

LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES (2)

Cours de Raymond FERRETTI

- Section 1 – La Spécialité
- Section 2 – L'Annualité
- Section 3 – Le caractère limitatif des crédits
- Section 4 – L'unité
- Section 5 – L'Universalité
- Section 6 – La Sincérité

Section 4 – L'Unité

- « *l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général* » (LOLF, art. 6)
- Cette exigence d'unité s'explique par la volonté de permettre au Parlement **d'exercer pleinement et de manière efficace** son pouvoir budgétaire.

- Si ce principe est maintenu dans notre droit budgétaire, c'est au prix de nombreuses exceptions.
- L'unité n'est en réalité qu'une façade, puisqu'il y a bien un budget, mais il se subdivise en trois composantes.

➔ **Division en 3 composantes**

- De plus le budget **se traduit par plusieurs actes** qui se succèdent tout au long de l'année budgétaire et même au-delà.

➔ **Multiplication des actes**

© Raymond FERRETTI

LA DIVISION DU BUDGET EN 3 COMPOSANTES

BUDGET GENERAL

2 BUDGETS
ANNEXES

31 COMPTES
SPECIAUX

LA MULTIPLICATION DES ACTES LEGISLATIFS

LFI

LFR

LR

LA MULTIPLICATION DES ACTES REGLEMENTAIRES

ACTES
PERMETTANT
L'EXECUTION DU
BUDGET

ACTES
MODIFIANT LE
BUDGET

§ I - La division du budget en trois composantes



A - Le budget général

- C'est la composante essentielle du budget que prévoit l'article 6 de la 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

- « 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.»

LOLF(article 18)

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET ANNEXE
MISSION MINISTÉRIELLE
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2014

CONTRÔLE ET EXPLOITATION
AÉRIENS



R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET ANNEXE
MISSION MINISTÉRIELLE
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2014

PUBLICATIONS OFFICIELLES
ET INFORMATION
ADMINISTRATIVE



C - Les comptes spéciaux

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

1° Les comptes d'affectation spéciale ;

2° Les comptes de commerce ;

3° Les comptes d'opérations monétaires ;

4° Les comptes de concours financiers.»

LOLF (article 19)

11 comptes d'affectation spéciale

Aides à l'acquisition de véhicules propres

Contrôle de la circulation et du stationnement routiers

Développement agricole et rural

Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage

Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État

Participation de la France au désendettement de la Grèce

Participations financières de l'État

Pensions

Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs

6 comptes de concours financiers

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

Avances à l'audiovisuel public

Avances aux collectivités territoriales

Avances aux organismes de sécurité sociale

Prêts à des États étrangers

Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

10 comptes de commerce

Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires

Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire

Couverture des risques financiers de l'État

Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État

Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État

Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes

Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses

Opérations commerciales des domaines

Régie industrielle des établissements pénitentiaires

Renouvellement des concessions hydroélectriques

4 comptes d'opérations monétaires

Désignation des comptes

Émission des monnaies métalliques

Opérations avec le Fonds monétaire international

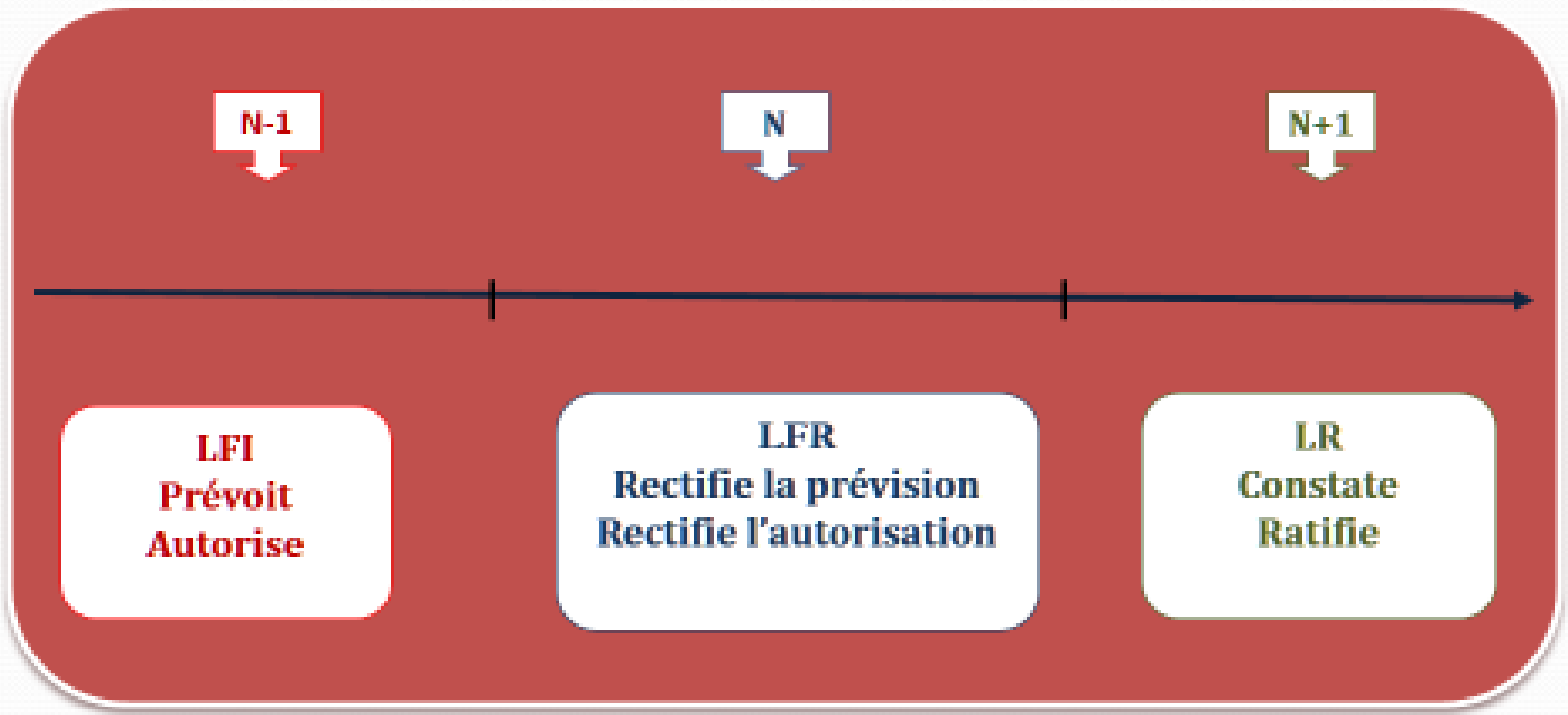
Pertes et bénéfices de change

§ 2 - La multiplication des actes budgétaires

Durant l'année budgétaire et même au-delà on voit se multiplier les actes législatifs mais aussi réglementaires.

A - La multiplication des actes législatifs

- La loi de finances de l'année,
- La ou les lois de finances rectificatives,
- La loi de règlement.



B – La multiplication des actes réglementaires modifiant la loi de finances

Le décret de répartition

Les arrêtés de report

Les décrets de transfert

Les décrets de virement

Les décrets d'annulation

Les décrets d'avances

Tableau de synthèse pour les mouvements de crédits et la délégation de gestion

Type de mouvement	Acte réglementaire	Périmètre du mouvement	Plafonnement, limite et association du Parlement
Transfert (art.12)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Entre programmes de ministères distincts ; ➢ Pour un objet déterminé correspondant à des actions du programme d'origine ; ➢ Modification de la répartition des emplois entre les ministères le cas échéant ; ➢ Pas de transfert entre le budget général et les budgets annexes ou les comptes spéciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Pas d'abondement du titre 2 à partir d'un autre titre ; ➢ Information préalable du Parlement, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Virement (art.12)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Entre programmes d'un même ministère ; ➢ Pas de virement entre le budget général et les budgets annexes ou les comptes spéciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Plafonds de 2% des crédits LFI (montant cumulé en AE et en CP) pour le titre 2 et pour le hors titre 2 et pour les 2 programmes concernés ; ➢ Pas d'abondement du titre de dépenses de personnel à partir d'un autre titre ; ➢ Information du Parlement préalable à la publication, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Annulation (art.14)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Au niveau du programme dont titre 2 <p>Deux motifs d'annulation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ; ➢ annuler un crédit devenu sans objet. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Plafond de 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux (en AE et en CP) ; ➢ Information préalable du Parlement, rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP.
Avance gagée (art.13)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Au niveau du programme dont titre 2 ; <p>Deux moyens de gager :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ annulation de crédits ; ➢ constatation de recettes supplémentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Plafond de 1% des crédits ouverts en LFI pour le budget de l'État (en AE et en CP) ; ➢ Avis du Conseil d'État ; ➢ Avis suspensif (7 jours) du Parlement ; ➢ Rapport, publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) et compte rendu dans le RAP ; ➢ Ratification dans la plus prochaine loi de finances affectée à l'année concernée.
Fonds de concours (art.17-1)	Arrêté de rattachement de crédit	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Au niveau du programme (ou dotation) selon l'intention de la partie versante. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ De même montant que la recette encaissée ; ➢ Ouverture de crédits en AE et en CP.
Attribution de produits (art. 17-3)	Décret	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État ; ➢ Affectation des crédits ouverts au service concerné. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Selon les règles applicables aux fonds de concours ; ➢ De même montant que la recette encaissée ; ➢ Ouverture de crédits en AE et en CP.
Rétablissement de crédits (art.17-4)	Acte comptable	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Rétablissement des crédits à hauteur des restitutions au Trésor des sommes payées indûment ou des remboursements d'avance ; ➢ Rétablissement des crédits au titre des cessions entre services de l'État ; ➢ Peut concerner l'ensemble du budget de l'État à l'exception des comptes d'affectation spéciale. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Pas de rétablissement de crédits sur le titre 2 sur la base d'une dépense réalisée à partir d'un autre titre.
Répartition de crédits globaux (art.11)	Décret (dépenses accidentelles et imprévisibles)	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Répartition pour les dotations de crédits globaux de la mission « Provisions » ; ➢ Abondement des autres programmes (que sur le titre 2 pour l'arrêté) ; ➢ Pas de répartition de crédits globaux en dehors du budget général. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Rapport du ministre chargé des finances pour les décrets de dépenses accidentelles et imprévisibles ; ➢ Publication au J.O. (sauf exception pour les sujets à caractère secret) avec rapport et compte rendu dans le RAP.
	Arrêté (mesures générales en matière de rémunération)		

Section 5 - l'Universalité

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

(LOLF, art. 6)

- Il traduit une double volonté, celle d'abord de **connaître avec exactitude** le montant des dépenses et celle ensuite de **connaître avec certitude** le montant des dépenses

§ 1 -La signification du principe

A -La règle du produit brut

(universel = totalité)

➔ les dépenses et les recettes doivent figurer dans le budget pour leur totalité

➔ interdiction des contractions et des compensations

B – La règle de la non-affectation des recettes (universel = indifférencié)

➔ l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses

➔ interdiction des affectations

§ 2 - L'assouplissement du principe

A - L'assouplissement de la règle du produit brut

- Elle se constate dans les comptes spéciaux (CS), où deux catégories de comptes peuvent faire l'objet d'une présentation contractée : seul le solde apparaît.
- C'est le cas pour les comptes de commerce, et les comptes d'opérations monétaires

B - L'assouplissement de la règle de la non-affectation des recettes

Il faut souligner d'abord que la règle de la non affectation n'existe pas dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. L'article 16 de la LOLF rappelle en effet que le moyen d'opérer une affectation de recettes est de créer un budget annexe ou un compte spécial du trésor.

Dans le budget général, la LOLF a prévu certains aménagements.

a) Les fonds de concours (art 17 -II LOLF)

➔ Définition

Initialement il s'agit de dons ou legs versés à l'Etat pour concourir avec lui à certaines dépenses. Mais la procédure peut également être utilisée pour affecter des recettes de caractère non-fiscal. Cette dernière disposition étant très souvent détournée.

➔ Régime

La LOLF pose le principe du respect de l'intention de la partie versante ou du donateur. A cet effet un compte rendu est établi annuellement par l'ordonnateur intéressé. Il est adressé à la partie versante à la fin de chaque exercice budgétaire.

De plus, les recettes des fonds de concours sont non seulement prévues, mais aussi évaluées par la loi de finances.

b) L'attribution de produit (art 17 -III LOLF)

➔ Définition

Les attributions de produits destinées à recueillir les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État

➔ Création

un décret en Conseil d'État autorisant la perception d'une rémunération au titre des prestations fournies régulièrement par un service de l'État ;

☐ un décret simple, pris sur le rapport du ministre chargé du Budget, attribuant le produit des recettes correspondantes au ministère concerné

➔ Régime

Le même que celui des fonds de concours

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (au 31/07)
Nombre de fonds de concours et attributions de produits	499	513	598	582	530	514	491

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2012	Évaluation initiale pour 2013	Évaluation révisée pour 2013	Écarts entre les évaluations pour 2013 et proposées pour 2014				Évaluation proposée pour 2014
				Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures au présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	
F. Fonds de concours et recettes assimilées		3 320						3 906

c) Le rétablissement de crédit (art 17-III LOLF)

- ➔ Cette procédure est possible dans deux cas :
 - ➔ la restitution au Trésor de sommes payées indûment
 - ➔ les cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires
- ➔ Elle se traduit par l'inscription des sommes versées, non pas en recettes, mais en crédits que l'on rétablit car au fond il s'agit d'une régularisation.

d) Les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources à des organismes divers qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Aucun texte ne les prévoyait.

C'est en 1969 qu'ils sont apparus malgré les protestations constantes de la **Cour des comptes** qui estime qu'ils « *affecte(nt) la lisibilité et la cohérence des inscriptions budgétaires* ».

Cependant le **Conseil constitutionnel** a admis la régularité du procédé (82-154 DC, 29 décembre 1982 et 98-405 DC, 29 décembre 1998) dans la mesure où l'état A évalue la totalité des recettes brutes de l'Etat. Il n'y a pas d'atteinte au principe de sincérité de l'évaluation.

La LOLF prévoit désormais dans son article 6 les prélèvements sur recettes dans les termes suivants :

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

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2012	Évaluation initiale pour 2013	Évaluation révisée pour 2013	Écarts entre les évaluations pour 2013 et proposées pour 2014				Évaluation proposée pour 2014
				Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures au présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	
E. Prélèvements sur les recettes de l'État	74 635	76 128	78 103	-3 684		55	-1	74 473
Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	55 584	55 693	55 889	-1 614		55	-1	54 329
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne	19 052	20 435	22 213	-2 069				20 144

Section 6 – La sincérité

- Le principe de sincérité a été dégagé par la jurisprudence, dès 1993, pour les lois de finances et, dès 1999, pour les lois de financement de la ss, avant que ce principe ne soit expressément consacré par les textes organiques, (art. 27, 31 et 32, LOLF) (art. 1^{er} et 12 LOLFSS).
- La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a, inséré dans la **Constitution** l'article 47-2 qui précise « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »
- Le Conseil constitutionnel a rappelé (décisions n° 2009-585 DC du 6 août 2009 et n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006), le principe de sincérité découle des articles 14 et 15 de la DDH de 1789. Cette exigence constitutionnelle est inscrite dans l'article 32 de la LOLF.