



LE BUDGET

Cours de Raymond FERRETTI

§ 1 - Une notion générique



A - Le budget, ensemble de comptes prévisionnels

a) Le budget des personnes privées

b) Le budget de l'Etat au sens de l'article 16 O et 6 LOLF

Article 16 O : « *Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat* ».

Article 6 LOLF : « *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat* ».

B -Les différents budgets

1 BUDGET GENERAL

2 BUDGETS ANNEXES

Publications officielles et information administrative

Contrôle et exploitation aériens

32 COMPTES SPECIAUX répartis en 4 catégories

11 Comptes d'affectation spéciale

7 Comptes de concours financiers

11 Comptes de commerce

3 Comptes d'opérations monétaires

a) Le budget général

Article 6 LOLF :

« L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général. »

b) Les budgets annexes

article 18 LOLF :

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

c) Les comptes spéciaux

Ils permettent de regrouper les opérations temporaires.

L'ordonnance définissait six catégories de comptes : les comptes d'affectation spéciale (art 25 O), les comptes de commerce (art 26 O), les comptes d'opérations avec les Gouvernements étrangers (art 27 O), les comptes d'opérations monétaires (art 27 O), les comptes d'avances (art 28 O), les comptes de prêts (art 29 O)

La LOLF (article 19) ne met en place que 4 catégories de comptes spéciaux (le terme Trésor disparaît :

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

§ 2 - Une notion spécifique



A - LES LOIS DE FINANCES

- Voir mon article: « [Les lois de finances](#) »

CONSTITUTION, Article 34

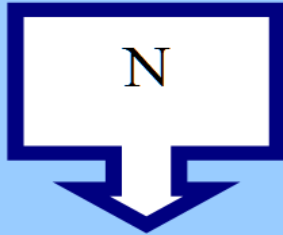
Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

ORDONNANCE 1959, Article Premier

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

LOLF, Article 1er

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.



a) LA LOI DE FINANCES DE L'ANNEE

1° La loi proprement dite

2° Les annexes

[LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014](#)

LOIS

LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (1)

NOR: EFX1322680L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

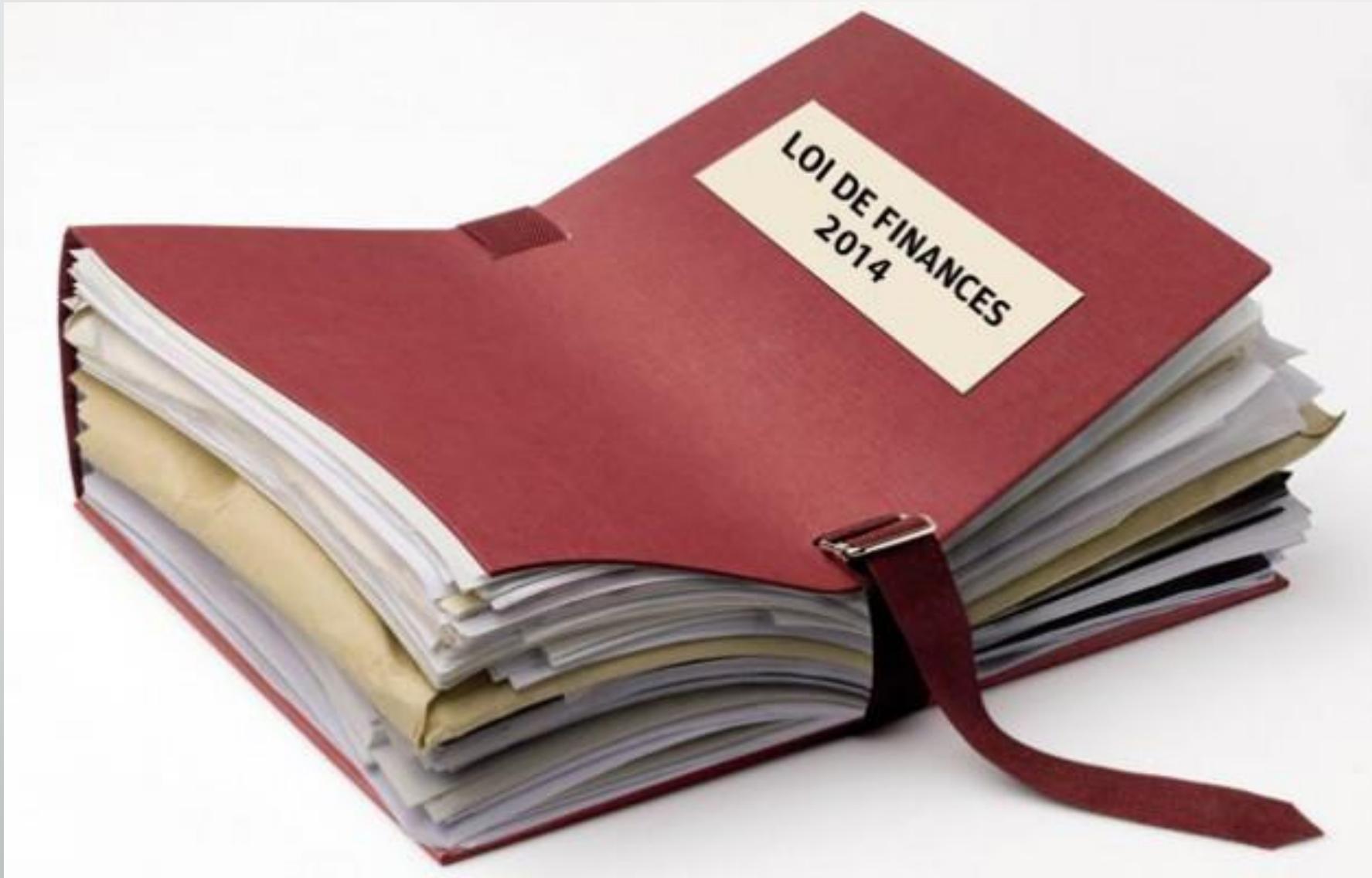
Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014, l'exécution de l'année 2012 et la prévision d'exécution de l'année 2013 s'établissent comme suit :

	EXÉCUTION 2012	PRÉVISION d'exécution 2013	PRÉVISION 2014
Solde structurel (1)	- 3,9	- 2,6	- 1,7
Solde conjonctuel (2)	- 0,8	- 1,4	- 1,8
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1	-	- 0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 4,8	- 4,1	- 3,6

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I- DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES



1° La loi proprement dite

« La loi de finances de l'année comprend
deux parties distinctes »

LOLF Article 34

PREMIERE PARTIE :

**CONDITIONS GENERALES DE L'EQUILIBRE
FINANCIER**

**TITRE I^{er} : DISPOSITIONS RELATIVES
AUX RESSOURCES**

**TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À
L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET
DES CHARGES**

SECONDE PARTIE :

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET
DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE I^{er} : AUTORISATIONS
BUDGÉTAIRES POUR 2014
CRÉDITS ET DÉCOUVERTS**

**TITRE II : AUTORISATIONS
BUDGÉTAIRES POUR 2014 PLAFONDS
DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

**TITRE III : REPORTS DE CRÉDITS DE
2013 SUR 2014**

**TITRE IV : DISPOSITIONS
PERMANENTES**

Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

- 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
- 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;
- 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat
- 4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;
- 5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;
- 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;
- 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre
- 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;
- 9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;
- 10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'¹⁷Etat.

L'article d'équilibre, article 60 LF 2014

©Raymond FERRETTI

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
BUDGET GENERAL			
Recettes fiscales brutes/dépenses brutes	386 410	407 368	
A déduire : Remboursements et dégrèvements	102 056	102 056	
Recettes fiscales nettes/dépenses nettes	284 354	305 312	
Recettes non fiscales	13 817		
Recettes totales nettes/dépenses nettes	298 171	305 312	
A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	74 417		
Montants nets pour le budget général	223 754	305 312	— 81 558
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3 906	3 906	
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	227 660	309 218	
BUDGETS ANNEXES			
Contrôle et exploitation aériens	2 155	2 155	0
Publications officielles et information administrative	215	203	12
Totaux pour les budgets annexes	2 370	2 358	12
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants : Contrôle et exploitation aériens	19	19	
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	2 389	2 377	12
COMPTES SPECIAUX			
Comptes d'affectation spéciale	71 407	70 923	483
Comptes de concours financiers	122 559	124 236	— 1 677
Comptes de commerce (solde)			117
Comptes d'opérations monétaires (solde)			52
Solde pour les comptes spéciaux			— 1 025
SOLDE GENERAL			— 82 571

Tableau de financement
article 60 LF 2014

BESOIN DE FINANCEMENT

Amortissement de la dette à moyen et long termes 103,8
Dont amortissement de la dette à long terme 41,8
Dont amortissement de la dette à moyen terme 62,0
Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés) —
Amortissement des autres dettes 0,2
Déficit à financer 70,6
Dont déficit budgétaire 82,6
Dont dotation budgétaire du deuxième programme d'investissements
d'avenir — 12,0
Autres besoins de trésorerie 1,8

Total 176,4

RESSOURCES DE FINANCEMENT

Emission de dette à moyen et long termes nette des rachats 173,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au
désendettement 1,5
Variation nette de l'en-cours des titres d'Etat à court terme —
Variation des dépôts des correspondants —
Variation du compte de Trésor 1,4
Autres ressources de trésorerie 0,5

Total 176,4

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

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{er} : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2014 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. — CRÉDITS DES MISSIONS

Article 61

Il est ouvert aux ministres, pour 2014, **au titre du budget général**, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant, respectivement, aux montants de 410 417 909 050 € et de 407 368 431 950 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

Article 62

Il est ouvert aux ministres, pour 2014, **au titre des budgets annexes**, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant, respectivement, aux montants de 2 370 101 727 € et de 2 357 648 697 €, conformément à la répartition par budget annexe donnée à l'état C annexé à la présente loi.

Article 63

Il est ouvert aux ministres, pour 2014, **au titre des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant, respectivement, aux montants de 195 089 870 782 € et de 195 159 670 782 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état D annexé à la présente loi.

II. — AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 64

I. — Les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2014, au titre des comptes de commerce, sont fixées au montant de 19 884 309 800 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

II. — Les autorisations de découvert accordées au ministre chargé de l'économie, pour 2014, au titre des comptes d'opérations monétaires, sont fixées au montant de 400 000 000 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

2° Les annexes



ETATS
LEGISLATIFS
ANNEXÉS



BLEUS



JAUNES



ORANGES
DPT

Les états législatifs annexés

Etat A

Voies et moyens

Etat B

Répartition, par mission et programme, des crédits du budget général

Etat C

Répartition, par mission et programme, des crédits des budgets annexes

Etat D

Répartition, par mission et programme, des crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours

Etat E

Répartition des autorisations de découvert

Les annexes explicatives (Les bleus)

Elles doivent être déposées en même temps que le projet de loi de finances de l'année (article 39, LOLF).



2014

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER

Tome I
**Perspectives
économiques et des
finances publiques**

Le rapport économique, social et financier

Ce rapport en deux tomes justifie le projet de budget compte tenu de l'environnement économique, social et financier de l'année en cours et de la politique du gouvernement;

La LOLF précise avec soin son contenu :

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

Les projets annuels de performances (PAP)

Chaque programme fait l'objet d'un PAP, il précise :

- La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;*
- L'évaluation des dépenses fiscales ;*
- 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 ;*
- L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;*
- Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante.*

Les autres annexes explicatives prévues par la LOLF (art 51)

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

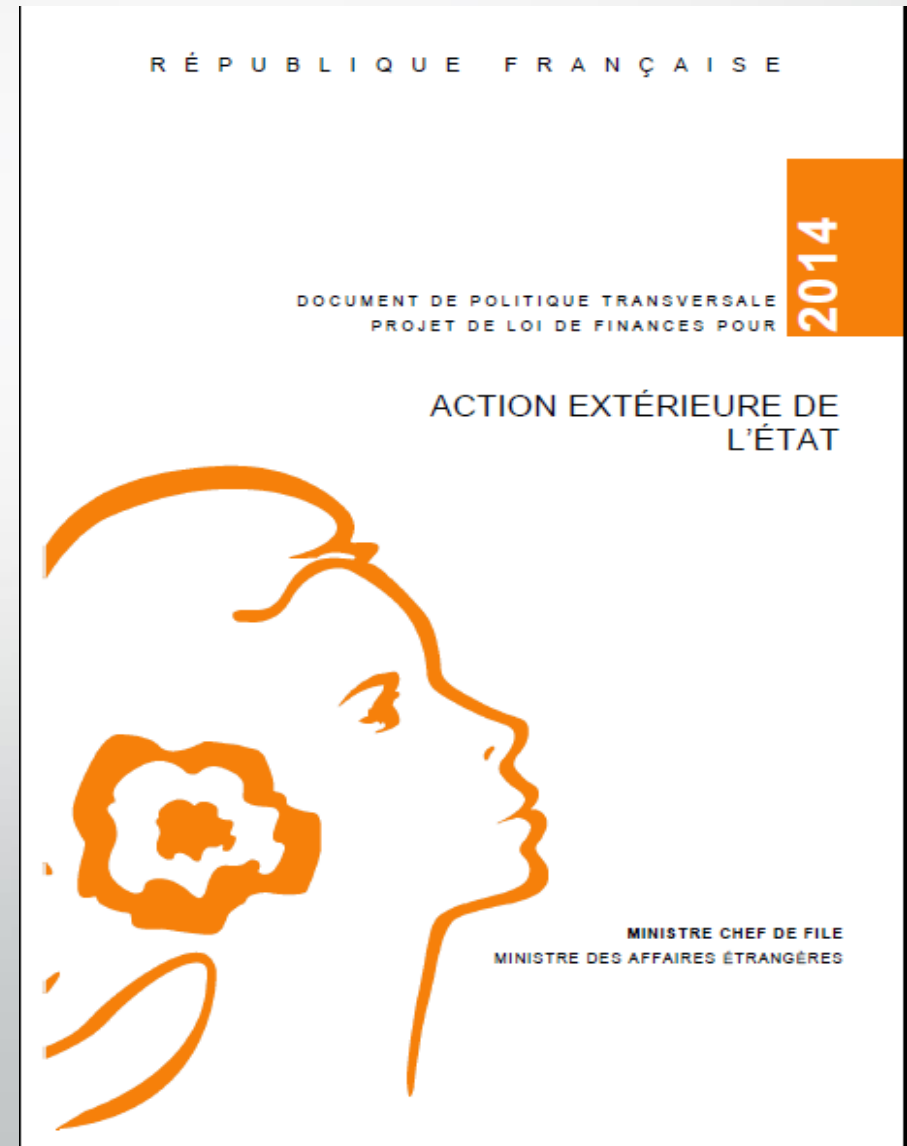
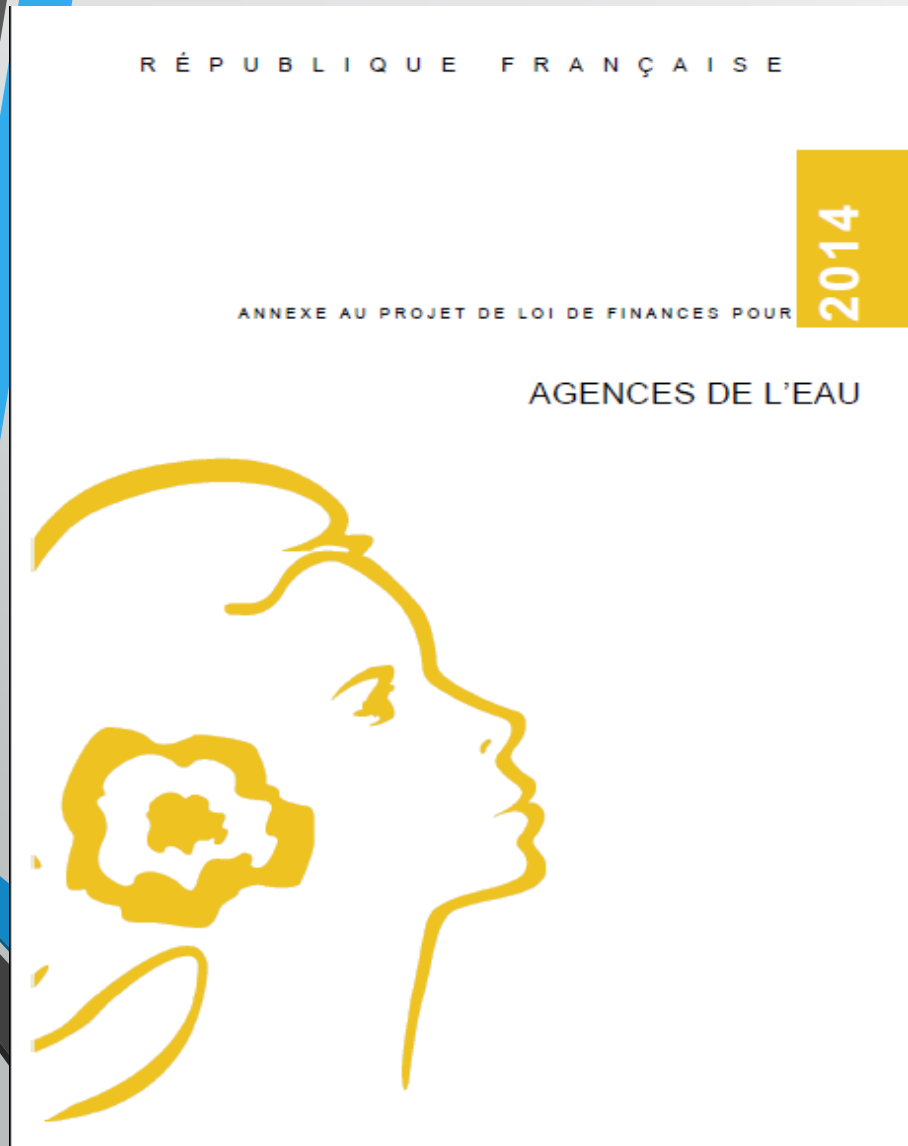
2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres »

Les annexes générales



➔ Les jaunes budgétaires annexés au PLF 2014

- [Agences de l'eau](#)
- [Bilan des relations entre l'État et la protection sociale](#)
- [Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication](#)
- [Effort financier de l'État en faveur des associations - Tome 1](#)
- [Effort financier de l'État en faveur des associations - Tome 2](#)
- [Effort financier de l'État en faveur des associations - Tome 3](#)
- [Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2013 et prévu en 2014 au titre de la protection de la nature et de l'environnement](#)
- [État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits \(2012-2013\)](#)
- [Effort financier de l'État en faveur petites et moyennes entreprises](#)
- [Formation professionnelle](#)
- [Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres](#)
- [Opérateurs de l'État](#)

➔ Les jaunes budgétaires annexés au PLF 2014 (suite)

- Personnels affectés dans les cabinets ministériels
- Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements
- Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir Rapport relatif à l'État actionnaire
- Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs
- Rapport sur la gestion du fonds de solidarité
- Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction
- Rapport sur les autorités publiques indépendantes
- Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures
- Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique
- Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique
- Relations financières avec l'Union européenne
- Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

➔ Les documents de politique transversale

Ils doivent permettre d'améliorer la coordination, par un ministre chef de file, d'actions de l'État relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle, et de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

- [Action extérieure de l'État](#) (Ministre des Affaires étrangères et européennes)
- [Aménagement du territoire](#) (Ministre de l'égalité des territoires et du logement)
- [Défense et sécurité nationale](#) (Premier Ministre - Secrétariat national de la défense nationale)
- [Inclusion sociale](#) (Ministre des affaires sociales et de la santé - Ministre de l'égalité des territoires et du logement)
- [Justice des mineurs](#) (Garde des sceaux, Ministre de la justice)
- [Lutte contre le changement climatique](#) (ministre du développement durable, de l'écologie et de l'énergie)
- [Outre-mer](#) (Ministre des Outre-mer)
- [Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes](#) (Ministre des droits des femmes)

➔ Les documents de politique transversale (suite)

- [Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies](#) (Premier ministre)
- [Politique française de l'immigration et de l'intégration](#) (Ministre de l'Intérieur)
- [Politique française en faveur du développement](#) (Ministre des Affaires étrangères)
- [Politique immobilière de l'État](#) (Ministre de l'Économie et des finances)
- [Politiques du tourisme](#) (Ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme)
- [Politique en faveur de la jeunesse](#) (Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative)
- [Prévention de la délinquance](#) (Ministre de l'Intérieur)
- [Sécurité civile](#) (Ministre de l'Intérieur)
- [Sécurité routière](#) (Ministre de l'Intérieur)
- [Ville](#) (Ministre de l'égalité des territoires et du logement)

La LOLF prévoit que deux rapports doivent être déposés avant le débat budgétaire :

- Le rapport sur les prélèvements obligatoires
- Le rapport sur la dépense publique

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (art; 9) complète ce dispositif par :

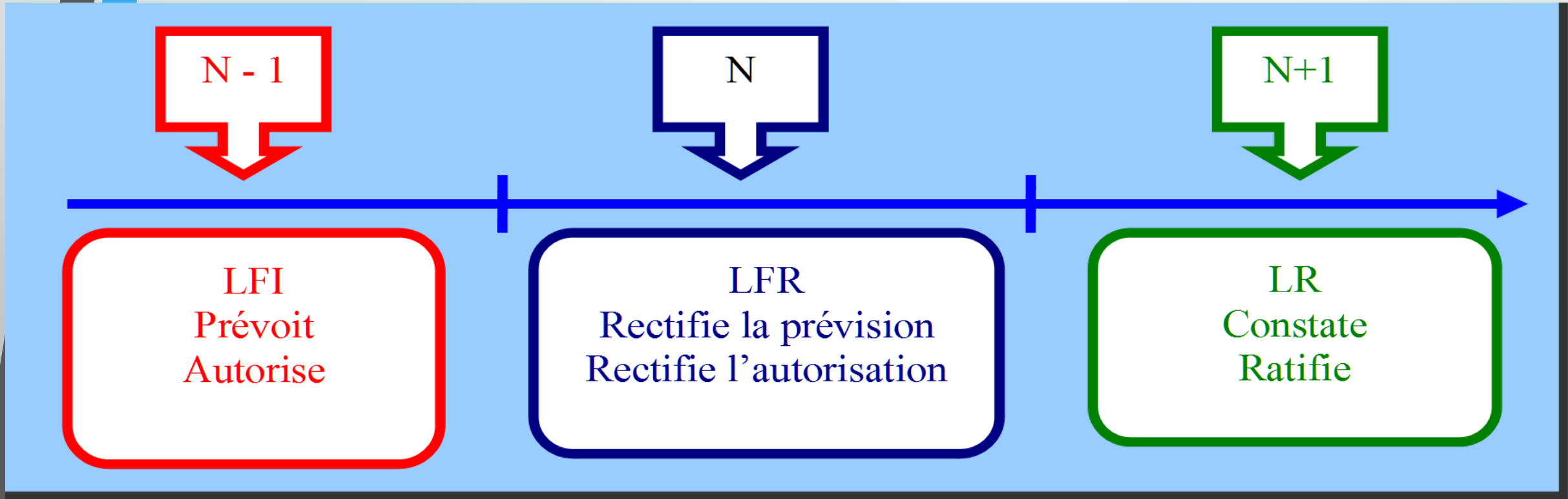
- un rapport du Haut conseil des finances publiques présentant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif des APU détaillés par sous-secteur d'administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations locales), ainsi que les éléments permettant d'établir le passage entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

b) LES AUTRES LOIS DE FINANCES

1° Les lois de finances rectificatives

2° La loi de règlement

3° Les lois spéciales



1° Les lois de finances rectificatives

[LOI no 2013-1279 du 29 décembre 2013
de finances rectificative pour 2013](#)

Longtemps, on a désigné ces lois par les termes de « *collectifs budgétaires* ». Ces lois de finances sont définies par l'article 35 de la LOLF qui en fixe également le régime juridique.

Objet

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. 2 sortes de LFR

➔ « *seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, **modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.*** » (art 35 LOLF).

Il s'agit là d'une première forme de loi de finances rectificative, celle qui traduit un changement de stratégie budgétaire lié à un bouleversement politique ou économique

➔ « *Le cas échéant, elles **ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances*** ». (art.35 LOLF)

C'est cette catégorie qui est la plus fréquente. Ainsi chaque année, une loi de finances rectificative est discutée en fin d'année. Elle permet, avant la clôture de l'exercice de faire ratifier par le Parlement toutes les modifications déjà intervenues.



2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	4	3	1

Présentation

« Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année »

Comme la LFA, la LFR comprend obligatoirement, deux parties.

- ➔ Dans la première partie sont décrites les modifications de recettes et le nouvel équilibre du budget.
- ➔ Dans la deuxième partie on trouve le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes.

La LOLF (article 53) prévoit que des annexes doivent être jointes au projet de loi de finances rectificatives, il s'agit de :

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

Procédure

La discussion des lois de finances rectificatives doit se faire dans les mêmes **délais** que ceux s'imposant aux lois de finances de l'année.

De plus comme les lois de finances initiales, elles sont **d'abord discutées à l'Assemblée nationale**.

Enfin, la première partie de la loi doit être **adoptée avant** d'examiner la deuxième partie.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu l'examen préalable de tout projet de loi de finances rectificative par le **Haut conseil des finances publiques**.

Celui-ci donne un avis sur les prévisions macroéconomiques servant de support au projet de loi de finances rectificative.



2° La loi de règlement

N - 1

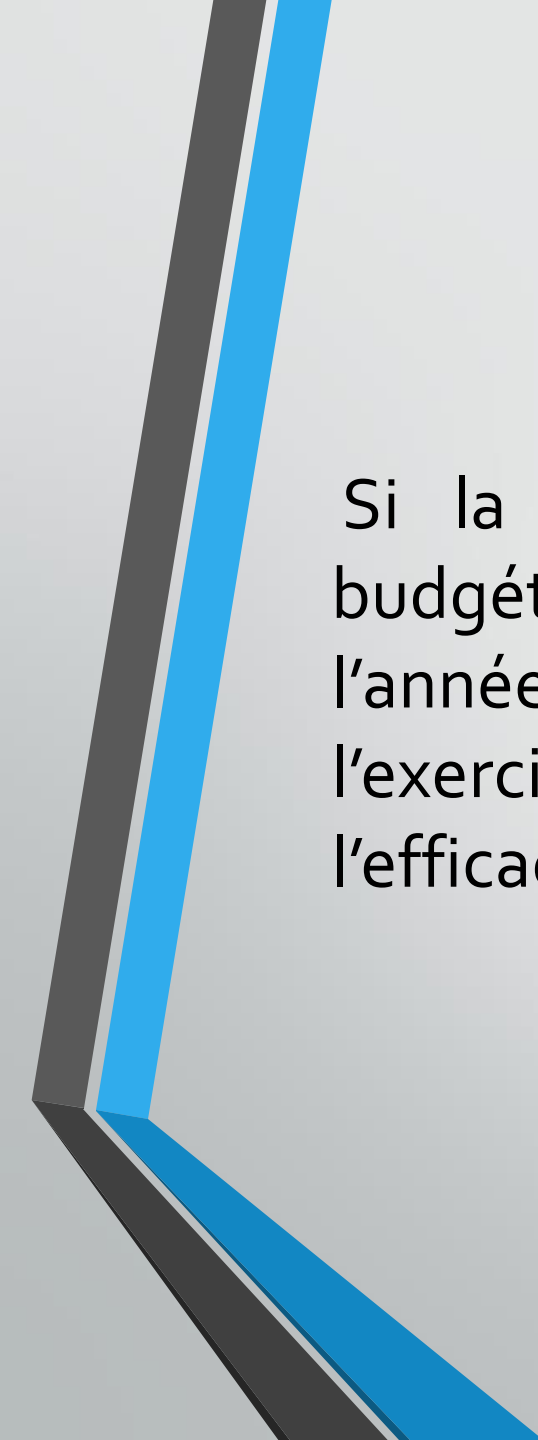
N

N+1

LFI
Prévoit
Autorise

LFR
Rectifie la prévision
Rectifie l'autorisation

LR
Constata
Ratifie



Si la loi de finances initiale est adoptée avant l'exercice budgétaire et la ou les lois de finances rectificatives pendant l'année, la loi de règlement, elle, est adoptée après la fin de l'exercice. Ainsi, elle peut devenir un instrument de contrôle dont l'efficacité pouvait poser parfois problème.

Fonction

- **Constat**

« La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle (article 37 LOLF).

La LOLF étend cette finalité au « *montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* »

C'est à travers le « **compte de résultat de l'exercice** » que se fait ce constat.

- **Ratification**

« La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées ». (art 37)

Présentation

Contrairement à la loi de finances initiale et aux lois de finances rectificative, les lois de règlement ne comportent pas deux parties.

Seuls, une dizaine d'articles composent le texte et parmi ceux-ci un nouvel article dit « liminaire » figure désormais en tête de la loi en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Celui-ci présente un tableau de synthèse qui expose le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques

Les annexes relatives au budget exécuté (art 54)

- Le développement des recettes du budget général ;
- Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat **en section de fonctionnement et section d'investissement**
- **Les rapports annuels de performances (RAP)**, qui font connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :
 - Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
 - 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 ;
 - La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs, 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 ;

Les annexes relatives aux comptes

- Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité (comptabilité analytique) ;
- Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice ;
- Le rapport sur la certification des comptes de l'Etat établi par la Cour des comptes.

Procédure

➔ La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu l'examen préalable du projet de loi de règlement par le Haut conseil des finances publiques.

➔ Le délai de dépôt du projet loi de règlement
« *Le projet de loi de règlement, y compris les documents (l'accompagnant), est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.* » (article 46)

Si ce délai est respecté, l'examen et l'adoption du texte interviennent avant la fin de la session, c'est à dire la fin du mois de juin, suivant l'année d'exécution du budget.

Alors que dans le cadre de l'ordonnance, la loi de règlement n'était en réalité adoptée qu'à la fin du mois de juin suivant. On a donc gagné un an ce qui est loin⁵² d'être négligeable, en termes d'efficacité du contrôle.

➔ L'examen du projet de loi de règlement

Selon l'article 41 LOLF, « *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.* »

Cette dernière disposition permet d'introduire un « *cercle vertueux* » puisque les parlementaires ne pourront se prononcer sur un budget que dans la mesure où ils connaîtront les résultats de l'exécution du pénultième budget.

Eclairés par les leçons du passé, ils pourront se prononcer en toute connaissance de cause sur l'avenir.



3° Les lois spéciales

Si le gouvernement ne dépose pas à temps son projet de loi de finances initiale (avant le premier mardi d'octobre) et que de ce fait le budget risque de ne pas être adopté, deux procédures prévues par l'article 45 de la LOLF peuvent s'appliquer.

Elles consistent à faire adopter par le Parlement, **soit la première partie de la loi de finances, soit une loi spéciale autorisant le recouvrement des impôts**.

Quant aux crédits, ils sont répartis par décret dans la limite des services votés qui sont maintenus uniquement à cette fin.

En 1979, une telle loi spéciale a été adoptée à la suite de l'annulation de la loi de finances de l'année par le Conseil Constitutionnel. Saisi à nouveau, mais cette fois-ci relativement à la loi spéciale, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, a reconnu le caractère de loi de finances à cette loi. L'article 1er de la LOLF donne à ces lois le caractère de loi de finances.

L'article 1er de la LOLF donne à ces lois le caractère de loi de finances.



Le PLF n'a pas été déposé à temps et il ne pourra être promulgué à temps.

- avant le 11 décembre
- avant le 19 décembre

©Raymond FERRETTI



RECETTES

- Mise au vote de la seule Première partie du PLF
- Mise au vote d'un projet de loi spéciale



DEPENSES

- Répartition des crédits par décret

B - LES LOIS DE PROGRAMMATION

- [Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017](#)
- Voir mon article : « [La règle d'or se met en place dans un contexte délicat](#) »

Lors de la révision de la Constitution intervenue le 23 juillet 2008, une nouvelle catégorie de loi voyait le jour : **les lois de programmation**.

Parmi celles-ci, l'article 34 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction, distingue les lois de programmation des finances publiques qui « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Plusieurs lois de ce type ont déjà vu le jour, deux sous le quinquennat précédent, la loi du 9 février 2009 et la loi du 28 décembre 2010.

Enfin, la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a été adoptée dans le cadre du nouveau quinquennat.

L'article 34 de la Constitution précise que « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique* », c'est sur cette base que [la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques](#) a été adoptée. Comme son nom l'indique, elle précise le contenu et le contenant des lois de programmation.



a) Le contenu

b) Le contenant

a) Le contenu

Le contenu des lois de programmation des finances publiques présente un certain nombre de caractéristiques, autour desquelles s'ordonnent un certain nombre d'éléments

1° Caractéristiques

- ➔ *Une vision globale des finances publiques*
- ➔ *Une vision pluri annuelle des finances publiques*

➔ *Une vision globale des finances publiques*

La loi de programmation est un instrument qui permet de prendre en compte l'ensemble des finances publiques puisque le périmètre couvert par la loi est le plus large possible, ce sont en effet, *les finances de l'Etat, mais aussi les finances locales ainsi que les finances sociales* qui sont concernées

➔ *Une vision pluri annuelle des finances publiques*

Selon l'article 3 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la période couverte par la programmation sera d'*au moins trois ans*, mais pourrait être adaptée.

2° Eléments

- ➔ *L'objectif à moyen terme de solde structurel*
- ➔ *La trajectoire d'évolution des finances publiques*
- ➔ *Les orientations*

➔ *L'objectif à moyen terme de solde structurel*

Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 Article 2

*« L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est **l'équilibre structurel des finances publiques** ».*

➔ *La trajectoire d'évolution des finances publiques*

Pour atteindre l'objectif, la loi de programmation détermine une trajectoire d'évolution des finances publiques, **sous la forme d'objectifs de solde structurel pour chacune des années de la programmation.**

<i>(En points de produit intérieur brut)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	– 4,5	– 3,0	– 2,2	– 1,3	– 0,6	– 0,3
Solde conjoncturel (1)	– 0,8	– 1,2	– 1,0	– 0,8	– 0,5	– 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	– 0,1	– 0,2	– 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	– 3,6	– 1,6	– 1,1	– 0,5	0,0	0,0

Art 2, loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques :

Cette trajectoire est de plus précisée par sous-secteurs comme le montre ce tableau extrait de l'article 2 de la loi de programmation 2012-2017 :

<i>(En points de produit intérieur brut)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
dont :	- 3,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,1
– administrations publiques centrales						
– administrations publiques locales	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
– administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Tableau 2 : Evolution du solde effectif des administrations publiques par sous-secteur

Source : Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 2

➔ **Les orientations**

« 1° Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'Etat, pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ; »

Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Article 6

« I. — L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 370,5 milliards d'euros pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.

II. — Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 279,455 milliards₆₈ d'euros. »

« 2° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ; »

<i>(en milliards d'euros)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0

Tableau 3

Source : Loi de programmation 2012-2017, article 10

<i>(en milliards d'euros)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

Tableau 4 : Evolution de l'ONDAM

Source : Loi de programmation 2012-2017, article 10

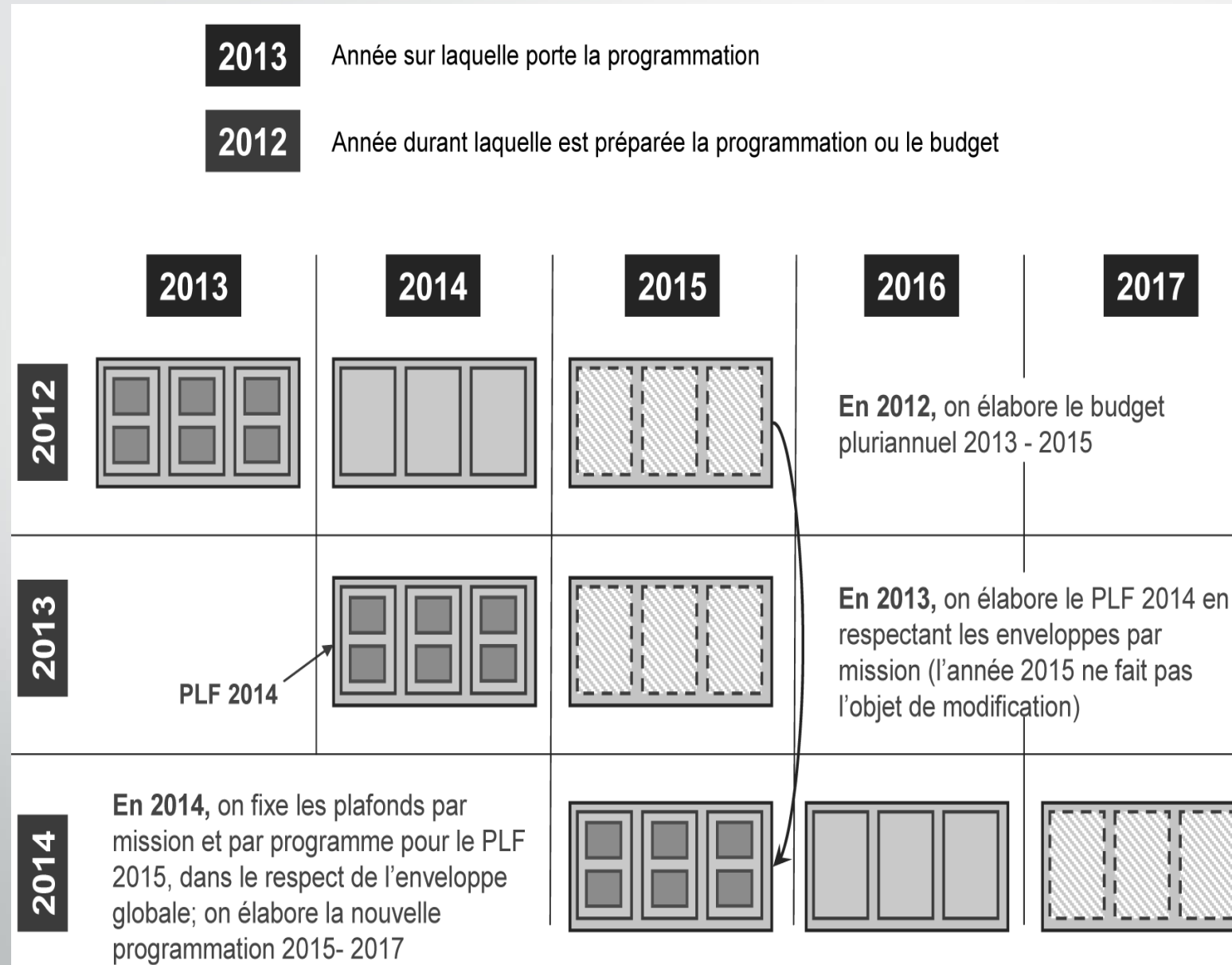
3° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat ; »

CRÉDITS DE PAIEMENT	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE			
	LF 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'Etat	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,22	1,97	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'Etat	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Ecologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Economie	1,59	1,56	1,53	1,52
Egalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'Etat	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	5,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
Pour mémoire : pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

b) Le contenant

- 1° L'articulation entre la loi de programmation et les lois de finances
- 2° La valeur juridique de la loi de programmation

1° L'articulation entre la loi de programmation et les lois de finances



2° La valeur juridique de la loi de programmation

Les lois de programmation sont des lois qui dans la hiérarchie des normes se situent au même niveau que les lois ordinaires, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

« 12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi »

Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

« Mais en aucun cas le présent projet de loi organique ne prétend instaurer une quelconque hiérarchie juridique entre les lois de programmation des finances publiques et les lois financières annuelles. En tout état de cause, une telle hiérarchie ne pourrait découler que d'une disposition constitutionnelle expresse.

Concrètement, les « plafonds » pluriannuels de crédits fixés dans la loi de programmation en application de l'article 2 du présent projet, ne sauraient donc s'imposer aux lois de finances élaborées chaque année. Plus largement, une loi de finances qui s'écarterait volontairement de la trajectoire des finances publiques définie par la loi de programmation ne serait pas susceptible d'être sanctionnée pour cette raison par le Conseil constitutionnel. »

Christian Eckert, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi organique