité comptable, c'est-à-dire la sincérité qui doit caractériser une loi de règlement, le Conseil est logiquement plus exigeant en imposant « l'exhaustivité des comptes » (cons. 61). Pour des développements complets sur le principe, cf. Jean-Philippe VACHA, « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 173-199.

d'information du Parlement. Ce raisonnement paraît tout à fait cohérent, puisque l'on n'imagine pas qu'une loi puisse être sincère si les parlementaires qui l'ont votée n'ont pas eu les informations nécessaires et suffisantes qui rendraient ce vote éclairé.

Dans la décision 2005-530 DC, le Conseil a apporté de précieuses informations. Même si la lettre de saisine produite par les députés requérants ne faisait étrangement pas état du terme *sincérité*, les parlementaires avaient largement critiqué la qualité des informations qui leur avaient été transmises. D'une manière générale, ils contestaient la fiabilité des indicateurs de performance fournis par le Gouvernement. La réponse donnée par le juge vient témoigner, encore une fois, de la prudence de son propos et, partant, de la nécessité de son office. Ayant au préalable jugé que les projets et rapports annuels de performances (PAP) permettent « [...] au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées », le Conseil constitutionnel, pour écarter la prétention des requérants, a estimé « [...] qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative » (24). Il est vrai que nombre de ces indicateurs n'offraient pas de comparaisons dans le temps : ces outils de l'information parlementaire n'étaient renseignés ni pour le passé, ni pour l'avenir. Lors du débat devant la juridiction, le Gouvernement avait alors fait valoir que « [...] sur 1 284 indicateurs pour les programmes du budget général, 1 118 ont été renseignés, soit 87 % [et] sur l'ensemble des indicateurs des programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, 88 % ont été renseignés » (25). Au surplus, il s'était engagé à renseigner l'ensemble des indicateurs pour le projet de loi de finances pour 2007.

La loi de finances pour l'année 2007 présente en moyenne quatre à cinq objectifs par programme et deux indicateurs par objectif, soit 634 objectifs et 1 295 indicateurs. Revoyant l'ambition qu'il avait pu manifester devant le Conseil, le Gouvernement s'est engagé à ce que,

(24) Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *op. cit.*, cons. 2 à 5 (sous soulignés).

(25) Observations du Gouvernement.

pour 2008, 95 % des indicateurs du budget général soient renseignés, que 55 % des indicateurs aient une « année-cible » à 2010 et que leur classement par catégorie se répartisse entre 46 % pour l'efficacité, 32 % pour l'efficience et 22 % pour la qualité (26). La loi de finances pour 2008, quant à elle, comprend 621 objectifs et 1 276 indicateurs pour le budget général. Le renseignement en prévision des indicateurs atteint près de 92 %, sans encore atteindre les 95 % pour lesquels l'engagement avait été pris. Ces prévisions s'appuient, pour chaque indicateur, sur une série historique de valeurs qui paraît plus longue et mieux renseignée par rapport aux années précédentes : 86 % des indicateurs du PAP 2008 ont une valeur pour 2006 contre 80 % dans le PAP 2007 ayant une valeur 2005, et 67 % des indicateurs en 2008 sont ciblés à trois ans, contre 46 % en 2007 et 53 % en 2006.

D'autres chiffres ne feraient que confirmer l'effort manifeste produit par le Gouvernement pour améliorer, en ce qui concerne au moins la question des indicateurs de performance, l'information du Parlement et, ce faisant, la sincérité budgétaire des lois de finances. Il ne fait donc pas de doute, conscient que ces imperfections sont liées au « rodage » dans l'application de la LOLF » (27), que le Conseil constitutionnel aurait maintenu son « appréciation souple » et écarté ainsi tout grief portant sur cette question lors de l'examen des lois de finances pour 2007 et 2008. En affirmant leur importance pour la constitutionnalité des lois de finances, le Conseil a permis que les indicateurs de performance fassent, par la suite, l'objet d'un réel effort de la part du Gouvernement. Là encore, la réforme gagnerait à le voir émettre à nouveau ses recommandations.

Il reste qu'aucune loi de règlement en format LOLF n'a été soumise au Conseil, puisque la loi de règlement pour 2006 n'a pas fait l'objet de recours après son vote en juillet 2007 (28). Et, c'est sans doute ici que le regret doit être le plus grand, car la jurisprudence de juillet 2006, comme la nouvelle mission de certification des comptes de l'État dévolue à la Cour des comptes, montre que le contrôle de la juridiction serait probablement plus étroit dans la protection du principe de sincérité comptable des lois de finances.

(26) Cet engagement figure au programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

(27) *Asa-Pierre CAMBY*, « La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, an 1" », *op. cit.*

(28) Loi n° 2007-1147 du 31 juillet 2007 de règlement du budget de l'année 2006, *JORF* n° 176 du 1 août 2007, p. 12505. Pour une présentation complète des enjeux et des grandes masses budgétaires de cette loi, cf. Vincent DROSSART, « L'exécution de la loi de finances pour 2006 », *RFFP*, n° 86, 2006, p. 189-211.

En juillet 2006 (29), l'exécution de la loi de finances pour 2005 avait été soumise au Conseil constitutionnel. Contestant en particulier la sincérité de la loi, les députés s'appuyaient sur plusieurs critiques qu'avait pu formuler la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2005. Ils contestaient, ainsi, la qualification donnée à des opérations liées à la reprise par l'État de la dette contractée pour le compte du fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFPSA). Déjà, durant le débat relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2005, le Président de la commission des finances du Sénat semblait s'inquiéter de la constitutionnalité de cette pratique, notant que « s'agissant de l'article 54, portant transfert d'une partie de la dette du FFPSA vers l'État à hauteur de 2,5 milliards d'euros, j'ai tendance à penser que, si nous avions été sous l'empire de la LOLF, ce procédé aurait probablement constitué un manquement à la règle de sincérité [...] » (30).

Saisi de la question, le Conseil constitutionnel n'a pas sanctionné cette pratique dans la mesure où, encore régie par l'article 35 de l'ordonnance de 1959, la loi de règlement pour 2005 se contentait de retracer les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes, quelle que soit la régularité de ces opérations. Son raisonnement aurait pu s'arrêter à cela, mais il a formulé une réserve en recommandant qu'à l'avenir, « de telles opérations de reprise de dette par l'État seront retracées tant dans le résultat comptable que dans le bilan de l'exercice, tous deux soumis au vote du Parlement lors de l'examen de la loi de règlement » (31). Nouvelle contribution du Conseil, qui n'aura pas manqué d'être efficace puisque, depuis la loi de finances pour 2006, les parlementaires disposent de données chiffrées présentées à la fin de l'article d'équilibre et qui leur permettent de comparer les besoins de financement de l'État et les ressources dont il dispose pour y faire face (32).

D'une manière générale, il semble qu'un contrôle de la sincérité de la loi de règlement de juillet 2007 aurait abouti à une déclaration de conformité, au regard, au moins, des conditions qui avaient été posées par les réserves de la jurisprudence passée. Cette conclusion est étayée

(29) *Cons. const.*, décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, *Rec.*, p. 73, note *Loïc PHELIP*, *RFD*, n° 69, janv. 2007, p. 79-84.

(30) *Jean ARTHUR*, *JQ débats parlementaires*, Sénat, séance du 19 déc. 2005 (art. 8 *fin A*), p. 9873.

(31) *Cons. const.*, décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, *op. cit.*, cons. 18 et 19.

(32) *William GUILLES*, « La présentation consolidée de la dette publique, un impératif majeur de la bonne gouvernance du système financier contemporain », *RFFP*, n° 86, 2006, p. 97-100.

par la certification des comptes de l'État pour 2006 par la Cour des comptes (33). Rédigé en mai 2007, le rapport de la Cour a certes fait part de quelques « désaccords et incertitudes ». Mais la juridiction de la rue Cambon a considéré que ces limitations ne doivent être appréciées qu'au regard « [...] de l'étendue, de la diversité et de la complexité des opérations ayant un impact sur les comptes de l'État et [...] des efforts considérables consentis par l'ensemble de l'administration pour mettre en œuvre la réforme comptable [...] » (34). Elle a, par ailleurs, noté les engagements précis souscrits par le Gouvernement dans l'annexe au compte général en réponse aux remarques qu'elle avait pu formuler. Vigilante quant à la réalisation de ces engagements à l'occasion de ses travaux lors des prochains exercices budgétaires, la Cour des comptes a décidé qu'elle ne pouvait, alors, pas certifier sans réserve que le compte général de l'État était régulier, sincère et qu'il donnait une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État au 31 décembre 2006. Elle a donc formulé sur ce compte une certification assortie de treize réserves substantielles (35).

Dans l'hypothèse d'une saisine, le Conseil constitutionnel aurait sans doute eu à connaître de ces réserves, les requérants exploitant les remarques énoncées par la Cour des comptes. Mais, sans doute aurait-il aussi maintenu une appréciation souple, la mise en œuvre parfaite d'une réforme comptable de cette ampleur nécessitant davantage qu'un ou deux exercices. Néanmoins, la nouvelle mission de certificateur des comptes dévolue à la Cour risque de compromettre définitivement le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les lois de règlement, contrôle juridictionnel pour lequel les parlementaires n'ont jamais manifesté d'intérêt particulier (36).

(33) Prévue par l'article 58-5 de la LOLF, la certification des comptes est l'opinion écrite et motivée que formule la Cour, en toute indépendance, sur la conformité des états financiers issus de la comptabilité générale, rassemblés dans le compte général de l'État, lui-même joint au projet de loi de règlement.

(34) Cour des comptes, *Rapport sur la certification des comptes de l'État - Exercice 2006*, mai 2007, p. 9.

(35) Ces réserves sont détaillées dans la deuxième partie du rapport. Elles concernent les systèmes d'information financiers, le dispositif de contrôle et d'aide interne administratifs, les actifs du ministère de la Défense, les comptes des opérateurs des politiques de l'État, des institutions corporatives et incorporées spécifiques, les comptes d'échanges de taux dérivés à risque, la charge d'intérêt de la dette de l'État, le compte des opérations de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, l'évaluation du réseau routier national en service, le parc immobilier de l'État, ses obligations fiscales, les passifs d'intervention et les comptes des pouvoirs publics.

(36) Ce contrôle est en effet restreint puisque, depuis le début de la Cinquième République, seules cinq lois de règlement, soit 10 % de l'ensemble des lois de règlement adoptées par le Parlement, ont été déferées au Conseil constitutionnel. Parmi les cinq décisions

Quoi qu'il en soit, la qualité de l'information du Parlement est incontestablement à mettre au crédit des pouvoirs publics. Mais c'est aussi le résultat d'une succession de recommandations formulées en amont par le Conseil constitutionnel. C'est dire alors si sa participation à la réforme budgétaire est déjà effective, et si elle est utile pour l'avenir. Cela d'autant que des carences peuvent être observées dans les lois qui ne lui ont pas été déferées.

## II. - LES CARENCES CONSTITUTIONNELLES DES LOIS DE FINANCES « EN FORMAT LOLF »

En exerçant un contrôle de constitutionnalité formel (A) et matériel (B), le Conseil viendrait renforcer la portée de la réforme organique de 2001. Il ne s'agirait pas de formuler des recommandations sur la manière avec laquelle il conviendrait d'agir à l'avenir, mais de garantir que des pratiques ne contreviennent pas aux normes constitutionnelles ou aux normes de constitutionnalité concernées.

### A. La protection inopérante du domaine des lois de finances

En dehors du rôle général que peut jouer la LOLF en la matière, l'absence de contrôle du domaine des lois de finances est sans doute la raison qui explique le mieux les non-saisines financières de la part des parlementaires. Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une loi, il n'est pas spécifiquement interrogé sur une de ses dispositions, celle précisément que contestent devant lui les parlementaires requérants. Il est saisi de l'intégralité de la loi, et juge ainsi *ultra petita*. Nombreux sont les cas où la juridiction a rejeté le recours formé devant lui mais où, dans le même temps, elle a soulevé d'office l'inconstitutionnalité d'une mesure que les requérants n'avaient pas l'intention de contester, soit parce qu'ils approuvaient la politique gouvernementale qu'elle exprimait, soit au contraire parce qu'ils en étaient à l'origine. Cette compétence du Conseil semble redoutée des parlementaires : « [...] le risque de l'imprévisibilité, du dommage collatéral, incite plutôt

auxquelles les saisines ont donné lieu, il faut cependant relever qu'une d'entre elles a donné lieu à une censure totale (Cons. const., décision n° 85-190 DC du 24 Juil. 1985, *Loi portant règlement définitif du budget de 1983*, *Rec.*, p. 53, note Louis FAVOREL, *ROP*, 1986, p. 395, § 35, 110).

à la prudence en matière de saisie » (37). C'est, là, une manifestation très nette de la méfiance qui est nourrie à l'endroit du juge constitutionnel.

L'expérience du contrôle de constitutionnalité des lois financières a montré la propension du travail législatif à y introduire ce que l'on a coutume de désigner sous le terme de « cavaliers » (38). On aurait pu penser que la réforme budgétaire aurait eu raison de cette pratique. Or, la seule décision relative à une loi de finances « folle » a relevé deux dispositions étrangères au domaine exclusif déterminé par la loi organique de 2001. Aussi est-il difficilement imaginable que les lois non déferées n'en aient comporté aucune. Ceci, d'abord, parce que, en dépit des mécanismes qui ont été instaurés à l'encontre de la pratique, les cavaliers budgétaires ont perduré tout au long de la V<sup>e</sup> République. Ceci, encore, parce que l'intérêt pour les pouvoirs publics d'« aller vite » (39) est bien trop grand pour que le phénomène disparaisse (40). Ceci, enfin, parce que la sanction constitutionnelle qui lui est réservée n'est que facultative. On peut d'ailleurs nourrir de réelles inquiétudes pour l'avenir car, les lois de finances n'étant plus déferées au Conseil, cette pratique ne manquera certainement pas de s'amplifier.

La loi de finances pour 2007 paraît ainsi présenter au moins deux cavaliers, le premier (art. 117) concernant la composition de la Cour de cassation, le second (art. 144) l'apprentissage dans les milieux du bâtiment et des travaux publics. Quant à la loi de finances rectificative pour 2007, plusieurs dispositions peuvent également prêter à discussion, en particulier l'article 69 supprimant trois mots d'un article du Code général des Collectivités territoriales sans en modifier le sens, l'article 95 insérant dans le Code des assurances un délai limitant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'une commune, et l'article 101 relatif à l'indemnisation des Français rapatriés des anciennes colonies.

(37) Guy CARASSONNI, « Discussion », in Didier MAUS et André ROUX, (dir.), 30 ans de loi relative à la composition du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 85.

(38) Sur l'actualité de cette question, et pour une présentation statistique : Raphaël DECHAUX, « L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006 », publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel ([www.conseil-constitutionnel.fr/affichersommaire/index.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/affichersommaire/index.html)) ; Damien CHAMUSSY, « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation. Évolutions récentes de la jurisprudence », *RDJ*, n° 4, juillet-août 2007, p. 1073-1098.

(39) Jean-Pierre CAMBY, « Cavaliers », in *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, Paris, p. 317-328.

(40) Un sénateur, dans un domaine voisin, la censure de 17 « cavaliers sociaux » par le Conseil constitutionnel dans la décision 2007-558 DC du 13 déc. 2007, *LFPS pour 2008* (JO, 21 déc. 2007, p. 20548), note Alexandre MANGUYLLARD, *LPF*, 31/01/2008, n° 21, p. 16-21.

## B. Un contrôle inopérant sur le contenu des lois de finances

Logiquement, les non-saisines empêchent tout développement de la jurisprudence constitutionnelle, alors même que le contexte juridique y inciterait, qu'il s'agisse de la question de l'équilibre (1) ou de celle des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances (2).

### 1. Entre discipline budgétaire et juridiction du principe d'équilibre : vers un contrôle de la constitutionnalité de l'équilibre budgétaire ?

L'équilibre budgétaire prévu ou constaté par une loi de finances ne fait pas l'objet d'un contrôle de la part du Conseil constitutionnel. Cette situation s'explique principalement par le fait que finances et politique sont étroitement mêlés. Depuis 1980, on le sait, les budgets successifs de l'État ont toujours été déficitaires. À compter des années 1990, cependant, une discipline budgétaire a été imposée, d'abord par le Traité de Maastricht en 1992, puis par les Traités d'Amsterdam en 1997 et de Nice en 2001. Le renforcement de la discipline tient principalement à la sanction – éventuelle – qui est donnée au non-respect du pacte de stabilité et de croissance, en particulier l'article 104C du Traité instituant la Communauté européenne, aux termes duquel « les États membres évitent les déficits excessifs ». Le Conseil européen de Barcelone, en mars 2002, a voulu confirmer cet effort, les quinze chefs d'État et de Gouvernement présents s'étant engagés à l'unanimité à se rapprocher au mieux de l'équilibre budgétaire.

Les procédures pour déficits excessifs dont la France et l'Allemagne furent l'objet au cours de l'été 2002 ont donné l'occasion d'une juridiction encore plus nette du principe d'équilibre. En janvier 2003, la Commission européenne saisissait la Cour de Justice des Communautés qui, dans un arrêt de juillet 2004, confirma l'obligation qu'ont les États membres de respecter la discipline budgétaire. Le Conseil européen ne pouvant s'écarter « des règles établies par le traité ni de celles qu'il s'est lui-même imposé » (41). On assistait là, ainsi qu'a pu justement écrire le Professeur Orsoni, à la « juridictionnalisation » (42) du principe d'équilibre.

Au point de vue du droit interne, le principe d'équilibre a connu un renforcement tout à fait considérable, puisque la réforme organique

(41) CJCE, 13 juill. 2004, *Commission c/ Conseil*, affaire C-27/04.

(42) Gilbert ORSONI, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, op. cit., p. 295.

de 2001, dont il faut rappeler ici qu'elle est une norme de référence du contrôle de constitutionnalité, a introduit pour la première fois la notion d'« équilibre budgétaire ». Là où l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1959 ne faisait état, s'agissant des lois de finances, que d'un « équilibre économique et financier qu'elles définissent », l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF dispose désormais que « [...] les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte » (43). La formule pourrait donner à penser que l'équilibre doit dorénavant être entendu strictement. Une interprétation certainement plus juste, et plus modérée, commande cependant de n'y voir que la référence à l'article d'équilibre présent à la fin de la première partie de la loi de finances. Il y a là, pourtant, et quelle que soit la lecture qui en est faite, une manifestation de la juridicité croissante du principe d'équilibre. Comme l'écrit le Professeur Orsoni, « [...] l'utilisation d'une terminologie n'est jamais innocente et [...] employer cette formule sous-entend une forme d'exigence au moins morale [...] » (44).

D'un point de vue théorique, le Conseil constitutionnel aurait donc les moyens d'accroître considérablement son contrôle, et ce faisant la protection qu'il pourrait offrir à l'équilibre des finances publiques. Une décision récente du Conseil vient témoigner de la préoccupation que paraît constituer pour lui, sinon l'équilibre, au moins une gestion publique qui ne le menacerait pas. Dans la décision du 16 août 2007 relative à la loi « TEPA » (45), le juge français semble avoir exercé un contrôle budgétaire pour apprécier la constitutionnalité d'une disposition fiscale. Afin de déclarer qu'une mesure fiscale ayant pour objet de favoriser l'accès à la propriété est contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789, et alors que le raisonnement qu'il tient habituellement aurait suffi à censurer la mesure, il affirme que « [...] cet avantage fiscal fait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ». L'interprétation littérale de la formule, dont c'est à notre connaissance la seconde fois qu'elle est utilisée en matière fiscale (46), laisse conclure à l'émergence d'un contrôle

(43) Nous soulignons.  
(44) Gilbert Orsoni, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, op. cit., p. 300.

(45) Cons. const., décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007. *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, JORF du 22 août 2007, p. 13959, cons. 20, note Alexandre MANGUYILLANO, *RFDC*, n° 73, mars 2008, p. 99-119.

(46) Cons. const., décision n° 2002-464 DC du 27 déc. 2002. *Loi de finances pour 2003*, *Rev.*, p. 583, cons. 34, note Luc PITHAT, *Droit fiscal*, 2003, n° 8, p. 319-323.

budgétaire résiduel indirect. Résiduel car le caractère adéquat du poids budgétaire d'une mesure est lié à l'objectif poursuivi par le législateur. Indirect ou préventif car ce n'est pas la loi de finances qui est examinée, et donc l'équilibre budgétaire et financier qu'elle prévoit ou qu'elle constate, mais une dépense fiscale en cours d'exercice qui pourrait l'affecter. Le communiqué de presse de la décision apporte un élément supplémentaire et vient étayer cette thèse (47). En précisant que c'est le « coût » de la mesure qui a conduit à la censure, et en livrant même une donnée chiffrée (7,7 milliards d'euros), le Conseil semble s'être engagé dans un contrôle budgétaire. Ceci d'ailleurs sans que la doctrine ou le monde politique ne le relève.

Juridicisé et juridictionnalisé, que ce soit en droit interne ou, selon l'expression du doyen Vedel, dans « le droit venu d'ailleurs », le principe d'équilibre prend peu à peu de l'importance au sein du droit budgétaire. Et en l'absence de tout procès fait aux lois de finances, le Conseil constitutionnel semble l'examiner et le protéger de manière incidente. Reste à savoir si la décision d'août 2007 est le début de ce qui constitue peut-être un modèle de contrôle indirect ou si elle évoluera vers un examen véritable des déficits publics excessifs.

## 2. Le contenu fiscal des lois de finances, l'égalité devant les charges publiques et la forme du contrôle de constitutionnalité

Les non-saines des lois de finances emportent enfin une conséquence indirecte, à savoir l'absence de contrôle de la conformité des dispositions fiscales qu'elles comportent traditionnellement. Sans se prononcer précisément sur la conformité de chaque mesure d'ordre fiscal que les deux lois de finances initiales et les deux collectifs budgétaires ont introduit, il est cependant permis de relever la dégradation manifeste du degré d'effectivité du contrôle de constitutionnalité de l'acte législatif d'imposition. La protection de l'égalité devant les charges publiques est donc entièrement confiée au travail parlementaire, même s'il faut souligner que le principe constitutionnel a été une réelle préoccupation lors de la navette parlementaire et des discussions constructives avec le ministre du budget. Mais, préoccupation n'est pas garantie, et l'on ne peut que regretter cet état de fait.

La situation souligne toute l'actualité institutionnelle relative à l'ouverture d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Sans doute

(47) Le communiqué de presse rend compte de la décision dans ces termes (à propos de la disposition fiscale incriminée) : « Son coût (7,7 milliards d'euros) fait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ».

Il paraît nécessaire aujourd'hui de revenir sur le monopole des autorités politiques à ouvrir le contentieux de constitutionnalité. Ce n'est pas tant, d'ailleurs, qu'il faille leur ôter, ou contester, cette prérogative, car le contrôle *a priori* de la loi caractérise encore bien « l'identité constitutionnelle de la France » (53). Depuis 1958, et encore aujourd'hui, le Conseil constitutionnel apparaît comme un outil de régulation de la vie politique : il est ce « régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » qui tend à équilibrer les relations entre le Parlement et le Gouvernement. À eux seuls, le succès de la saisine parlementaire et les avantages qu'elle a, directement ou indirectement, montrés dans la défense des droits et libertés fondamentaux peuvent témoigner de la nécessité de conserver un modèle de contrôle *a priori*, un modèle qui, tout simplement, fonctionne. La nécessité n'est pas dans la rupture, elle est dans l'association à ce modèle d'un autre modèle qui, curatif, viendra, en quelque sorte, le compléter et corriger ses défauts : un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Assurément, en matière fiscale comme ailleurs, les progrès pour l'État de droit en seront immenses.

Il reste, cependant, que cette ouverture paraît difficilement envisageable pour la matière financière. Reprenant la dialectique classique du contentieux de la légalité, on aurait pu imaginer, pourtant, que constitutionnalisés interne et externe soient toutes deux examinées lors du contrôle *a posteriori* (54). Cette hypothèse serait la plus protectrice de l'ordre juridique, mais elle présente l'inconvénient, outre qu'elle n'a été certainement pas reçu la caution du Congrès, de faire de la question préjudicielle ou de l'exception un contrôle *a priori* « bis », les deux formes de contrôle ayant alors le même objet. Or, si le contrôle *a posteriori* est tant souhaité, c'est qu'il présente l'immense avantage d'intervenir alors que la loi a déjà produit ses effets. Tandis que le juge constitutionnel ne peut, au mieux, que les imaginer lorsqu'il examine une loi non promulguée (55), il les constatera lorsque celle-ci aura été appliquée. Comme a pu le relever le Président Badinter, c'est « [...] à l'expérience que l'on s'aperçoit que telle loi frappe les

(53) Louis Favoreu, « La question préjudicielle de constitutionnalité. Retour sur un débat récurrent », in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges Philippe Ardon, LGDJ-Montchrestien, Paris, 1999, p. 265-273.

(54) Dans ce sens, cf. Guillaume Duago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Paris, coll. « Thémis », 2<sup>e</sup> éd., 2006, p. 590, et Ferdinand MULLIN-SOCCOMASSEN, « Du déni de justice constitutionnelle en droit public français », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, op. cit., p. 283.

(55) Didier Ruzic, « Le réalisme du Conseil constitutionnel », *Cah. Cours const.*, n° 27, 2007, p. 132-140.

en dit-elle aussi la nécessité. Le modèle exclusif d'un contrôle de constitutionnalité préventif et abstrait, lié à la volonté exclusive d'autorités politiques, ne correspond plus aujourd'hui aux exigences du système juridique français. Si l'immunité de la loi promulguée était à ce point défendue, c'est qu'elle était censée garantir l'idée républicaine d'égalité et de prévisibilité dans l'application de la loi. Or, cette immunité n'existe plus depuis que les arrêts *Jacques Vabre* (48) et *Nicolo* (49) ont permis un contrôle de constitutionnalité de la loi promulguée. Il y a quelque chose de paradoxal à voir cette loi positive laissée hors d'atteinte de tout examen de constitutionnalité (50) quand elle est quotidiennement soumise à celui des juges européens. Car si, dans l'ensemble, les contrôles de conventionnalité et de constitutionnalité divergent quant aux droits qu'ils garantissent, aux modalités de leur ouverture et à la nature de la norme protégée, ils ont, néanmoins, tous deux pour objet de vérifier la conformité de la loi à une norme supérieure, de « dire sa licéité » (51). Il en ressort que les normes constitutionnelles sont moins accessibles au citoyen que les normes conventionnelles. Or, entre « moins accessibles » et « moins importantes », la différence est mince pour le justiciable qui raisonne au plus utile. Et à ses yeux, comme aux yeux d'une partie de la doctrine (52), cette situation contribue à la dévalorisation de l'ordre constitutionnel français au profit de l'ordre conventionnel européen. Il n'est sans doute pas excessif ou particulièrement déplacé de souhaiter qu'un État soit aussi capable, par lui-même, de corriger les défauts de ses propres lois. Et garantir ainsi effectivement sa propre Constitution.

(48) C. cass., civ., 24 mai 1975, *Sur des cafés Jacques Vabre*, *Bull.* n° 4, p. 6.

(49) CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, *Leb.* p. 190, concl. PÉRISSIAN.

(50) Il faut rappeler ici que le Conseil a admis la possibilité d'exercer un contrôle résiduel de la constitutionnalité des lois promulguées depuis sa décision *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (cons. const., décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Rec.*, p. 43) qu'il a confirmée et effectivement mis en œuvre en 1999 (cons. const., décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *Rec.*, p. 51, note Jean-Pierre COMBY, *RDJ*, 1999, p. 633).

(51) D. de BICHSELON, « De quelques incidences du contrôle ordinaire de la conventionnalité internationale des lois sur la structure du système juridique français (Malaise dans la Constitution) », *Rev. fr. dr. adm.*, 1998, pp. 225 et s.

(52) *Ibid.* ; N. MUGESSES, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 540 et s. ; A.-M. LE POURHIT, « L'ipso facto constitutionnelle », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 221-231 ; V. BERNAUD et M. FAYAT-SOUCIE-STEFANINI, « Le contrôle de constitutionnalité sans nouvelle fois en question ? Réflexions autour des articles 61-1 et 62 du Comité Badinter », *Rev. fr. dr. const.*, n° Hors-série (À propos d'une révision de la Constitution : du conseil Balthazar au projet de Nicolas Sarkozy), juin 2008.

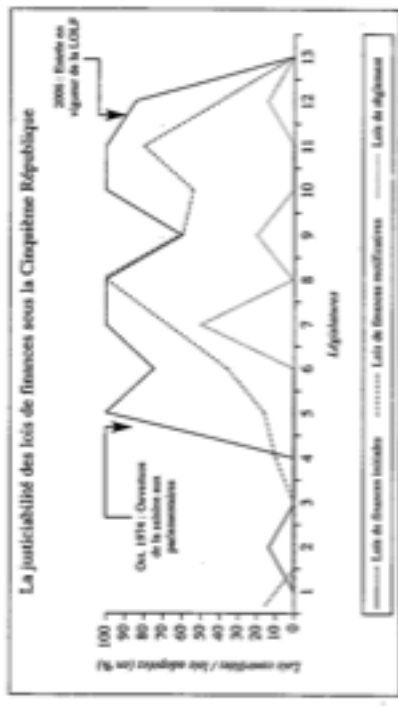
citoyens dans leurs droits fondamentaux » (56). L'intérêt du contrôle *a posteriori* réside ainsi dans la protection qu'il offre aux droits fondamentaux. C'est, à juste titre, ce qui a conduit la Commission Balladur, le Gouvernement et les parlementaires à n'envisager le recours à une question préjudicielle que dans l'hypothèse d'une atteinte à un droit fondamental.

Or, la loi de finances n'est pas l'objet d'étude du droit constitutionnel substantiel. Les principes budgétaires ne concernent, essentiellement, que la procédure législative : les individus ne sont ni les bénéficiaires ni les destinataires des normes financières de constitutionnalité. Seules les dispositions fiscales contenues dans une loi de finances ont pour destinataires les citoyens, soit parce qu'elles aménagent leurs libertés, soit, le plus souvent, parce qu'elles en déterminent l'égalité de traitement. Au mieux, l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* complètera mais ne se substituera pas au contrôle *a priori*. En matière financière, celui-ci restera même la seule forme de l'examen juridictionnel. Si les non-saisines financières sont si regrettables, et si le déni de justice est si grand, c'est peut-être parce que la saisine politique, en la matière, est juridiquement irremplaçable.

ANNEXES

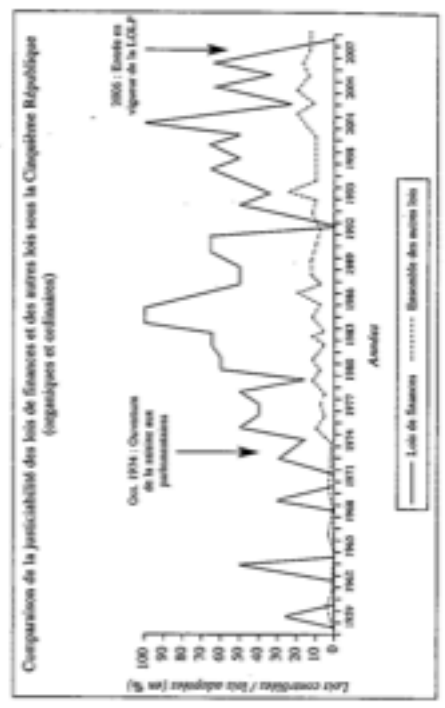
Statistiques sur l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances

Graphique 1 - La justiciabilité des lois de finances sous la Cinquième République. Proposition, par législature, des différentes catégories de lois de finances défilées au Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution



Graphique 2 - Comparaison de la justiciabilité des lois de finances et des autres lois sous la Cinquième République (organiques et ordinaires)

Proportion, par année, de l'ensemble des lois de finances défilées au Conseil constitutionnel par rapport à l'ensemble des autres lois au titre des articles 61 alinéa 1 et 61 alinéa 2 de la Constitution.



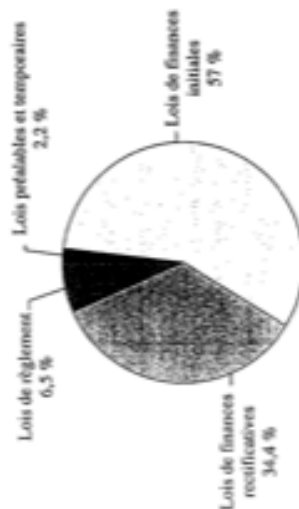
(56) Robert BAUDRIN, « L'exception d'inconstitutionnalité, garantie nécessaire du citoyen », JCP, 1992, I, p. 3594.

**Tableau 1 - L'influence des réformes d'octobre 1974 et d'août 2001 sur le contentieux constitutionnel financier**

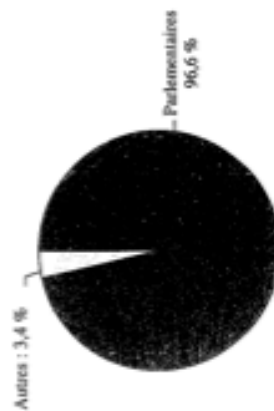
Données sur la proportion des différentes catégories lois de finances déferées au Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

	Lois de finances initiales	Lois de finances rectificatives	Lois de régimes	Ensemble des lois de finances
Taux moyen	62,7 %	34,6 %	10 %	33,3 %
Avant oct. 1974	12,5 %	7,1 %	0 %	6,8 %
Oct. 1974 - LOLF	90,6 %	49 %	14,7 %	50,8 %
Depuis la LOLF	33,3 %	0 %	0 %	16,7 %

**Graphique 3 - L'objet de la saisine dans le contentieux constitutionnel financier**



**Graphique 4 - L'identité des requérants dans le contentieux constitutionnel financier depuis octobre 1974**

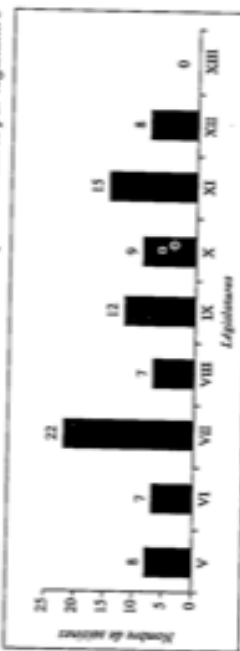


**Tableau 2 - L'identité des requérants dans le contentieux constitutionnel financier depuis 1958**

Mise en œuvre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution par les autorités politiques en matière financière.

	LFI	LFR	LR	Lois prêt / temp.	TOTAL	%
Prés. Rép.	0	0	0	0	0	0
1 <sup>er</sup> Rép.	2	2	0	0	4	4,2
Prés. AN	1	1	0	0	2	2,1
Prés. Sénat	1	0	0	0	1	1,1
Députés	33	19	5	1	58	61,1
Sénateurs	18	10	1	1	30	31,6
TOTAL	55	32	6	2	95	
%	57,9	33,7	6,3	2,1		

**Graphique 5 - Évolution du nombre de saisines parlementaires par législature**





Graphique 6 - Typologie des saisines selon les catégories de lois de finances

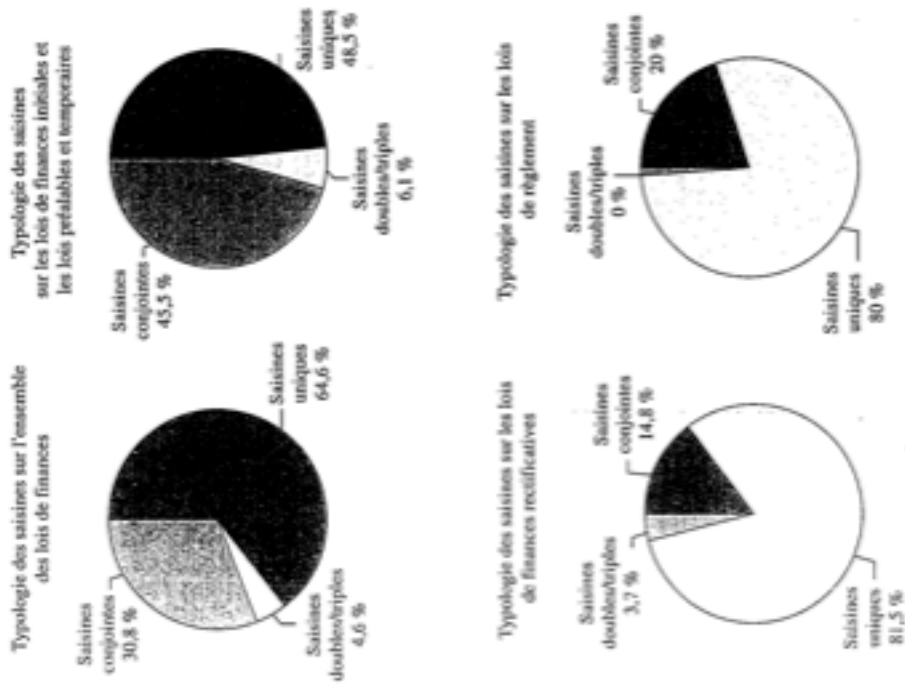


Tableau 3 - L'intensité de l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances

Répartition du nombre de saisines par nombre de lois contrôlées et selon les catégories de lois de finances.

Lois de finances initiales	Nb de lois contrôlées	Nb de saisines	Moyennes
Lois de finances rect.	32	35	1,72
Lois de règlements	27	32	1,19
Lois de lois de finances	5	6	1,20
Lois de lois de finances	1	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>95</b>	<b>1,48</b>

Tableau 4 - L'intensité de l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances

Répartition des signatures parlementaires selon les catégories de lois de finances.

Les signatures des députés sous les saisines des lois de finances

Lois de finances initiales et temp.	Lois de finances rectificatives	Lois de règlements	TOTAL
Nb moyen de signatures par saisine	90,4	81,2	91
Proportion de l'AN (en %)	13,7	14,1	13,8
			15,3

Les signatures des sénateurs sous les saisines des lois de finances

Lois de finances initiales et temp.	Lois de finances rectificatives	Lois de règlements	TOTAL
Nb moyen de signatures par saisine	90,3	84,9	180
Proportion du Sénat (en %)	27,2	25,6	27,6

**- SUR L'ACCESSIBILITÉ DES LOGEMENTS POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES :**

9. Considérant que l'article 53 modifie l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme et l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation ; qu'il institue de nouvelles possibilités d'octroi de dérogations aux règles de l'accessibilité des bâtiments et des logements aux personnes handicapées :

" - dans les bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux, en cas d'impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment ;

" - pour les ensembles de logements à occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont assurés de façon permanente, sous réserve que ces ensembles comprennent une part de logements accessibles et adaptés ;

" - pour les établissements recevant du public nouvellement créés dans un bâtiment existant, en cas d'impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment ou des caractéristiques du bâti existant, ainsi qu'en cas de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural " ;

10. Considérant que les requérants soutiennent que cette disposition n'a pas sa place dans une loi de finances ;

11. Considérant que cette disposition ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la

trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elle n'a pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elle n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elle n'est pas relative au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elle est étrangère au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que cet article a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

**- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :**

12. Considérant que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés au considérant précédent, sont également étrangers au domaine des lois de finances l'article 98, qui fixe la date d'adhésion de Pôle emploi au régime d'assurance chômage, et l'article 110 relatif aux subventions que certains syndicats mixtes peuvent recevoir de la part d'une collectivité territoriale ; que, dès lors, ces articles n'ont pas été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution ;

**Décision n° 60-11 DC du 20 Janvier 1961  
Assurances maladie des exploitants agricoles**

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 27 décembre 1960 par le Premier ministre, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte définitif du projet de loi adopté par le Parlement et relatif aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance en date du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

1. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose: « 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. » ;

100

2. Considérant que l'expression «charge publique» doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité consultatif constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'article 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

3. Considérant que les dispositions des articles 1106-1, § 3, alinéa 2, 1106-1, § 4, alinéa 3 et 1106-3, § 2, du code rural, dans la rédaction qui résulte du vote par le Parlement de plusieurs amendements au texte de projet de loi relatif aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille, ont pour effet de créer de nouvelles catégories de bénéficiaires de ce régime particulier de Sécurité sociale et entraînent, à l'évidence, une aggravation des charges à supporter par ledit régime ; que les amendements susmentionnés étaient dès lors irrecevables en vertu de l'article 40 précité de la Constitution et que les dispositions législatives qui ont résulté de leur adoption ne peuvent, par ce motif, qu'être déclarées non conformes à la Constitution ;

4. Considérant, au contraire, que le texte de l'article 1106-1, § 4, alinéa 5, du code rural, tel qu'il a été adopté par le Parlement et qui vise les « enfants de moins de vingt ans, qui, par suite d'infirmité ou de maladie chronique, sont dans l'impossibilité totale et contrôlée de se livrer à une activité rémunératrice », ne peut être regardé

comme aggravant la charge qui, pour ce régime de Sécurité sociale, eut résulté de l'adoption du projet de loi initial, lequel se référait, pour les mêmes personnes, à une « impossibilité permanente » provenant de la même cause et ayant les mêmes effets ; que, dès lors, ce texte ne tombait pas sous le coup de l'irrecevabilité prévue par l'article 40 de la Constitution ;

5. Considérant qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumises par le Premier ministre à son examen ;

**DECIDE :**

Article premier. - L'article 1er du texte définitif du projet de loi adopté par le Parlement et relatif aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille est déclaré non conforme à la Constitution en tant qu'il introduit dans le titre II du livre VII du Code rural les dispositions de l'article 1106-1, § 3, alinéa 2 et § 4, alinéa 3, et en tant qu'il vise « les conjoints » parmi les personnes énumérées à l'article 1106-3, § 2.

Article 2. - Les dispositions de l'article 1106-1, § 4, alinéa 5, introduites dans le Code rural par le texte du projet de loi mentionné à l'article précédent sont déclarées conformes à la Constitution.

### **Décision n°77-82 DC du 20 juillet 1977**

#### **Loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale et notamment de ses articles 2, 4, 6 et 7**

Le Conseil constitutionnel, Saisi le 29 juin 1977 par MM Dominique DUPILET, Gilbert FAURE, [...] députés à l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, [...];  
Vu la Constitution ;

Vu le Règlement de l'Assemblée nationale, et notamment ses articles 81, 86, 92 et 98 ;

Vu le Règlement du Sénat, et notamment ses articles 24 et 45 ; [...]

Considérant que les signataires de la demande susvisée fondent uniquement leur contestation de la conformité à la Constitution de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale sur le fait que plusieurs dispositions d'initiative parlementaire contenues dans cette loi auraient été adoptées en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel "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" ;

Considérant que, des travaux préparatoires de la Constitution, et notamment du fait que l'article 40 de cette dernière n'a pas repris les dispositions de l'article 35 de l'avant-projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958, aux termes desquelles le Conseil constitutionnel aurait été appelé à intervenir avant l'achèvement de la procédure législative en cas de désaccord entre le Gouvernement

et le président de l'assemblée intéressée, il résulte qu'un contrôle de la recevabilité de ces initiatives doit être mis en oeuvre au cours des débats parlementaires et effectué alors par des instances propres à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

Considérant qu'en effet le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles 81, 86, 92 et 98 du Règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que celles des articles 24 et 45 du Règlement du Sénat, dispositions par lesquelles un contrôle de la recevabilité des propositions et amendements au regard de l'article 40 de la Constitution a été organisé dans le cadre des prérogatives appartenant au Parlement ;

Considérant en conséquence que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement ;

Considérant qu'il est constant qu'aucune disposition de la loi tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, n'a fait l'objet devant celui-ci, au cours de

la procédure parlementaire, d'une demande d'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution ; qu'en particulier aucun des députés signataires de la demande adressée au Conseil constitutionnel n'a fait usage en ce sens de la faculté qui lui était donnée par le premier alinéa de l'article 92 du Règlement de l'Assemblée nationale ; que, dès lors, l'irrecevabilité instituée par l'article 40 de la Constitution ne peut être directement invoquée devant le Conseil constitutionnel à l'encontre de la loi dont il s'agit ;

Décide :

ARTICLE PREMIER : La demande susvisée de soixante trois députés à l'Assemblée nationale tendant à l'appréciation de la conformité à la Constitution du texte de la loi complétant les dispositions du Code des communes relatives à la coopération intercommunale n'est pas recevable.

**Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985**  
**Loi de finances rectificative pour 1985**

SUR L'INTEGRATION DES PERSONNELS DE  
L'ASSOCIATION "DIWAN" :

7. Considérant que l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1985 prévoit que les personnels enseignant dans les classes bilingues de l'association "Diwan" sont intégrés dans le corps des instituteurs à des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État ; que la loi de finances rectificative pour 1985 ne comporte pour l'application de cette disposition ni création d'emplois ni ouverture de

crédits ; qu'une telle disposition, qui n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; que, par suite, elle a été adoptée selon une procédure non conforme à la Constitution ;

Décide :

Article premier :

L'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1985 est déclaré non conforme à la Constitution.

# SÉANCE 5 :

## L'exécution budgétaire

### I – PRINCIPALES NOTIONS DE LA SEANCE :

Ordonnateur ; comptable public ; gestion de fait ; Crédit ; principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, Les personnes susceptibles d'être comptable de fait, les opérations constitutive de gestion de fait, Responsabilité des comptables publics.

### II – DOCUMENTS SIGNALES :

- G. ORSONI, *L'exécution de la Loi de finances*, Economica, 1998.
- *RFFP*, « La gestion de fait », n°66, 1999.
- *RFFP*, « Le Conseil d'Etat, juge financier », n°70, 2000.
- *RFFP*, « La réforme des procédures des juridictions financières et la Convention européenne des droits de l'homme », n°106, 2009.

### III - DOCUMENTS FOURNIS :

- DECRET n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- LOI DE FINANCES pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963 (version consolidée).
- N. MORIN, « L'évolution de la fonction comptable dans le cadre de la LOLF », *Revue du Trésor*, 2006, n° 7, pp. 460-463.
- DECISION Cour des comptes, ch. réunies, 12 avril 1949, *Bonnell*.
- DECISION Cour des comptes, 15 janvier 1875, *Janvier de la Motte et consorts*.
- DECISION Cour des comptes, 4<sup>ème</sup> Ch., 22 janvier 1998, Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM).
- DECISION Cour des comptes, 22 mars 1962, *Brunel*.
- DECISION Cour des comptes, 19 mai 2004, *Mme Michaux-Chevry*.
- DECISION CE, 6 janvier 1995, *NUCCI*
- DECISION Cour des comptes, 24 mars 1955, *Stamm, médecin à l'hôpital de Saverne*.

### IV - EXERCICES :

**Exercice 1 :** En vous appuyant sur les arrêts *Bonnell* et *Janvier de la Motte et consorts* de la Cour des comptes, répondez aux questions suivantes :

- a. Quelle est la définition de la gestion de fait ?
- b. Quelles sont les personnes susceptibles d'être déclarées comptables de fait ?
- c. Existe-il une solidarité entre les coauteurs d'une gestion de fait collective ?

**Exercice 2 :** En vous appuyant notamment sur les arrêts *AMAM*, *Brunel*, *Mme Michaux-Chevry*, *Nucci*, *Stamm* de la Cour des comptes et du Conseil d'État, répondez aux questions suivantes :

- a. Quelles sont les formes les plus fréquentes de la gestion de fait (citer 3 formes) ?
- b. Quels sont les éléments constitutifs de la gestion de fait ?

# Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, Décret portant règlement général sur la comptabilité publique (version consolidée au 29 septembre 2007)

## TITRE II : ORDONNATEURS ET COMPTABLES PUBLICS.

### CHAPITRE Ier : ORDONNATEURS.

#### Article 5

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses.

#### Article 6

Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

Les ordonnateurs ainsi que leurs délégués et suppléants doivent être accrédités auprès des comptables assignataires des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution.

#### Article 7

Les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent.

#### Article 8

Lorsque les comptables publics ont, conformément aux dispositions de l'article 37 ci-après, suspendu le paiement de dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir les comptables de payer, sous réserve des dispositions propres à chaque catégorie d'organisme public.

#### Article 9

Les ministres, ordonnateurs principaux de l'Etat, encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution.

Les autres ordonnateurs d'organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la cour de discipline budgétaire.

#### Article 10

Les ordres donnés par les ordonnateurs sont retracés dans des comptabilités tenues selon des règles générales définies par le ministre des finances, et selon des règles particulières fixées par le ministre des finances et le ministre intéressé.

### CHAPITRE II : COMPTABLES PUBLICS.

#### Article 11

Les comptables publics sont seuls chargés :

De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ;

Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ;

De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;

Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;

De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

#### Article 12

Les comptables sont tenus d'exercer :

A. - En matière de recettes, le contrôle :

Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements, de l'autorisation de percevoir la recette ;

Dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

B. - En matière de dépenses, le contrôle :

De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;

De la disponibilité des crédits ;

De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;

De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ;

Du caractère libératoire du règlement.

C. - En matière de patrimoine, le contrôle :

De la conservation des droits, privilèges et hypothèques ;

De la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matière.

#### Article 13

*Modifié par Décret n°2005-436 du 9 mai 2005 art. 19 (JORF 10 mai 2005).*

En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;

L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des membres du corps du contrôle général économique et financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux.

Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance.

#### Article 14

Les comptables publics sont principaux ou secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes.

Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal.

Les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité.

#### Article 15

Les comptables publics assument la direction des postes comptables.

L'organisation de ces postes est déterminée selon les règles propres à chaque catégorie d'organisme public.

Tout poste comptable est confié à un seul comptable public.

#### Article 16

Les comptables publics sont nommés par le ministre des finances ou avec son agrément.

L'agrément peut résulter de l'accord donné par le ministre des finances au texte réglementaire en vertu duquel la nomination est prononcée.

L'acte de nomination est publié selon les règles propres à chaque catégorie de comptables publics.

#### Article 17

Les comptables publics sont, avant d'être installés dans leur poste comptable, astreints à la constitution de garanties et à la prestation d'un serment.

Ils sont accrédités auprès des ordonnateurs et, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relations.

Ils doivent rendre des comptes au moins une fois l'an.

#### Article 18

Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement.

#### Article 19

Dans les conditions fixés par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés aux termes de l'article 11 ci-dessus ainsi que de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 12 et 13 ci-dessus.

### CHAPITRE III : DISPOSITIONS COMMUNES.

#### Article 20

*Modifié par Décret n°2006-1792 du 23 décembre 2006 art. 5 1° (JORF 31 décembre 2006 en vigueur le 1er janvier 2007).*

Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Toutefois, pour les recettes qu'ils sont chargés de recouvrer, les comptables des administrations financières mentionnés à l'article 69 ainsi que les comptables directs du Trésor, pour les opérations visées au troisième alinéa de l'article 68 exercent certaines des activités dévolues aux ordonnateurs.

Les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions.

#### Article 21

Dans les conditions prévues par le code électoral, le statut général des fonctionnaires ou les statuts particuliers, l'exercice de certaines activités est interdit aux ordonnateurs et comptables publics.

### TITRE V : CONTRÔLE.

#### Article 58

Un contrôle s'exerce sur la gestion des ordonnateurs et sur celle des comptables publics.

#### Article 59

Le contrôle de la gestion des ordonnateurs est assuré, selon les règles propres à chaque organisme public, par le Parlement, les organes délibérants qualifiés, les corps et commissions de contrôle compétents et le ministre des finances.

#### Article 60

Le contrôle de la gestion des comptables publics est assuré, selon les règles propres à chaque catégorie de comptables, par le ministre des finances, les supérieurs hiérarchiques et les corps de contrôle compétents.

#### Article 61

Le ministre des finances exerce les contrôles prévus aux articles 59 et 60 par l'intermédiaire de l'inspection générale des finances et des autres corps ou agents habilités à cet effet par les textes particuliers.

#### Article 62

La Cour des comptes exerce ses attributions selon les règles de compétence et de procédure qui lui sont propres.

Son contrôle juridictionnel s'exerce sur l'ensemble des comptes des organismes publics.

La Cour des comptes statue sur les comptes des comptables principaux.

L'exercice du contrôle dans sa forme administrative peut être confié aux trésoriers-payeurs généraux sous réserve des recours prévus par les lois et règlements et droit d'évocation de la Cour.

## LOI n°63-156 du 23 février 1963 – Loi de finances pour 1963 Version consolidée au 31 décembre 2006 (JORF 31 déc. 2006)

#### Article 60

*Modifié par Loi n°2006-1771 du 30 déc. 2006 art. 146 LFR 2006 (en vigueur le 1/7/2007).*

**I** - Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique.

La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en

monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

Les conditions et modalités de nomination des agents commis d'office pour la reddition des comptes en lieu et place des comptables publics ainsi que de leur rétribution sont fixées par l'un des décrets prévus au XII.

Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

**II** - Avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties.

**III** - La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions.

Cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité et à celles des régisseurs et dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, aux opérations des comptables publics et des correspondants centralisés dans leur comptabilité ainsi qu'aux actes des comptables de fait, s'ils ont eu connaissance de ces actes et ne les ont pas signalés à leurs supérieurs hiérarchiques.

Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas été contestées par le comptable entrant, dans un délai fixé par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Les sommes allouées en remise gracieuse aux régisseurs ou cel les dont ceux-ci ont été déclarés responsables mais qui ne pourraient pas être recouvrées ne peuvent être mises à la charge du comptable assignataire par le juge des comptes ou le ministre, sauf si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place.

**IV** - La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre de l'économie et des finances ou le juge des comptes. Les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence.

Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations.

Pour les comptes et les justifications des opérations qui ont été produits au plus tard le 31 décembre 2004, le délai prévu à l'alinéa précédent est décompté à partir de la production de ces comptes ou justifications.

Dès lors qu'aucune charge provisoire n'a été notifiée dans ce délai à son encontre, le comptable est déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné. Dans le cas où le comptable est sorti de fonction au cours de cet exercice et si aucune charge définitive n'existe ou ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il est réputé quitte de cette gestion.

**V** - Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Pour les ministres concernés, les modalités de constatation de la force majeure sont fixées par l'un des décrets prévus au XII.

Les déficits résultant de circonstances de force majeure sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'Etat dans les cas et conditions fixés par l'un des décrets prévus au XII. L'Etat est subrogé dans tous les droits des organismes publics à concurrence des sommes qu'il a prises en charge.

**VI** - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée, de son fait, à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Toutefois, le comptable public peut obtenir le sursis de versement de la somme fixée à l'alinéa précédent.

**VII** - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue au paragraphe VI ci-dessus peut être constitué en débet soit par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire, soit par arrêt ou jugement du juge des comptes.

Le comptable public qui a couvert sur ses deniers personnels le montant d'un déficit est en droit de poursuivre à titre personnel le recouvrement de la somme correspondante.

**VIII** - Les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

**IX** - Dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au XII, les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge.

En cas de remise gracieuse, les débits des comptables publics sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'Etat dans les cas et conditions fixés par l'un des décrets prévus au XII. L'Etat est subrogé dans tous les droits des organismes publics à concurrence des sommes qu'il a prises en charge. ;

**X** - Les régisseurs, chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement et de paiement, sont soumis aux règles, obligations et responsabilité des comptables publics dans les conditions et limites fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Il en est de même des agents chargés de tenir les comptabilités spéciales de matières, valeurs et titres.

**XI** - Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

**XII** - Les modalités d'application du présent article sont fixées soit par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique, soit par décrets contresignés par le ministre de l'économie et des finances.

**XIII** - Le présent article est applicable aux comptables publics et assimilés et aux régisseurs en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.



## L'évolution de la fonction comptable dans le cadre de la LOLF

Des mutations qui valorisent  
la complémentarité des ordonnateurs  
et des comptables et confirment  
la pertinence de leur séparation

Nathalie MORIN

Chef de service, fonction comptable de l'Etat,  
à la Direction générale de la Comptabilité publique

**U**n grand nombre des articles qui composent cette revue illustre clairement l'importance des évolutions organisationnelles, fonctionnelles, voire informatiques induites par la mise en place de la LOLF et cela indépendamment des périmètres d'impact de la nouvelle constitution financière de l'Etat. La comptabilité générale ne fait pas exception à ce maelström administratif. Elle constitue un domaine d'application exemplaire de cette dynamique, eu égard à la portée des

dispositions de la loi organique décrites notamment dans les différents articles constituant le chapitre consacré aux comptes de l'Etat. Mais les mutations induites par la mise en œuvre de la réforme comptable, pour profondes qu'elles soient, ne remettent pas en cause le socle fondamental de structuration financière traditionnelle de notre pays, à savoir l'existence d'un réseau comptable spécialisé distinct des ordonnateurs.

Ce constat mérite d'être développé. Il suffit pour cela d'analyser comment la LOLF fait émerger une fonction comptable rénovée et partagée, mais aussi de bien comprendre que le nouveau rôle des comptables, notamment en matière de contrôles, trouve toute sa légitimité et son efficacité dans un principe de séparation des acteurs dont la pertinence et la modernité sont ainsi expressément confortées.

### La LOLF fait émerger une fonction comptable rénovée et partagée

**e m e r g e r**

C'est bien, en effet, un nouveau partage des rôles qui émerge des dispositions de la loi organique, répartition innovante liée, d'une part, au nouvel environnement comptable qu'il faut appréhender et, d'autre part, à la valorisation d'une logique transversale de processus complémentaire des approches plus verticales articulées sur les organisations.

#### La réforme comptable créé un nouvel environnement cohérent

Quatre éléments au moins contribuent à modifier radicalement le positionnement de la comptabilité.

#### Les ambitions de la LOLF en matière de comptabilité sont clairement affirmées...

La réforme comptable participe directement à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de l'action publique. Une telle affirmation pourrait surprendre, le volet comptable de la loi organique n'ayant pas bénéficié du même écho médiatique que le volet budgétaire et apparaissant trop souvent comme secondaire, voire purement technique.

Pourtant, si le législateur organique a pris le soin d'inclure dans un texte de cette importance, au regard de notre hiérarchie des

normes, des dispositions comptables précises et ambitieuses, et si le Conseil constitutionnel a confirmé qu'elles étaient indissociables de l'ensemble, c'est bien parce que la comptabilité dans ses diverses composantes, et singulièrement la comptabilité générale, participent directement à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de l'action publique.

De fait, la comptabilité ne fait que traduire l'action publique en termes financiers. Or la transparence des comptes est un élément clé de la confiance dans l'action publique. Elle est donc porteuse d'un enjeu citoyen en permettant à ce dernier et à ses représentants d'exercer leurs droits fondamentaux.

La comptabilité permet également d'améliorer la performance de l'action publique : ce n'est pas un hasard si toutes les réformes récentes des états se sont accompagnées d'une réforme comptable. C'est bien qu'il y a un consensus pour considérer que la comptabilité générale est un instrument de pilotage particulièrement utile, en ce qu'elle fournit des éléments complets sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat, sur ses passifs, ses engagements hors bilan. C'est cette photographie qui doit fournir la visibilité sur le moyen-long terme, sur les marges de manœuvre en matière de finances publiques et enfin sur la soutenabilité budgétaire de telle ou telle politique.

De même, la comptabilité doit devenir un instrument de pilotage au service des gestionnaires, en leur permettant de réaliser un certain nombre d'arbitrages (au plan immobilier, au plan de la sous-traitance...).

Mais pour que la comptabilité générale joue ce rôle ambitieux, il faut évidemment qu'elle véhicule les informations nécessaires. L'introduction d'une véritable comptabilité d'exercice constitue de ce point de vue un progrès majeur. L'Etat s'est donc doté d'un référentiel inspiré des meilleurs standards internationaux.

privés et publics, mais sans dogmatisme. Le but n'est en effet pas d'imiter les entreprises cotées en bourse, mais d'emprunter à un univers qui sait utiliser les potentialités de la comptabilité générale, les bonnes pratiques permettant d'améliorer l'action publique tout en tenant compte de ses spécificités (cf. l'article d'Eric Nouvel).

Bien sûr, on ne passe pas du jour au lendemain d'une comptabilité de caisse dérivée de la comptabilité budgétaire à une comptabilité d'exercice « de dernière génération ». Les travaux qui sont conduits maintenant depuis trois ans sur le bilan d'ouverture attestent, s'il en était besoin, l'énormité de la tâche qui nous attend pour reconstituer la comptabilité de l'Etat. Car il ne s'agit pas simplement de changer de référentiel, comme certaines comparaisons inappropriées avec la situation des entreprises devant appliquer les normes IFRS pourraient le laisser penser : il s'agit bel et bien de reconstituer la comptabilité de l'Etat (cf. l'article de François Tanguy).

### Le passage à la comptabilité d'exercice clarifie les rôles

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la comptabilité générale était, il faut le rappeler, une comptabilité de caisse dont le fait générateur était l'encaissement des recettes ou le décaissement des dépenses.

Dans ce schéma, la comptabilité générale se confondait donc parfaitement avec le périmètre d'intervention du comptable public. Ainsi, pour un acte de paiement qui recevait un mandat, il effectuait les contrôles réglementaires de payeur et de caissier et mettait en paiement.

Le passage à la comptabilité d'exercice renforce le rôle des gestionnaires dans la production des écritures comptables. En étant à l'origine des dépenses et des recettes, ces derniers ont toujours participé à la fonction comptable, mais cette contribution n'était pas clairement identifiée, dès lors que le pouvoir de créer une écriture comptable était l'apanage du comptable public. En comptabilité d'exercice, ce rôle est plus fort et beaucoup plus visible. En effet, le fait générateur de l'enregistrement remonte au service fait certifié par le gestionnaire, certification qui génère la première écriture en comptabilité générale. De manière générale, toutes les novations introduites par la comptabilité d'exercice supposent une intervention du gestionnaire détenteur de l'information utile : recensement des charges à payer ; recensement et évaluation des amortissements et provisions, des immobilisations et stocks ainsi que des engagements hors bilan... Les travaux entrepris depuis 2003 pour reconstituer le bilan d'ouverture de l'Etat en date comptable du 1<sup>er</sup> janvier 2006 attestent l'importance de la participation des gestionnaires à la fonction comptable.

Dans ces conditions, la comptabilité générale déborde la sphère propre du comptable public et appelle à un raisonnement plus global intégrant l'ensemble des acteurs concernés.

### La certification des comptes de l'Etat sécurise la qualité comptable

Pour que la comptabilité puisse jouer le rôle ambitieux que lui assigne la LOLF, il faut qu'elle soit fiable. De ce point de vue, la LOLF impose à l'Etat les mêmes obligations que celles que le Code de commerce impose aux entreprises : régularité, sincérité, image fidèle et elle soumet les comptes de l'Etat à la certification de la Cour des comptes.

Ce processus de certification par la Cour des comptes a, pour le sujet qui nous intéresse, des conséquences importantes. En effet, l'exercice consiste, pour le certificateur, à obtenir par ses investigations l'assurance raisonnable que les comptes sont conformes au référentiel, notamment au regard des grands principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle, déjà cités. Cette opinion ne peut être obtenue qu'en vérifiant que les procédures mises en œuvre par les différents acteurs permettent de garantir la correcte application de ce référentiel.

La fiabilisation des écritures comptables suppose donc de sécuriser l'ensemble du processus par lequel elles transitent et pas seulement les conditions de son enregistrement final. Autrement

dit, la phase amont de la dépense, qui va de l'engagement à la constatation du service fait, conditionne la qualité finale de l'écriture comptable et doit être entourée des mêmes garanties que la phase aval, qui s'étend de la réception du mandat à son paiement, sans parler des écritures d'inventaire.

Il faut, par ailleurs, raisonner en fonction des risques que les états financiers ne satisfassent pas aux exigences de qualité comptable. Or, l'approche par les risques est indissociable d'une décomposition des états financiers en cycles, processus et procédures permettant de préciser l'environnement de contrôle et de mieux appréhender les risques concrets.

Seul, en effet, un raisonnement par processus intégrant tous les acteurs dont l'activité débouche sur une écriture comptable permet d'améliorer la qualité comptable des états de synthèse soumis à la certification.

### Le déploiement de progiciels de gestion intégrée structure les évolutions

Les progiciels de gestion intégrée ne sont plus conçus uniquement autour d'une logique de structures, mais visent, au contraire, à rééquilibrer leur architecture en intégrant des approches par fonctions ou processus. L'existence d'un workflow unique, dans lequel interviennent successivement les différents acteurs, favorise cette vision globale et intégrée par processus et modifie les habitudes de travail.

C'est la raison pour laquelle les travaux liés au futur progiciel CHORUS, destiné à remplacer l'ensemble des applications de dépense et de comptabilité ainsi que certaines applications ministérielles de gestion dans les services centraux et déconcentrés à partir de 2009, ont été précédés d'une phase de réingénierie des processus associant aussi bien les ministères gestionnaires que les autorités chargées du contrôle financier et les comptables.

Dans CHORUS, les écritures comptables seront initiées directement par les gestionnaires, ce qui rend nécessaire la prise en compte des préoccupations comptables le plus en amont dans la conception et le fonctionnement du système d'information (notamment la piste d'audit). C'est tout l'enjeu de l'approche intégrée par processus.

### L'organisation classique structurée autour des acteurs s'enrichit

#### Les limites de l'organisation par acteurs sont dépassées par une vision plus matricielle

Pour répondre à la technicité croissante des missions, les différents métiers de l'entreprise ou de l'Administration ont eu tendance à se spécialiser en développant des compétences propres et des systèmes d'informations aptes à répondre aux besoins spécifiques de chaque métier. Cette spécialisation des fonctions a répondu, dans un premier temps, à ses objectifs en développant des expertises et en dégagant des gains de productivité non négligeables.

Mais cette organisation par métier a conduit progressivement à un cloisonnement excessif à la fois tant sur les plans fonctionnel qu'informatique. Chaque métier développe sa propre logique en oubliant parfois qu'il est une composante d'un tout.

Pour des activités transverses, telles que la comptabilité ou le contrôle de gestion, qui interviennent en aval des métiers (RH, recouvrement, gestion des immobilisations et des stocks...), ces organisations en silo atomisent les fonctions et les systèmes d'information. La reconstruction de la cohérence globale de la structure nécessite la mise en place de mécanismes coûteux pour assurer la transmission et garantir la fiabilité des données, en particulier pour assurer la compatibilité et le dialogue entre les systèmes d'information différents.

Outre cette absence de vision horizontale et cette perte d'informations, l'organisation exclusive par acteur présente l'inconvénient de créer des lourdeurs et des redondances préjudiciables à l'efficacité globale de l'Administration.

## ambitions et enjeux

Le « mythe » du contrôle exhaustif et *a priori* de la dépense par le comptable public illustre bien les effets pervers d'une organisation en tuyaux d'orgue, où les acteurs s'ignorent les uns les autres. Un contrôle exercé indépendamment des risques et enjeux de la dépense, comme des réalités des pratiques des ordonnateurs, rassure faussement : il n'est pas responsabilisant pour les gestionnaires qui ne sont pas incités ni même sensibilisés à la nécessité d'améliorer la qualité de leur mandatement ; il n'est pas vertueux dans la mesure où il porte sur un *output* somme toute tardif du processus de la dépense (le mandat) sans jamais favoriser la prévention des risques en amont ; il n'est pas sécurisant, car il ne donne pas l'assurance que les dépenses à risques ont bénéficié d'un examen plus approfondi qu'une dépense répétitive de faible montant. En revanche, un tel contrôle est consommateur de ressources et source de lenteurs.

L'exemple des délais de paiement est également emblématique des limites d'un raisonnement analytique par opposition à une approche systémique. Depuis plusieurs années, la Direction générale de la Comptabilité publique s'est attachée à réduire les délais de paiement imputables au comptable afin que les fournisseurs n'aient pas à pâtir sur leur trésorerie de dysfonctionnements administratifs. La réduction du délai de paiement moyen du comptable a ainsi constitué un objectif prioritaire inscrit au contrat pluriannuel de performance 2003-2005 et a été reconduit dans le contrat 2006-2008. Outre la rénovation des contrôles de la dépense, dont le but est avant l'amélioration de leur efficacité, de nombreuses initiatives susceptibles d'accélérer les paiements publics ont été prises : simplification de pièces justificatives, promotion de la carte achat, dématérialisation des procédures... Sous les effets conjugués de ce pilotage renforcé et de ces actions volontaristes, le délai moyen de paiement a été ramené de 6,97 jours en 2002 à 4,7 jours en 2005. Mais la valeur cible du contrat pluriannuel 2006-2008, à savoir 4,5 jours, doit plus ou moins être considérée comme la valeur plancher en deçà de laquelle il n'est pas souhaitable de descendre sauf à dégrader la qualité du contrôle du comptable. Il est donc clair que l'amélioration des délais de paiement des fournisseurs ne peut plus passer que dans une amélioration de la phase amont, et donc dans une approche globale du processus et non plus une approche par acteur. C'est la raison pour laquelle un indicateur de délai global de paiement intégrant le délai de mandatement de l'ordonnateur a été introduit dans le nouveau contrat pluriannuel de performance 2006-2008.

### La nécessité d'une approche globale par processus valorise la fonction au même titre que la structure

La recherche de la performance, de la qualité et le souci de maîtriser les risques ont conduit les organismes publics et privés à s'interroger sur leur organisation. On a ainsi assisté, ces dernières années, à une mutation profonde consistant à remplacer des architectures structurées verticalement par des organisations fonctionnant dans une logique horizontale. Pour dépasser ces cloisonnements entre acteurs, une approche totalement intégrée dans une logique de processus est privilégiée. Progressivement, cette nouvelle logique s'impose dans des domaines aussi différents que la certification qualité, l'audit ou bien le fonctionnement des systèmes d'information avec les PGI.

Appliquée au domaine comptable, la logique par processus implique une nouvelle conception de la fonction comptable, dont le périmètre dépasse les seuls services comptables et implique tous les métiers qui génèrent des événements ayant vocation à être traduits en comptabilité : services gestionnaires et ordonnateurs ; et, au sein du Trésor Public, postes non centralisateurs impôts et de nombreux services en trésorerie générale (dépense, recouvrement, produits divers, dépôts de fonds au Trésor...).

Dans un tel contexte, la fonction comptable ne pouvait qu'être partagée, mais le texte organique en a tout logiquement tiré des conséquences pragmatiques, s'agissant du comptable. Pragmatisme dans la mesure où son rôle est ainsi conforté sans que cela ne remette en cause le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

## La LOLF fait évoluer en profondeur le rôle du comptable mais dans le cadre confirmé et conforté de notre organisation financière

### é v o l u e r

L'article 31 du texte organique confie au comptable un rôle central qu'il ne peut exercer que dans le cadre d'une forte évolution des modes de contrôle des opérations et des procédures. Certains ont pu penser que cette trajectoire pouvait conduire à rendre obsolète le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La mise en œuvre de la LOLF démontre qu'il n'en était rien, bien au contraire. L'enjeu de qualité comptable justifie plus que jamais une distinction fonctionnelle clairement affirmée.

### Le comptable au centre d'une forte mutation des dispositifs de contrôle

Au regard des dispositions de l'article 31 de la LOLF, qui font du comptable le garant de la qualité comptable, celui-ci ne peut plus se limiter à un rôle de simple teneur de comptes. Son périmètre d'intervention, constitué par ses investigations traditionnelles liées à la régularité des opérations, doit être étendu à l'évaluation des procédures.

L'objectif de fiabilité des comptes suppose, en effet, de repenser les dispositifs de maîtrise des risques et d'adapter les contrôles. L'ensemble des acteurs doit garantir la fiabilité de ses procédures débouchant sur des écritures comptables par le renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable. Le comptable public doit, pour sa part, moduler ses contrôles en fonction de la réalité des risques, et, comme la LOLF l'y invite, s'assurer de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures. Enfin, et c'est tout l'apport du raisonnement par processus, les interventions des différents acteurs de la fonction comptable doivent être complémentaires pour garantir, au final, la qualité des comptes et la performance de l'action publique.

### La rénovation des dispositifs de contrôle interne comptable est emblématique de la nouvelle fonction comptable

Dans le cadre d'une fonction comptable partagée, le levier privilégié d'amélioration de la qualité comptable réside dans le renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable. Se conformant à un vaste mouvement international, né de la débâcle ENRON et concrétisé par la loi Sarbanes-Oxley de 2002 et la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003, l'administration française s'est engagée dans une démarche de renforcement des dispositifs de contrôle interne comptable.

Le passage en comptabilité d'exercice et l'objectif de certification fixé par la LOLF imposent en effet une adaptation et une plus grande formalisation des dispositifs antérieurs. Pour chaque processus, chaque service compétent doit donc analyser ses risques et mettre en place les parades appropriées.

S'agissant du Trésor Public (cf. l'article d'Alain Caumell), le dispositif de contrôle interne, adossé à une analyse fine des risques comptables, a été restructuré autour de trois niveaux et bénéficie désormais de nouveaux acteurs spécialisés que sont les cellules de qualité comptable ainsi que de nouveaux outils performants (référentiels de contrôle interne, grilles d'analyse, organigrammes fonctionnels types, guides de procédures comptables...).

### La rénovation des contrôles traditionnels de la dépense favorise un allègement des contrôles sur pièces

Sans attendre l'entrée en vigueur de la LOLF, la Direction générale de la Comptabilité publique a renouvelé en profondeur les

modalités de contrôle de la dépense par les comptables publics pour les rendre plus performants et favoriser leur adaptation à l'évolution de la fonction comptable.

Il convient tout d'abord de rappeler que les contrôles de la dépense participent directement à la qualité comptable. Chacun conviendra aisément que le contrôle de l'imputation comptable introduit par la LOLF est en effet un déterminant important de la qualité des comptes. Une erreur d'imputation entre un compte de classe 2 (immobilisations) et un compte de classe 6 (charges) est de nature à affecter la qualité des états de synthèse soumis à certification. Mais au-delà, il faut être conscient que la qualité comptable ne se limite pas au contrôle de l'imputation comptable et repose largement sur les contrôles de la dépense prévus par les articles 12 et 13 du RGCP. En effet, la notion clé d'image fidèle a été déclinée en six critères opérationnels pour faciliter l'appréhension de la notion de qualité comptable. Ainsi, en vérifiant la présence des pièces justificatives de la dépense, le comptable public veille au respect du critère de « réalité », et plus spécifiquement du sous-critère « justification » de l'écriture enregistrée en comptabilité. De la même façon, le contrôle de la liquidation de la dépense revient à s'assurer du critère d'« exactitude » en comptabilité, autrement dit la correcte évaluation chiffrée des actifs et des passifs enregistrés en comptabilité.

Compte tenu de ce recoupement entre le contrôle de la dépense et les préoccupations de qualité comptable, la pertinence et l'efficacité des contrôles de la dépense méritent donc une attention particulière. Les travaux conduits au cours des dernières années pour introduire puis généraliser le contrôle hiérarchisé de la dépense et pour expérimenter le contrôle allégé en partenariat entendent répondre à ces enjeux renouvelés.

Sans décrire précisément ces modalités de contrôle qui ont fait l'objet d'articles précédents, rappelons simplement que le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) consiste à moduler le contrôle du comptable en fonction d'une part des risques et enjeux attachés à chaque nature de dépense et, d'autre part, en fonction de la qualité du mandatement de chaque ordonnateur, telle qu'elle peut être analysée sur pièces.

Le contrôle allégé en partenariat (CAP) permet d'apprécier la qualité de la procédure de dépense sur place, grâce à un audit partenarial conduit par des représentants du gestionnaire et du comptable. Lorsque l'audit permet de conclure que la procédure est bien maîtrisée, une convention peut être signée entre l'ordonnateur et le comptable, aux termes de laquelle le comptable allège son contrôle, notamment en l'exercant *a posteriori*.

Il apparaît donc clairement que ces deux modalités de contrôle répondent parfaitement aux impératifs de qualité comptable dans le cadre d'une fonction comptable partagée.

En effet, la philosophie qui les sous-tend est de proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux. Les principaux enjeux financiers sont ainsi couverts, les opérations non intégrées aux échantillons de contrôle représentant un volume important mais des montants non significatifs. Cette démarche fondée sur le seuil de matérialité rejoint d'ailleurs l'approche traditionnelle du certificateur.

Par ailleurs, la prise en compte de la qualité des pratiques de l'ordonnateur atteste que le comptable public se situe bien dans un processus intégré où chaque acteur doit prendre en considération l'intervention de celui qui l'a précédé pour rendre sa propre action plus efficace et améliorer la performance d'ensemble de la dépense publique. En centrant ses contrôles sur les natures de dépenses risquées et sur les ordonnateurs dont les pratiques sont les moins sécurisées, le comptable public aide à fluidifier l'exécution des dépenses dont le processus est bien maîtrisé et accroît sa plus-value sur les dépenses pouvant présenter un risque en termes de régularité ou de qualité comptable.

Enfin, la hiérarchisation et l'allègement des contrôles du comptable public sont la conséquence logique de la fiabilisation des procédures par les gestionnaires. On ne peut pas à la fois inciter les gestionnaires à renforcer et à formaliser leurs dispositifs de contrôle interne comptable et à maintenir un contrôle exhaustif

et systématique du comptable. Les restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense doivent aider les gestionnaires à affiner leur diagnostic sur les procédures qui présentent le plus de risques et la maîtrise des procédures par les gestionnaires doit se traduire par une diminution des contrôles.

Fondées sur une évaluation des procédures, ces modalités de contrôle sont cohérentes avec les prescriptions de l'article 31 de la LOLF. Elles respectent également l'esprit de la LOLF qui vise à responsabiliser les gestionnaires.

### L'audit interne comptable et financier est le garant de l'efficacité du dispositif de contrôle interne comptable

La clé de voûte du dispositif de fiabilisation de la comptabilité dans le cadre d'une fonction comptable partagée réside dans l'audit comptable et financier.

Tout d'abord, tout dispositif de contrôle interne comptable doit faire l'objet d'une évaluation régulière par des professionnels de l'audit, indépendants des structures responsables de la mise en place du contrôle interne. C'est, en effet, la seule façon de vérifier la réalité et l'efficacité du contrôle interne comptable, la bonne adaptation des mesures aux risques identifiés et de favoriser leur amélioration constante. De ce point de vue, l'audit comptable et financier est bien une composante indissociable du dispositif de contrôle interne comptable.

Ensuite, seul l'audit peut appréhender la fonction comptable dans sa globalité. Le comptable, responsable de la qualité des comptes, de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures aux termes mêmes de la LOLF, ne maîtrise pas l'ensemble des opérations participant à l'élaboration du compte général de l'Etat. L'audit comptable et financier est donc l'unique moyen d'assurer son nouveau rôle.

On relève d'ailleurs que, dans le secteur privé comme dans le secteur public, toutes les organisations dont les comptes sont soumis à certification et qui sont désireuses d'améliorer la qualité comptable, se sont dotées d'une fonction d'audit interne comptable et financier. C'est notamment le cas de la Commission européenne et de nombreux Etats tels que le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande...

Dans le cadre d'une comptabilité patrimoniale d'exercice, la reconnaissance physique, à la base de toute démarche d'audit, apparaît par ailleurs comme incontournable pour s'assurer de la réalité d'un actif précis (immobilisation, factures en instances...). La vérification physique des biens et stocks donne l'assurance de la qualité de la tenue des inventaires ainsi que de la bonne application des règles de dépréciation des biens immobiliers et mobiliers. De même, l'exhaustivité et la sincérité des charges et des produits rattachés à un exercice ne peuvent être efficacement contrôlées que si le comptable a la possibilité de recenser chez les gestionnaires les dépenses en instance. Enfin, la recherche, avec le gestionnaire, des principaux risques susceptibles d'engager la responsabilité financière de l'Etat (provisions pour risques et charges, engagements hors bilan) peut seule permettre au comptable de fiabiliser les écritures ou informations mentionnées en annexe du compte général de l'Etat.

Au total, les contrôles sur pièces sont insuffisants au comptable pour que ce dernier puisse passer des écritures comptables en ayant une assurance raisonnable que celles-ci retracent fidèlement la réalité exigée par le nouveau référentiel comptable. Si le comptable public peut donc alléger un certain nombre de contrôles sur pièces, il doit en revanche renforcer sa capacité à apprécier les procédures sur place à travers les audits internes comptables et financiers.

Des audits comptables et financiers, conduits en partenariat avec les auditeurs des différents ministères, sont seuls de nature à apporter cette assurance. La complémentarité entre la spécialisation des auditeurs du Trésor Public, sur l'audit comptable et financier, et la connaissance métier des auditeurs des ministères garantit une efficacité optimale des audits.

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 8 mars 1993 et 8 juillet 1993 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Christian Nucci, [...] ; M. Nucci demande que le Conseil d'Etat :

**1°) annule l'arrêt en date du 30 septembre 1992** par lequel la Cour des comptes d'une part, statuant définitivement, l'a déclaré comptable de fait de l'Etat, conjointement et solidairement avec l'association "Carrefour du développement" (ACAD) et MM. Chalier et Trillaud, pour les sommes de 50 330 618,15 F, 320 432,68 F et 1 247 736 F, d'autre part, statuant provisoirement, lui a enjoint ainsi qu'à l'association ACAD et MM. Chalier et Trillaud, de produire un compte unique retraçant en recettes les fonds versés à l'association ACAD sur les crédits du ministère de la coopération et du fonds d'aide et de coopération ;

**2°) annule l'arrêt en date du 11 juillet 1990** par lequel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a étendu, en ce qui le concerne, à l'ensemble des opérations effectuées par l'association ACAD entre le 30 juin 1983 et le 21 mars 1986 la déclaration de gestion de fait prononcée par l'arrêt de la Cour des comptes en date du 16 octobre 1986 et lui a enjoint, s'il n'entendait contester au préalable sa qualité de comptable de fait, de produire un compte unique retraçant les opérations effectuées par l'association ACAD pour la période susmentionnée ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu la Constitution ; [...] ; Vu la loi n° 46-854 du 27 avril 1946 ; Vu la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 ensemble le décret n° 85-199 du 11 février 1985 ; Vu la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ; Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ; Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ; (...)

**Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt de la Cour des comptes en date du 30 septembre 1992** en tant que par cet arrêt la Cour, statuant définitivement, a déclaré M. Nucci comptable de fait de l'Etat, conjointement et solidairement avec l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) et MM. Chalier et Trillaud, pour les sommes de 50 330 618,15 F, 320 432,68 F et 1 247 736 F :

**Sur la compétence de la Cour des comptes :**

Considérant qu'aux termes de l'article 68 de la Constitution, dans sa rédaction en vigueur à la date des faits reprochés à M. Nucci, alors ministre de la coopération : "Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis" ; que ces

dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que le juge des comptes, en application des pouvoirs qu'il tient de l'article 60-XI de la loi susvisée du 23 février 1963, déclare un membre du gouvernement comptable de fait à raison d'actes commis dans l'exercice de ses fonctions ;

Considérant que l'arrêt attaqué, qui se borne à déclarer, à titre définitif, M. Nucci comptable de fait de l'Etat, n'a en rien conduit la Cour des comptes à apprécier la légalité d'actes qui échapperaient, à raison de leur nature, à tout contrôle juridictionnel ;

Considérant que si M. Nucci soutient qu'une partie des sommes déposées sur le compte dont il était titulaire à la Banque Nationale de Paris étaient des fonds spéciaux, provenant de crédits ouverts en application de l'article 42 de la loi susvisée du 27 avril 1946, il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la Cour des comptes n'a déclaré le requérant comptable de fait que des sommes déposées sur ce compte et provenant directement ou indirectement de l'association "Carrefour du développement", dont il n'est pas allégué qu'elle aurait bénéficié de fonds spéciaux ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la Cour des comptes aurait excédé sa compétence en exerçant son contrôle sur le maniement de sommes ayant le caractère de fonds spéciaux manque en fait ; [...]

**Sur l'application de l'amnistie :**

Considérant qu'en déclarant M. Nucci comptable de fait de deniers de l'Etat, la Cour des comptes n'a pas pris une décision de caractère pénal ; que, par suite, ni les dispositions de l'article 19 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, aux termes desquelles : "Sauf en cas d'enrichissement personnel de leurs auteurs, sont amnistiées toutes infractions commises avant le 15 juin 1989 en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis et de groupements politiques, à l'exclusion des infractions prévues par les articles 132 à 138, 175 à 179 du code pénal et de celles commises par une personne investie à cette date d'un mandat de parlementaire national", ni la circonstance que la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, appelée à sanctionner pénalement les faits reprochés à M. Nucci, ait jugé, par un arrêt du 4 avril 1990, que ceux-ci étaient amnistiés par application des dispositions précitées, ne faisaient obstacle à ce que la Cour des comptes déclare le requérant comptable de fait ;

**Sur la méconnaissance de la chose jugée par le juge pénal :**

Considérant que, le 1er avril 1992, la Cour d'assises de Paris a condamné M. Yves Chalier et M. Philippe Leroy respectivement à 5 ans de réclusion criminelle et 2 ans d'emprisonnement et, statuant sur l'action civile, a notamment condamné M. Chalier à payer à M. Nucci une somme de un franc à titre de dommages et intérêts

; que, M. Nucci soutient que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par la juridiction répressive faisait obstacle à ce que la Cour des comptes le déclare comptable de fait des deniers de l'Etat ;

Considérant qu'en dehors du cas où la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits servant de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions ; que le requérant, qui n'invoque aucune contradiction entre l'arrêt de la Cour des comptes et les constatations de fait auxquelles a procédé la Cour d'assises, n'est dès lors pas fondé à se prévaloir de l'arrêt susmentionné de la Cour d'assises pour soutenir que la Cour des comptes devait le mettre hors de cause ;

#### **Sur les moyens relatifs à la matérialité des faits retenus par la Cour des comptes :**

Considérant qu'en relevant que "si M. Nucci soutient n'avoir jamais eu connaissance de ces détournements, il n'apporte aucun élément de nature à contredire le témoignage de M. Emmanuelli devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice ni ses propres déclarations en réponse à ce témoignage, dont il a été fait état dans l'arrêt susvisé du 11 juillet 1990 citant l'arrêt rendu par ladite commission le 4 avril 1990", la Cour des comptes n'a entaché son arrêt d'aucune dénaturation des pièces du dossier et n'a pas procédé à un renversement irrégulier de la charge de la preuve ; qu'il résulte des termes même de l'arrêt attaqué que la Cour des comptes a estimé que la preuve que M. Nucci avait connaissance des irrégularités auxquelles avait donné lieu la gestion de l'association "Carrefour du Développement" était rapportée ; que, ce faisant, la Cour a porté sur la valeur probante des pièces du dossier une appréciation souveraine qu'en l'absence de dénaturation, le requérant ne saurait remettre en cause devant le Conseil d'Etat ;

Considérant qu'en relevant que M. Nucci avait connaissance de certaines des irrégularités commises dans la gestion de l'association "Carrefour du Développement" et qu'il avait pu ignorer l'origine de fonds, en provenance de cette association, qui ont été remis par M. Chalier sur le compte joint dont il était titulaire avec M. Nucci à la Banque Nationale de Paris, la Cour des comptes n'a pas entaché son arrêt de contradiction de motifs ;

#### **Sur la qualification juridique des faits :**

Considérant que la circonstance que M. Nucci n'aurait pas matériellement disposé des sommes dont il a été déclaré comptable de fait ne faisait pas obstacle à ce qu'il soit recherché comme comptable à raison des dépenses litigieuses ;

Considérant que la Cour des comptes a pu légalement se fonder, pour déclarer M. Nucci comptable de fait, sur la circonstance que l'intéressé "a manqué à

l'obligation de surveillance de personnes placées sous son autorité alors même qu'il avait été averti de leurs agissements" ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Nucci n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il l'a déclaré comptable de fait de deniers de l'Etat, conjointement et solidairement avec l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) et MM. Chalier et Trillaud, pour les sommes de 50 330 618,15 F, 320 432,68 F et 1 247 736 F ;

#### **Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt de la Cour des comptes en date du 30 septembre 1992**

en tant que par cet arrêt la Cour, statuant provisoirement, a enjoint à M. Nucci ainsi qu'à l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) et à MM. Chalier et Trillaud, de produire un compte unique retraçant en recettes les fonds versés à l'association "Carrefour du développement" (A.C.A.D.) sur les crédits du ministère de la coopération et du fonds d'aide et de coopération et sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en date du 11 juillet 1990 par lequel la Cour des comptes, statuant provisoirement, a étendu, en ce qui concerne M. Nucci, à l'ensemble des opérations effectuées par l'association A.C.A.D. entre le 30 juin 1983 et le 21 mars 1986 la déclaration de gestion de fait prononcée par l'arrêt de la Cour des comptes en date du 16 octobre 1986 et lui a enjoint, s'il n'entendait contester au préalable sa qualité de comptable de fait, de produire un compte unique retraçant les opérations effectuées par l'association A.C.A.D. pour la période susmentionnée ;

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 5 de la loi susvisée du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes : "La Cour juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait" ; qu'en vertu de l'article 34 du décret susvisé du 11 février 1985 : "Les comptables ... peuvent demander au Conseil d'Etat la cassation pour vice de forme, incompétence ou violation de la loi des arrêts définitifs rendus par la Cour des comptes" ; qu'il résulte de ces dispositions que c'est devant la Cour des comptes que les comptables, y compris les personnes déclarées comptables de fait, doivent contester des arrêts provisoires de la Cour des comptes et que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ne peut être présenté que contre les arrêts ou les dispositions des arrêts par lesquels la Cour, après l'expiration du délai imparti au comptable pour débattre les dispositions antérieurement rendues par elle et fournir les justifications requises, statue définitivement ; qu'il suit de là que les conclusions de M. Nucci dirigées contre les dispositions provisoires de l'arrêt en date du 30 septembre 1992 ainsi que celles dirigées contre l'arrêt provisoire en date du 11 juillet 1990 ne sont pas recevables ;

**DECIDE** : Article 1er : La requête de M. Nucci est rejetée. [...].

**OPÉRATIONS CONSTITUTIVES DE GESTION DE FAIT :  
INGÉRENCE DANS LE RECouvreMENT DE RECETTES  
PROCURÉES PAR LE FONCTIONNEMENT D'UN SERVICE  
PUBLIC SOUMIS AUX RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ  
PUBLIQUE**

**CC, ch. réunies, 19 mai 2004, Mme Michaux-Chevry et M. Madinecouty,  
comptables de fait de la commune de Gourbeyre**

(Rec. p. 37)

... En ce qui concerne les participations perçues à l'occasion de la délivrance des permis de construire

Attendu que, dans son arrêt de déclaration provisoire de gestion de fait, la Cour, constatant par ailleurs que des redevances et participations versées par des personnes privées avaient été collectées par des agents de la mairie et avaient donné lieu à l'établissement de récépissés comportant comme mention « Œuvres sociales de Gourbeyre », a considéré que les personnes qui les avaient réglées ne pouvaient qu'être conduites à estimer que les versements, effectués entre les mains d'un agent public et à la mairie, étaient destinés à la caisse communale; que la somme de 124 500 F (18 979,90 €) représentant le produit de ces différentes redevances et participations a été directement versée à l'association, alors que, représentant des fonds publics, elle aurait dû être encaissée par le comptable public;

Attendu que le mémoire en défense fait valoir en premier lieu que les versements volontaires au CGOS ne sont pas des recettes publiques, au sens de l'article 22 du règlement général sur la comptabilité publique, dès lors qu'ils ne résultent d'aucune disposition législative, réglementaire, juridictionnelle ou même contractuelle;

Considérant cependant que les recettes publiques intègrent, parmi les « autres produits » visés par l'article 22 précité, les dons et les legs que les collectivités locales sont autorisées à encaisser en application des articles L. 2122-21, L. 2122-22 et L. 2242-1 du Code général des collectivités territoriales; qu'elles comprennent donc les versements en cause considérés par Mme Michaux-Chevry et M. Madinecouty comme des participations volontaires;

Attendu que ces derniers soutiennent également que ces participations constituaient des concours facultatifs et non des redevances, comme la Cour l'aurait à tort considéré;

Considérant que l'emploi des termes « redevances et participations » fait par la Cour est sans incidences sur le fondement de l'arrêt qui retient comme élément constitutif de la gestion de fait non l'éventuelle irrégularité de redevances mais les conditions dans lesquelles sont intervenus les versements, en leur donnant toutes les apparences de recettes destinées à un organisme public, au sens de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963 susvisée;

Attendu que Mme Michaux-Chevry et M. Madinecouty allèguent enfin à cet égard, qu'aucun élément ne permet d'établir, en l'espèce, que l'intention des parties versantes était de gratifier la commune;

Considérant que si, en l'espèce, l'intention des parties versantes de destiner les fonds à la commune de Gourbeyre ne s'est pas manifestée explicitement, les

334 LES GRANDS ARRÊTS DE LA JURISPRUDENCE FINANCIÈRE 36

conditions dans lesquelles sont intervenus les versements établissent que les personnes qui ont réglé ces participations ne pouvaient qu'être conduites à estimer que leur concours était destiné à la caisse communale; qu'il résulte des pièces du dossier et de l'instruction que les donateurs n'ont manifesté ni l'intention de voir employer leurs dons en marge de la comptabilité de la commune ni celle de verser ces fonds à l'association CGOS;

Considérant en effet qu'il résulte du dossier que des paiements ont eu lieu dans les locaux de la mairie et ont été effectués entre les mains d'un agent public de la mairie et non entre celles du trésorier de l'association et que les reçus portaient la mention du service d'urbanisme de la mairie; que, comme l'a reconnu la présidente du CGOS lors de l'instruction, les reçus de ces règlements remis par un autre agent de la mairie portaient un timbre intitulé « pour les œuvres sociales de Gourbeyre » et non « pour l'association CGOS »; et qu'enfin, de façon générale, les chèques étaient libellés à l'ordre « des œuvres sociales de Gourbeyre » et en aucun cas, à celui de l'association CGOS; qu'au demeurant, les donateurs ne disposaient d'aucun élément leur permettant de connaître le nom de cette association qui n'était pas déclarée, qui n'était pas citée dans les délibérations de la commune et dont l'intitulé ne figurait sur aucun document remis aux donateurs;

Considérant, dans ces conditions, que les donateurs ne peuvent qu'être présumés avoir fait libéralité à la commune et que l'encaissement de leurs participations sans titre légal par le CGOS est constitutif d'une ingérence dans le recouvrement de recettes destinées à la commune;

Considérant que Mme Michaux-Chevry et M. Madinecouty, en tant respectivement que président et que trésorier de l'association, ont ainsi encaissé, détenu et manié, sous leur seule responsabilité et aux lieu et place du comptable public, des sommes qui avaient la nature de fonds publics; qu'il y a lieu, en conséquence de conférer un caractère définitif à la déclaration de gestion de fait...

*(Déclaration définitive de gestion de fait des deux requérants)*

**OPÉRATIONS CONSTITUTIVES DE GESTION DE FAIT :  
INGÉRENCE DANS LE RECOUVREMENT DE FONDS DE  
CONCOURS DESTINÉS À DES SERVICES PUBLICS**

**CC, 4<sup>e</sup> ch., 22 janvier 1998, Association amicale des magistrats  
et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM)**

(n° 18510)

Attendu que l'association des magistrats consulaires du tribunal de commerce de Paris, créée en 1930, a notamment pour objet, aux termes de ses statuts, « de prendre en charge un certain nombre de dépenses destinées à faciliter l'exercice de leurs fonctions au président et aux membres du tribunal... » ;

Attendu que durant les exercices 1994 à 1996, des concours financiers ont été versés par la chambre de commerce et d'industrie de Paris et par d'autres organismes sur des comptes bancaires ouverts au nom de l'association ;

Attendu qu'il résulte de l'instruction que, durant les mêmes exercices, diverses dépenses de fonctionnement du tribunal de commerce, telles que des dépenses de documentation, de matériel de secrétariat, de réception ou de représentation ont été payées par le débit de ces comptes ;

Considérant qu'en vertu de l'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les concours utilisés à ces fins, destinés à un service de l'État, auraient dû être versés au Trésor pour être rattachés au budget général par voie de fonds de concours ; qu'ainsi, ceux qui, sans être comptables du Trésor, se sont ingérés dans le maniement de ces fonds, se sont constitués comptables de fait des deniers de l'État ; [...]

(Déclaration provisoire de gestion de fait (1)).



nom, qui, pour les années 1953 et 1954, excédait 4 MF, et que la plus grande part du produit des mandats qu'il a acquittés à la demande du sieur Brunel était destinée à rémunérer d'autres personnes, notamment des ouvriers de voirie, des transporteurs et même des conseillers municipaux;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que les mandats sus-énoncés ont été affectés par le sieur Brunel, ordonnateur, au règlement de dépenses différentes de celles qui sont mentionnées sur les mandats et les mémoires produits à l'appui;

Cons. que les crédits du budget communal sur lesquels ont été imputés les mandats fictifs n'ont pas été valablement consommés, que par suite les sommes ainsi irrégulièrement prélevées sur la caisse municipale gardent le caractère de deniers publics et qu'il doit être rendu compte de l'emploi réel des sommes correspondantes;

Cons. que le sieur Brunel était dépourvu de titre légal pour effectuer ces opérations et qu'il s'est irrégulièrement immiscé dans le maniement des deniers publics communaux; qu'il y a lieu en conséquence de le déclarer comptable de fait;

Cons. que la dame Apack et le sieur Lemasson, en signant des factures ou mémoires et en acquittant des mandats comportant des mentions erronées, ont participé d'une manière active à la gestion de fait et ont partagé avec le sieur Brunel la responsabilité des opérations; qu'il convient donc de les déclarer conjointement et solidairement comptables de fait avec le sieur Brunel, chacun pour le montant des mandats fictifs les concernant...

(Déclaration provisoire de gestion de fait).

.....

### 38

#### OPÉRATIONS CONSTITUTIVES DE GESTION DE FAIT : EXTRACTION IRRÉGULIÈRE DE FONDS DES CAISSES PUBLIQUES AU MOYEN DE MANDATS FICTIFS

CC. 22 mars 1962, Brunel, ancien maire de la commune d'Herblay

(Rec. p. 8)

Cons. que le sieur Brunel a émis sur les crédits du budget communal les mandats suivants...

Cons. qu'il résulte de l'instruction et notamment des renseignements concernant l'activité professionnelle des bénéficiaires de ces mandats et des explications fournies par les intéressés que les énonciations portées sur les mandats et sur les factures produites à l'appui ne correspondent pas à la nature réelle du service fait...

Cons. que la dame Apack n'exerce pas la profession de marchande de matériaux de construction; qu'il résulte d'ailleurs des déclarations de l'intéressée que les divers mandats établis à son profit étaient destinés à lui rembourser, par acomptes successifs, le montant du prix d'un chalet, qu'elle aurait elle-même versé au sieur Couturier par l'intermédiaire d'un conseiller municipal et sur lequel elle aurait fait des travaux de réparation pour un montant de 200 000 F, la dame Apack ayant seulement servi d'intermédiaire entre la commune et le sieur Couturier à une époque où la ville n'avait pas les ressources nécessaires pour régler le prix du chalet alors que le sieur Couturier désirait être payé immédiatement;

Cons. que le prix d'une maison d'habitation ne peut être valablement payé à l'aide de mandats pour briques, gouttières, parquets, cloisons, portes, fenêtres, baraquements qui, du fait de leur libellé et, parfois, de leur imputation, ne permettent pas de déterminer la nature exacte du service fait; que, d'autre part, le seul chalet qui ait été cédé par le sieur Couturier à la commune l'a été par acte de vente notarié en date du 18 février 1954, fixant un prix de 500 000 F qui a été payé par l'intermédiaire de M<sup>e</sup> Cuvé, notaire, ce qui a rendu la commune définitivement propriétaire dudit chalet, sans qu'elle ait à payer aucune autre somme; qu'enfin les mandats ne pouvaient pas être établis au nom d'une personne autre que le propriétaire cédant, à moins que celui-ci ait donné régulièrement procuration;

Cons. que le sieur Lemasson a été de 1953 à 1956 le chauffeur du sieur Brunel et que sa fonction consistait à effectuer, avec la voiture de tourisme dont il était propriétaire, des transports de personnes pour les besoins des services administratifs; qu'en conséquence l'intéressé n'a pu, comme le mentionnent les mandats, fournir à la commune du mâchefer, des pieux, des grillages, des guirlandes, des portiques, des panneaux en maçonnerie et en bois, des baraques-bordures pour caniveaux, des tuiles, de la caillasse, des cailloux, du gravillon, des bordures pour caniveaux, des plaques en fibrociment, des briques, des parquets, ni effectuer des transports de matériaux d'empièvement et de construction, d'eau, de terres et de gravats, et des travaux d'enlèvement de terres, ni participer à la confection de la liste électorale, ni rechercher des propriétaires des lotissements à électrifier;

Cons. que d'après son témoignage le sieur Lemasson n'a reçu qu'une rémunération modique, sans commune mesure avec le montant des mandats émis à son

**OPÉRATIONS CONSTITUTIVES DE GESTION DE FAIT :  
OPÉRATIONS PORTANT SUR DES DENIERS PRIVÉS  
RÉGLEMENTÉS**

**CC, 24 mars 1955, Stamm, médecin à l'hôpital de Saverne**

(Rec. p. 56)

Cons. qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 32 du décret du 17 avril 1943, les prix de journée et les honoraires médicaux hospitaliers ou de spécialités sont payés obligatoirement à la caisse des établissements hospitaliers, les malades admis dans les cliniques ouvertes desdits établissements pouvant seuls verser directement aux praticiens les honoraires médicaux, chirurgicaux ou de spécialités;

Qu'aux termes de l'article 25 du même texte les commissions administratives des établissements hospitaliers peuvent, avec l'autorisation du préfet donnée après avis du directeur régional de la Santé et de l'Assistance, créer des cliniques ouvertes dans lesquelles les malades sont libres de faire appel au médecin, chirurgien ou spécialiste de leur choix, appartenant ou non au corps médical hospitalier; qu'en cas de refus d'autorisation, la commission administrative peut saisir le secrétaire d'État à la Santé qui statue définitivement sur la création projetée;

Que la commission administrative de l'hôpital de Saverne, par deux délibérations des 15 juin et 21 septembre 1950, a décidé de demander l'autorisation d'ouvrir une clinique ouverte; que, cette autorisation ne lui ayant pas été accordée, la commission a décidé, par une délibération du 14 septembre 1951, qu'en attendant l'autorisation ministérielle sollicitée il serait fait application à l'hôpital de Saverne de la réglementation existant aux hospices civils de Strasbourg; que de ce fait il existe à Saverne un régime dit spécial, lequel constitue une clinique ouverte au seul bénéfice du corps médical hospitalier et particulièrement du docteur Stamm;

Que si le régime spécial existant à Strasbourg doit être tenu pour légal du fait de l'approbation d'une convention du 28 octobre 1935 le consacrant par un décret-loi du 30 octobre 1935, ce régime ne saurait pour autant être étendu à d'autres établissements en violation des dispositions ci-dessus rappelées du décret du 17 avril 1943;

Que par suite le régime spécial fonctionnant à Saverne en l'absence de toute autorisation préfectorale ou ministérielle a été illégalement institué;

Qu'en conséquence, en l'absence d'une clinique ouverte régulièrement autorisée, les honoraires médicaux et chirurgicaux dus par les malades hospitalisés en régime spécial ne pouvaient et ne peuvent être versés, par application de l'article 32 du décret du 17 avril 1943, que dans la caisse du receveur hospitalier;

Que dès lors le docteur Stamm, en percevant directement des malades hospitalisés en régime spécial le montant des honoraires médicaux dus par eux et en s'en attribuant le montant à titre de rémunération, s'est, sans autorisation légale, ingéré dans le maniement de deniers privés qui auraient dû être conservés par le comptable de l'établissement;

Qu'il s'est, par ce seul fait, constitué comptable et doit par suite compter de ses opérations devant le juge financier...

(Déclaration provisoire de gestion de fait).

**PERSONNES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE DÉCLARÉES  
COMPTABLES DE FAIT : ABSENCE OU DÉCHÉANCE  
DU TITRE LÉGAL**

**CC, ch. réunies, 12 avril 1949, Bonnell, administrateur de la commune  
mixte de Guergour, et Cohen-Solal, receveur de ladite commune**

(Rec. p. 25)

Cons. que, si la Cour n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, elle doit, en application de l'article 25 du décret du 31 mai 1862, déclarer comptable de fait toute personne qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement de deniers publics; que cette prescription s'applique non seulement lorsque l'ingérence irrégulière émane de tiers, mais encore lorsqu'elle provient de l'ordonnateur lui-même, en particulier dans le cas où celui-ci a procédé à l'émission de mandats fictifs pour des dépenses qui n'ont pas été faites ou pour des dépenses autres que celles qui ont été faites; qu'en effet de tels mandats ont pour objet de détourner les crédits de leur destination légale et de créer entre ses mains des ressources irrégulières qu'il a la possibilité d'employer à des dépenses dont la justification échappe au contrôle judiciaire; qu'ainsi, en pareil cas, la Cour appelle à compter devant elle l'ordonnateur qui est à l'origine du maniement irrégulier de deniers publics;

Cons. que le sieur Bonnell ne saurait être fondé à soutenir que les mandats incriminés émis par lui au cours des années 1936 à 1940 pour un total de 862 384 F ne sont pas fictifs; qu'en fait, ... il a établi des relevés nominatifs relatant des services qui n'avaient pas été effectués par les indigènes inscrits sur ces états; qu'il a procédé, en outre, à partir de 1940, à la délivrance de quittances administratives relatant la comparaison d'indigènes dont l'inscription a révélé qu'ils étaient décédés antérieurement à la date inscrite sur la quittance; que les mandats établis en vue de régler le montant de ces états d'indemnités fictifs ont servi à détourner les crédits de leur objet et présentent le caractère de mandats fictifs;

Cons. que, si l'instruction judiciaire ouverte sur les agissements signalés dans la commune mixte de Guergour à la charge de l'ordonnateur et du comptable s'est terminée par une ordonnance de non-lieu, celle-ci ne s'est prononcée que sur le caractère délictueux des faits et n'a pas statué sur la sincérité desdits mandats, ni sur la réalité de l'exécution du service; qu'elle ne saurait, dès lors, avoir sur ces points l'autorité de la chose jugée et faire obstacle à ce que le juge des comptes, statuant dans les limites de sa compétence, vérifie, à l'aide de tous les éléments d'information en sa possession, la régularité des pièces justificatives qui lui sont soumises...

Cons. qu'... il y a lieu de retenir que le titulaire desdits mandats est le sieur Cohen-Solal lui-même; que le retrait des fonds hors de la caisse municipale et leur emploi ultérieur résultent d'agissements où le comptable est impliqué tout autant que l'ordonnateur, dont il s'est fait le complice;

Cons. qu'il importe, dès lors, de soumettre le sieur Cohen-Solal aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités que le sieur Bonnell, et d'instituer entre eux, à raison de leurs opérations communes, une solidarité qui trouve son fondement dans l'indivisibilité de la gestion irrégulière; qu'en effet, suivant la thèse exprimée par M<sup>rs</sup> Marqués di Braga et Lyon, les agissements occultes sont indivisibles et constituent une gestion qui ne peut comporter qu'un apurement uni-

que dans lequel le comptable patent doit nécessairement être compris comme les autres, réserve faite des conséquences particulières qui pourront être tirées, à d'autres points de vue, de sa qualité de comptable patent.

Cons. qu'aux termes de l'article 25 du décret du 31 mai 1862 — aujourd'hui remplacé par l'article 1<sup>er</sup> de l'acte dit loi du 25 février 1943 — « toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait, constituée comptable »; que si elle était appliquée à la lettre, cette disposition semblerait mettre obstacle à ce qu'un comptable patent fût déclaré comptable de fait, mais qu'une telle conclusion ne serait certainement pas conforme au sens général et à l'esprit du texte précité, lequel a entendu opposer le comptable dûment investi et agissant dans les limites de ses attributions réglementaires, à toute autre personne qui se serait immiscée dans le maniement des deniers publics; qu'il importe d'observer que le comptable public, qui est sorti de son mandat légal, a dépourvu sa qualité de comptable régulier; que, d'ailleurs ce mandat a cessé à partir du paiement de la dépense et que l'emploi des fonds retirés de la caisse publique au vu des pièces fictives constitue une gestion distincte de la gestion patente et dont doit vent rendre compte ses coauteurs au nombre desquels se trouve le comptable patent; qu'en pareil cas, la déclaration de gestion de fait a pour objet, non de conférer au comptable un titre qui lui appartient déjà, mais bien de l'assujettir à l'ensemble des obligations et sanctions que comporte une gestion occulte;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède qu'à l'inverse du comptable dont la bonne foi a été surprise, ou dont les agissements ont seulement facilité la gestion de fait, le comptable patent qui a effectivement participé aux opérations irrégulières doit être déclaré comptable de fait...

(Déclaration provisoire de gestion de fait.)

**PERSONNES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE DÉCLARÉES  
COMPTABLES DE FAIT : PARTICIPATION  
AUX OPÉRATIONS — MANIÈRE DE BRÈVE OU  
DE LONGUE MAIN — RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE**

**CC, 19 janvier 1875, Janvier de La Motte et consorts, comptables de fait  
du département de l'Eure et de la commune d'Évreux**

(in Marquès di Braga et Lyon, *Traité de la comptabilité de fait*, t. 3, p. 345)

Vu l'arrêt en date des 18 et 20 février 1873, qui a ordonné aux sieurs Janvier de La Motte, ancien préfet du département de l'Eure; Boulanger, ex-appointoyeur en chef; Bourguignon, ex-architecte du même département, et Alexis Chevalier, ancien huissier de la préfecture de l'Eure, de présenter, dans le délai de six mois, à partir de la notification dudit arrêt, le compte général des recettes et des dépenses faites par eux sans l'intervention soit des agents du Trésor, soit des receveurs municipaux, depuis le jour où les dénommés s'étaient illégalement immiscés dans le maniement des deniers publics...

Statuant sur les responsabilités respectives des personnes mises en cause par l'arrêt des 18 et 20 février 1873:

1° En ce qui concerne le sieur Alexis Chevalier, ancien huissier de la préfecture de l'Eure :

Cons. qu'il résulte de tous les documents de la cause que le sieur Chevalier, homme de service à gages, n'a fait qu'exécuter les ordres qu'il n'avait pas le droit de discuter; que l'ancien préfet Janvier de La Motte se reconnaît seul responsable des actes d'un serviteur qui n'a jamais été qu'un intermédiaire et qui n'avait aucun caractère public; qu'en cet état des faits, il n'est pas suffisamment établi que Chevalier se soit personnellement ingéré ou immiscé dans les opérations de la comptabilité occulte déferée à la Cour...

2° En ce qui concerne les sieurs Janvier de La Motte, Bourguignon et Boulanger :  
Cons. qu'il résulte de l'ensemble des faits qui vont être ci-après spécifiés que le sieur Janvier de La Motte, alors qu'il était préfet du département de l'Eure, n'avait donné lieu à l'ouverture d'aucun crédit; qu'il s'est, par ce fait, irrégulièrement ingéré dans le maniement des deniers publics, et qu'il doit compte de l'emploi des sommes qui ont ainsi passé par ses mains;

Cons. que l'ingérence du sieur Bourguignon, architecte du département, dans le maniement de deniers publics établi à la charge du sieur Janvier de La Motte résulte d'actes librement accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions et sous sa propre responsabilité; Cons. que ces actes ont, dans des circonstances qui seront précisées, assuré le paiement des mémoires et des mandats fictifs dont il a été fait usage et facilité plusieurs perceptions irrégulières qui ont constitué la comptabilité occulte;

Cons. que le sieur Boulanger, agent-voyer en chef du département, en se présentant sciemment à la simulation de travaux qui n'ont jamais été exécutés et en ces qu'il appliquait des mémoires fictifs à l'aide desquels il obtenait des ressources, et sous sa propre responsabilité, dans un maniement irrégulier de deniers publics qui n'aurait pas pu s'effectuer sans sa participation;

Cons. que l'action collective et indivisible de ces trois comptables entraîne de leur part, pour les faits auxquels ils ont concouru, une responsabilité également indivisible et nécessairement solidaire...

**SÉANCE 6 :**  
**Interrogation écrite**

