**LES PRINCIPES DE DISCIPLINE**

Ce sont des principes qui visent à discipliner non pas le parlement mais plutôt le gouvernement. Le premier à s’être imposé historiquement est le principe d’annualité qui nous vient d’Angleterre. C’est un principe qui fonctionne avec l’équilibre, en effet l’équilibre d’un budget s’apprécie sur un exercice c’est-à-dire sur une année. Enfin, le principe de spécialité budgétaire est à part car il correspond à la discipline de la dépense. Nous le verrons en dernier. Il y aura un chapitre pour chacun de ces 3 principes :

CHAPITRE 1 : Le principe d’annualité

CHAPITRE 2 : Le principe d’équilibre

CHAPITRE 3 : Le principe de spécialité

CHAPITRE 1 : LE PRINCIPE D’ANNUALITÉ

Il convient de présenter l’annualité dans son principe avant de voir comment des exceptions ont toujours cherché à contourner cette contrainte en inventant des assouplissements de plus en plus perfectionnés.

Section 1 : Présentation générale du principe

A/ Valeur juridique du principe :

On trouve à l’article 47C la contrainte du respect de l’annualité qui oblige le parlement à voter la LF avant le début de l’exercice pour que tout soit prévu et autorisé avant le démarrage de l’année budgétaire. Le terme EXERCICE signifie année budgétaire et c’est celui qui désigne officiellement la période de temps pendant laquelle on peut encaisser les recettes et payer les dépenses. L’article 47 alinéa 4 est explicite : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». La Constitution de la Vème République ne veut plus de pendules bloquées sur minuit le 31 décembre avec une fiction juridique qui pouvait durer plus de 6 mois.

La LOLF veut cette même discipline lorsqu’elle indique en son article 1er que : « *Les Lois de Finances déterminent pour un exercice, la nature, le montant et l’affectation des ressources et des charges de l’État.* » Par conséquent les Lois de Finances sont des lois qui interviennent dans le cadre d’une année budgétaire avec une LFI avant, la ou les LFR pendant et la Loi de Règlement après la clôture de l’exercice. Le Conseil constitutionnel a précisé la valeur du principe dans son considérant 21 lors de sa décision sur la ratification du TSCG : « *que le principe de l’annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s’applique dans le cadre de l’année civile* », Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, TCSG, cons. 21.

La LOLF est très explicite en indiquant clairement comment l’annualité doit fonctionner à l’article 1er de la LOLF : « *L’exercice s’étend sur l’année civile*. » ce qui signifie identité entre l’année budgétaire et l’année civile.

La LOLF reparle du principe d’annualité à l’article 6 lorsque ce texte nous précise comment fonctionnent les opérations budgétaires de l’État : « *Le budget décrit, pour une année, l’ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l’État*. » Ce qui signifie que les opérations budgétaires sont fortement marquées par le principe d’annualité. Et l’article 8 alinéa 3 poursuit le même raisonnement en nous expliquant que : « *les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l’année*… »

Le principe a par conséquent une valeur constitutionnelle ce qui signifie qu’il s’impose au législateur.

B/ L’application du principe : Elle consiste en deux réalisations concrètes.

§1 La fixation du début de l’année budgétaire :

En France, il y a identité entre l’exercice budgétaire et l’année civile donc le 1er janvier est le premier jour de l’année budgétaire. Mais cette date n’est pas la même partout dans le monde. On trouve 3 principaux autres calendriers =

1er avril – 1er juillet – 1er octobre

Si cela vous intéresse, j’ai écrit un article qui donne les tableaux des pays du monde avec leur date de début de l’année budgétaire. Je vous l’ai mis en ligne.

§2 Le système de rattachement des charges et des produits à l’exercice

1. Système de la Gestion (LOLF article 28)

Se base sur un critère la date de l’opération de caisse

Recette : date de l’encaissement

Dépense : date du paiement (décaissement)

Avantage : simplicité et la compta = la caisse

Inconvénient : on peut jouer sur la date du 31 décembre

On va encaisser le maximum de recettes avant le 31 décembre

On va décider de ne payer les dépenses qu’après

Système utilisé dans la comptabilité budgétaire

1. Système de l’exercice (LOLF article 30)

Se base sur la date de naissance de l’obligation

Il ne s’intéresse pas à la caisse

Recette : date des droits acquis : créance

Dépense : date des services faits : dette

C’est un système qui est plus rigoureux et conforme à la théorie des obligations (Droit civil)

Système utilisé dans la comptabilité générale (droits constatés)

C/ Les 3 dimensions du principe d’annualité

§1 Autorisation unique : le parlement ne doit donner qu’une autorisation valable pour toute l’année

§2 Antériorité : le parlement doit donner cette autorisation avant le début de l’exercice

§3 Limitation de l’exercice à 12 mois : on a 12 mois pour encaisser les recettes et payer les dépenses

Section 2 Les assouplissements du principe

A/ Il n’est pas possible d’accorder une autorisation unique

§1 LFR et Décrets d’avance

1. LFR : normalement il n’y en a qu’une en décembre pour adapter les chiffres de R et de D sinon 2 une en juin et une en décembre et les années perturbées 4 comme en 2020
2. Les décrets d’avance : s’il est gagé, il faut l’avis des commissions des Finances. S’il n’est pas gagé, il suffit d’une information

§2 Loi de Programmation des FP : pourquoi ? parce qu’elle contient un budget triennal de l’État qui conditionne les LF pour 3 ans. Exemple LPFP 2018-2022, elle contient un triennal 2018-2019-2020 qui s’est imposé aux LF des années en question.

B/ L’antériorité peut être remise en cause par les circonstances

§1 Avant 58 : douzièmes provisoires (vote du budget par tranches mensuelles) et reconduction : on décide que pour une année on reconduit le budget de l’année précédente (à l’identique)

§2 les procédures de l’article 45 de la LOLF : petit retard et grand retard

§3 Loi de Règlement : peut accorder des autorisations rétroactives

C/ L’exercice peut être prolongé au-delà des 12 mois

§1 Comptes consolidés RU : 25% du budget n’est pas remis en cause chaque année : intérêts de la dette + versements aux collectivités territoriales + les salaires des magistrats + liste civile de la famille royale

§2 Budget biennal : budget valable 2 ans article 17 de la charte des Nations unies pour le Budget de l’ONU

§3 PC et anticipation : l’article 9 de la LOLF autorise d’anticiper des dépenses avant le 1er janvier, date 15 novembre. La Période complémentaire n’existe plus elle permettait de dépenser au-delà du 31 décembre.

§4 Reports de crédits article 15 de la LOLF :

Report d’AE : 2 conditions arrêté interministériel + publication au JO avant le 31 mars

Report de CP 3ème condition à respecter limite de 3% par rapport au programme de départ et l’article 15 précise qu’on doit respecter la fongibilité asymétrique

Conclusion : le principe d’annualité a été renforcé car les exceptions sont moins nombreuses et surtout parce que l’art 15 a fixé des conditions strictes pour les reports. Ce renforcement est dû à la volonté de Bercy qui souhaite contrôler les Finances publiques par ce biais.

CHAPITRE 2 LE PRINCIPE D’EQUILIBRE

Section 1 L’équilibre sous la Vème

On va distinguer 3 périodes totalement différentes

§1 avant Pompidou : volonté de réduire le déficit mais relance en 1968 en raison des événements : résultat le déficit s’envole

§2 la période Pompidou : période d’excédents sauf un petit déficit pour 1971

C’est une période totalement atypique qui ne se reproduira plus par la suite

§ 3 depuis 1975 : le budget de l’État est toujours en déficit et son montant augmente progressivement avec des années : voir mon tableau des déficits de la France

Section 2 Les règles juridiques relatives à l’équilibre

A/ les règles nationales

§1 la définition de l’équilibre selon l’article 1 de la LOLF

La loi de Finances détermine l’équilibre budgétaire et financier.

Equilibre budgétaire = tableau d’équilibre

Equilibre financier = tableau de financement de l’Etat

§2 les deux clauses ajoutées par la lolf

1. La clause anti-cagnotte article 34 I n°10 de la LOLF
2. La réserve de précaution article 51-4 bis de la LOLF

On distingue deux types de réserves de précaution

D’abord la réserve du titre 2 (masse salariale), on prélève 0,5%

Ensuite la réserve du hors titre 2 (hors masse salariale) ici les taux ont changé

5% entre 2006 et 2012

6% en 2013

7% en 2014

8% en 2015 et jusqu’en 2017

3% à partir de 2018

B/ Les règles européennes

§1 L’équilibre d’ensemble : selon le droit européen, les FP contiennent non seulement celles de l’Etat mais aussi celles des ODAC + ASSO + APUL

Le périmètre est plus large que le seul Etat

Cet ensemble doit respecter 2 critères

Déficit 3%

Dette 60%

§2 L’équilibre structurel : découle du TSCG du 2 mars 2012 transposé dans la LO du 17 décembre 2012

Cette LO va obliger la LF à faire figurer au début de la LF un article liminaire qui récapitule les objectifs et résultats des Finances publiques (article 7)

**Conclusion sur ce principe :**

Les règles nationales ne sont pas très contraignantes mais ce sont les normes européennes qui le sont mais actuellement, elles sont mises entre parenthèse en raison de la crise sanitaire. C’est l’application de la clause de sauvegarde.

CHAPITRE 3 LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

Section 1 L’évolution du principe en France

Pour les IRA et pour les QCM de l’IPAG seule la LOLF est au programme.

Le reste n’a pas besoin d’être révisé.

A/ Les origines :

§1 Avant 1817 : il n’y avait pas de spécialité. Le parlementa votait les recettes qui étaient autorisées (consentement à l’impôt) et le gouvernement faisait ce qu’il voulait avec l’argent pour financer librement ses dépenses. Ce système a fonctionné entre la Révolution française et 1817.

§2 1817 : le parlement décide de voter le Budget par ministère pour mieux contrôler les dépenses de chaque ministère ce qui place le gouvernement dans une position différente car le parlement ne se contente plus de voter globalement les dépenses. Les dépenses sont spécialisées pour être contrôlées par les députés. Ils peuvent refuser de voter les crédits d’un ministère.

§3 1827 : vote du Budget par titre de ministère pour contrôler davantage.

§4 1831 : la règle du chapitre budgétaire. Le budget est divisé en ministères, les ministères en sections et les sections en chapitres. Le Budget de l’État est voté et exécuté par chapitre ce qui fait que le parlement contrôle étroitement les dépenses. Mais comme le budget augmente, le nombre de chapitres aussi et la procédure devient un peu longue.

B/ Les IIIème et IVème Républiques

§1 En 1871 : Après la parenthèse du Second Empire qui a remis en cause le principe de spécialité, la règle du chapitre budgétaire est rétablie. Mais comme le budget augmente, le nombre de chapitres aussi et Jaurès est furieux de voir qu’on passe trop de temps à voter le budget au lieu de discuter et de débattre des questions essentielles.

§2 Pendant la Première Guerre mondiale 1914-1918 : On recommence à voter le Budget de l’Etat par gros paquets et on cesse de spécialiser les dépenses. On a besoin de marge de manœuvre. Puis après la guerre on revient à la règle du chapitre budgétaire mais on s’aperçoit qu’on n’arrive pas à la respecter.

§3 A partir de 1934 : On décide de voter le Budget par gosses unités mais le Budget est exécuté par chapitres.

§4 1956 on propose de voter le Budget par titre de ministère : Cette proposition n’a pas pu aboutir et on passe à la Vème République.

C La Vème République

§1 Ordonnance du 2 janvier 1959

1. Vote du Budget de l’État

On distingue les Services votés et les mesures nouvelles. Les services votés sont le minimum de crédits nécessaires pour assurer à l’identique les dépenses de l’année précédentes. Les mesures nouvelles sont des dépenses en plus ou des économies de dépenses. L’ordre des votes aurait dû être 1 = SV et 2 = MN. Le gouvernement décide d’inverser l’ordre et fait 1 = MN et 2 = SV. Résultat les mesures nouvelles deviennent toutes petites et passent à 5% du total contre 95% pour les SV. Les MN sont votées par titre de ministère (5%) alors que les SV sont votés globalement en un seul vote en fin de procédure (95%). Le parlement ne contrôle plus rien du tout.

1. Exécution du Budget de l’État

Le Budget est exécuté par chapitres spécialisés par nature. En 2005, dernière année d’application de l’ordonnance du 2 janvier 1959, il y a 850 chapitres. Toutes les dépenses sont ainsi quadrillées par chapitre hyper-spécialisés ce qui limite le pouvoir des gestionnaires des dépenses.

§2 Loi Organique du 1er août 2001

1. Vote du Budget par mission

Le Budget de l’État est présenté en une cinquantaine de missions. Chaque budget annexe = 1 mission, chaque compte spécial = 1 mission. Pour chaque mission, il y a un vote. C’est le gouvernement seul qui découpe son Budget en missions. La mission est d’initiative gouvernementale. Les parlementaires ne peuvent pas augmenter les crédits d’une mission. En revanche, ils peuvent moduler les crédits à l’intérieur de la mission (d’un programme à un autre). Ils peuvent aussi créer un programme ou en supprimer un pourvu qu’il y en ait toujours 2 au minimum dans chaque mission. Une mission peut être ministérielle (rattachée à un seul ministre) ou interministérielle (rattachée à plusieurs). On a environ 2/3 de missions ministérielles et 1/3 de missions interministérielles.

1. Exécution du Budget par programme ou par dotation

Pour les dotations, c’est un système dérogatoire : ce sont des réserves pour la mission Provisions et ce sont des budgets autonomes pour les Pouvoirs publics. Sinon, à part ces 10 exceptions (8 dotations de PP + 2 réserves de la mission provisions), tous les crédits du Budget de l’État sont exécutés par programme. Le responsable de programme ne peut nu dépasser le montant total de ses crédits ni grossir sa masse salariale (titre 2).

Section 2 Les exceptions au principe

Il y en a 3

A/ Les Virements et les transferts de crédits (art 12 de la LOLF)

Ces deux procédures donnent lieu à des décrets pris sur rapport du ministre des Finances après information des commissions des Finances de l’AN et du Sénat.

§1 Virement de crédits : c’est une modification de la répartition des crédits d’un programme à un autre à l’intérieur d’un même ministère (et non pas d’une même mission. Cette procédure contredit le principe de spécialité puisque le pouvoir règlementaire modifie ce qui a été voté par le parlement. Il y a donc une limite à respecter : Il n’est pas possible de dépasser la limite de 2%. Cette limite est annuelle, elle s’applique au programme. On peut virer de la masse salariale mais du titre 2 d’un programme au titre 2 d’un autre programme. Il est interdit de grossir la masse salariale avec du hors titre 2.

§2 transfert de crédits : c’est simplement le changement de ministère d’une dépense qui conserve sa spécialité. La dépense ne change pas. Seul le ministère change. Donc il n’y a pas de limite de 2%. Le transfert ne porte pas atteinte au principe de spécialité budgétaire.

B/ Les dotations correspondant à des réserves (mission Provisions ou depuis 2015 Crédits non répartis)

§1 dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles : cette dotation correspond a hors titre 2. Elle peut servir dans deux cas très différents. D’abord si un événement catastrophique se produit, le gouvernement dispose ainsi d’une réserve permettant de distribuer des secours ou pour organiser l’assistance à la population. Ensuite, si des programmes sont insuffisamment dotés, le gouvernement peut prendre sur cette réserve pour financer des dépenses imprévues. Pour utiliser cette réserve, l’art. 11 de la LOLF précise que la décision est prise par décret pris sur rapport du ministre des Finances.

§2 dotation pour compléter la masse salariale : Cette dotation sert pour augmenter la masse salariale d’un ou plusieurs programmes. Pour cela, la décision doit être prise par le ministre des Finances (art. 11 LOLF) et seul le titre 2 peut être ainsi grossi et aucun autre car c’est strictement interdit. C’est le seul cas où la masse salariale peut être augmentée.

C/ Les fonds spéciaux ou fonds secrets :

Ce sont des crédits du Premier ministre qui ne sont pas spécialisés. Ils servent à financer le contre-espionnage et les dépenses d’information des services du Premier ministre. Il faut bien laisser au chef du gouvernement une petite marge de liberté pour financer certaines opérations spéciales…

En somme, le principe de spécialité a été renforcé par la LOLF mais quelques exceptions mineures permettent de conserver une certaine souplesse.

En conclusion de cette leçon, nous pouvons dire que la discipline de l’annualité est forte en France ce qui génère des contraintes. L’équilibre dépend des normes européennes mais c’est un principe compliqué à respecter en temps de crise. Quant à la spécialité, elle fait partie des principes totalement rénovés par la LOLF ce qui contribue à moderniser à la fois le travail parlementaire et la gestion des dépenses publiques de l’État.