**CHAPITRE 3**

**Le principe de spécialité budgétaire**

C’est un principe totalement différent des autres car il ne concerne que les dépenses. Il découle du principe d’annualité. L’annualité est l’expression du principe du consentement à l’impôt. Le parlement donne son consentement pour les recettes et progressivement il va donner des autorisations non seulement pour les recettes mais aussi pour les dépenses. Le principe de spécialité est donc un principe démocratique car il vise à donner le contrôle des dépenses à la représentation nationale. Il découle du principe d’annualité budgétaire.

Origine du principe : Au début du XIXème siècle, on pratiquait le système de l’abonnement. C’était très simple : le parlement autorisait les recettes et le gouvernement était libre de les utiliser comme il voulait selon les besoins des administrations. Puis à partir de 1817, le parlement a voté les dépenses par ministère : ministère de la guerre, ministère de la justice, ministère de l’instruction publique… ce qui permettait au parlement de contrôler les budgets des ministres. C’était le début de la spécialité des dépenses. Les dépenses étaient exécutées (dépensées) par petites unités correspondant aux budgets des différents ministères. Puis en 1827, on a décidé de diviser le budget des ministères en sections et on a fait un vote pour chaque section de ministère. Si un ministère comportait 5 sections, il y avait 5 votes, si un autre ministère plus gros avait 10 sections, on votait 10 fois, une fois par section. Puis en 1831, le régime s’est démocratisé et le parlement a voté le budget par chapitre budgétaire. Les ministères étaient divisés en sections, les sections en chapitres et le chapitre est devenu l’unité de vote du budget de l’État. Les chapitres ont toujours existé mais en 1831, ils sont devenus l’unité de vote du budget de l’État. Puis en 1852 et jusqu’en 1870, on est revenus en arrière avec un vote par ministère. C’était le Second Empire, un régime moins démocratique qui avait décidé de réduire les pouvoirs du parlement. Puis la règle du chapitre budgétaire fut rétablie en 1871 mais le budget avait pris du volume et le nombre de chapitres ayant augmenté, on passait beaucoup de temps à voter le budget. En voulant donner du pouvoir aux assemblées, on les enfermait dans un rôle qui ne lui permettait plus de débattre des grands sujets de société. Le parlement passait son temps à voter le budget. Pendant la première guerre mondiale, on a voté le budget de l’État par ministère. Puis à la fin de la première guerre mondiale, on a repris le vote par chapitre mais on s’est aperçu que c’était fastidieux et à partir de 1934, on a voté le budget par ministère en faisant comme si l’accord du parlement avait été donné sur chacun des chapitres. Sous la IVème République, le nombre de chapitres était devenu tellement énorme (4 000 en 1956) qu'on a décidé de voter le budget par titre de ministère.

Explication du principe : le principe de spécialité budgétaire est un principe qui joue à deux niveaux. En premier au niveau du vote du budget : le parlement doit voter les dépenses par petites unités afin de contrôler le gouvernement et l’administration. En second au niveau de l’exécution des dépenses. Les dépenses doivent se faire conformément aux autorisations votées par le parlement. Les administrations ne peuvent pas utiliser les crédits librement mais conformément au vote du parlement. On le voit très clairement, le principe de spécialité ne concerne que les dépenses et c’est un principe démocratique qui vise à permettre au parlement de contrôler les dépenses par leur vote ce qui a des conséquences au stade de l’exécution des dépenses budgétaires.

**Section 1 le principe de spécialité au niveau du vote du budget de l’État.**

On distinguera dans un premier temps le système de l’ordonnance de 1959 et celui de la loi organique de 2001.

**A/ La spécialité du vote dans l’ordonnance de 1959 :**

Les débuts de la Vème République sont caractérisés par le parlementarisme rationalisé. Le Général De Gaulle voulait que le parlement ait une place dans le système politique mais il voulait que ce soit l’exécutif qui gouverne.

Pour cela, on a divisé les dépenses en deux catégories juridiques : les services votés et les mesures nouvelles. Les services votés représentaient les dépenses qu’il fallait reconduire chaque année pour assurer la continuité des services publics : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement courant, intérêts de la dette, achat de fournitures et autres. Les mesures nouvelles s’ajoutaient aux services votés : mesures nouvelles positives (nouvelles dépenses) et mesures nouvelles négatives (économies de dépenses). L’article 41 de l’ordonnance prévoyait : *« Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles ».* L’ordre des votes prévu par les textes était de voter en premier les SV, puis les mesures nouvelles spécialisées par titre et par ministère. Mais la pratique de la Vème République a totalement inversé les règles de vote. D’abord, au lieu de commencer par les SV, on a débuté les discussions et les votes par les mesures nouvelles et les SV ont été votés en une seule fois en fin de procédure et le parlement s’en est désintéressé. Le vote des mesures nouvelles devait se faire par titre et par ministère mais c’était plus simple de voter par ministère et par titre. Le résultat est que les dépenses des SV ont progressivement grossi jusqu’à représenter 95% du total des dépenses. Ce qui fait que le parlement ne votait de façon spécialisée qu’à peine 5% des dépenses de l’État. C’était un système dans lequel le parlement n'avait aucune visibilité sur le vote des dépenses.

**B/ La spécialité du vote dans la loi organique de 2001 :**

On a commencé par changer totalement la présentation du budget. Le budget de l’État a été divisé en missions. Par exemple dans la loi de finances pour 2022, 34 missions pour le budget général, 2 pour les budgets annexes et 27 pour les comptes spéciaux.

§1 Définition de la mission : Une mission est une grande politique publique facile à comprendre, par exemple justice, défense, enseignement scolaire. Désormais chaque mission fait l’objet d’un vote. Un budget annexe = 1 vote, c’est donc une mission. 1 compte spécial = 1 vote, c’est donc une mission. Tout le budget de l’État est présenté et voté par mission ce qui permet au parlement de contrôler l’ensemble des dépenses de l’État et de ne pas se limiter à seulement 5% des dépenses. La mission peut être ministérielle (rattachée à un seul ministre) ou interministérielle (rattachée à plusieurs ministres). Pour 2022, sur 34 missions, il y a 10 missions interministérielles et 24 missions ministérielles. Lorsque le gouvernement a présenté son découpage du budget en missions en 2004, les parlementaires devaient donner leur avis sur ce découpage. Or le gouvernement avait séparé la Police (avec l’intérieur) et la gendarmerie (avec les armées). Les députés ont demandé au gouvernement de créer une mission sécurité rassemblant Police et gendarmerie. On a donc créé une mission interministérielle rattachée à deux ministres (intérieur et armées), mais c’était la même politique publique. En 2009, la ministre des armées est devenue ministre de l’intérieur et la mission est devenue ministérielle : mission sécurité. Actuellement, cette mission contient 4 éléments : Police, Gendarmerie, Sécurité civile et Sécurité routière. Seul le gouvernement définit les missions. C’est une prérogative gouvernementale. Lors du vote, le parlement ne peut pas tout faire. Selon l’article 40 de la Constitution, les parlementaires ne peuvent pas créer ou aggraver une charge publique. Or la mission constitue la charge publique au sens de l’article 40 C. Par conséquent les parlementaires ne peuvent que réduire le niveau des dépenses d’une mission et ils ont l’interdiction d’augmenter les crédits d’une mission et de créer une mission. Seul le gouvernement est compétent pour créer une mission et augmenter les crédits d’une mission. Par conséquent, le parlement vote les missions une par une mais sans pouvoir augmenter les crédits. En général, ils ne réduisent pas les crédits car ils soutiennent le gouvernement. Mais depuis les élections législatives de juin 2022, le gouvernement n’a plus de majorité à l’AN. Il sera donc possible que les députés réduisent le montant des crédits de certaines missions du budget de l’État.

**Voici les 10 premières missions du budget général pour 2022**

(en Mds d’euros)

130,6 Remboursements et dégrèvements d’impôts

77,7 Enseignement scolaire

49,5 Défense

44,3 Engagements financiers de l’État (intérêts de la dette)

29,2 Recherche et enseignement supérieur

27,6 Solidarité, insertion et égalité des chances

21,5 Sécurités

21,2 Écologie, développement et mobilités durables

17,1 Cohésion des territoires

14,6 Travail & Emploi

La mission justice n’arrive qu’à la 12ème place avec 10,7 Mds d’euros

§2 Le contenu de la mission : on distinguera le contenu de droit commun et le contenu dérogatoire.

**a) Le contenu de droit commun : les programmes**

Normalement, les missions sont faites pour contenir des programmes toujours ministériels (rattachés à un seul ministre). L’article 7 de la LOLF précise que les missions sont des regroupements de programmes concourant à une politique publique définie. Le programme est donc l’unité de division d’une mission. Une mission contient minimum 2 programmes et peut en contenir davantage, par exemple la mission recherche et enseignement supérieur en contient 8, la mission enseignement scolaire en contient 6. La mission justice contient 6 programmes différents : Justice judiciaire = 3,8 Mds, Administration pénitentiaire = 4,5 Mds, Protection judiciaire de la jeunesse = 0,9 Md, Accès au droit et à la justice = 0,6 Md, Conduite et pilotage de la politique de la justice = 0,6 Md, Conseil supérieur de la magistrature = 5,2 millions.

Tout le budget de l’État est réparti en missions et en programmes

Budget général 2022 = 34 missions et 129 programmes

Budgets annexes = 2 missions et 5 programmes

Comptes spéciaux = 27 missions et 61 programmes.

Au total, le budget de l’État compte 129 programmes pour le BG + 5 pour les BA et 61 pour les CS, soit un total de 195 programmes, retenons un peu moins de 200.

Chaque programme doit être organisé en fonction d’objectifs et d’indicateurs de performance. Chaque programme est piloté par un responsable de programme nommé par son ministre de rattachement. Le programme est décliné en différentes actions correspondant chacune à des objectifs particuliers. Les indicateurs et objectifs de chaque programme figurent dans le projet annuel de performance (PAP), joint au PLF de l’année.

Les 15 plus gros programmes du Budget de l’État en 2022

123,9 Remboursements & Dégrèvements d’impôts d’État

114,8 Avances des impôts aux collectivités territoriales (compte spécial)

 57,6 Pensions civiles et militaires de retraite et d’invalidité (compte spécial)

 38,6 Charge de la dette et de la trésorerie de l’État (intérêts des emprunts)

 34,6 Enseignement scolaire public du second degré (lycées & collèges)

 24,2 Enseignement scolaire public du 1er degré (enseignement primaire)

 22,5 Soutien à la politique de défense (solde des militaires et masse salariale)

 14,5 Équipement des forces (armement)

 14,2 Formations supérieures et recherche universitaire (universités)

 13,2 Handicap & dépendance

 13,1 Inclusion sociale et protection des personnes

 13,0 Aide à l’accès au logement

 11,6 Police nationale

 10,8 Préparation et emploi des forces

**b) Le contenu dérogatoire : les dotations**

L’article 7 de la LOLF indique que 2 missions du budget général de l’État peuvent contenir autre chose que des programmes, il s’agit de dotations qui ne sont pas soumises à l’exigence de la performance. On trouve d’abord la mission des crédits non répartis qui contient 2 réserves : l’une pour la masse salariale (423 millions en 2022), l’autre pour les dépenses imprévues (124 millions pour 2022). Le ministre des Finances décide de la première par arrêté alors que la seconde relève de la compétence du Premier Ministre par décret. Ces deux réserves ne sont pas utilisées toutes seules car les crédits sont versés sur les programmes qui en ont besoin en cours d’année. On trouve ensuite la mission des pouvoirs publics qui correspond à ce que l’on désigne sous l’appellation « pouvoirs publics constitutionnels ». Il s’agit de budgets autonomes qui n’ont pas à être soumis à une exigence de performance car ce sont des pouvoirs publics qui bénéficient d’une autonomie constitutionnelle qui leur permet chaque année de demander les crédits dont ils ont besoin sans que les sommes soient discutées. Voici les 8 dotations des pouvoirs publics classées par ordre décroissant d’importance pour 2022 :

Assemblée nationale = 552 millions

Sénat = 338 millions

Présidence de la République = 103 millions

La chaîne parlementaire = 34 millions

Conseil constitutionnel = 16 millions

Cour de justice de la République = 1 million

Indemnités des représentants français au Parlement européen = 0 (l’argent vient du Budget européen)

Haute Cour = 0

Les crédits des pouvoirs publics constitutionnels sont contrôlés a posteriori mais ils ne sont pas soumis aux mêmes règles que les autres crédits du budget de l’État. En effet, ce sont des budgets autonomes. Au total, le budget de l’État compte 10 dotations, 2 pour les crédits non répartis et 8 pour les pouvoirs publics. Le budget général de l’État compte 129 programmes + 10 dotations, ce qui fait 139 unités budgétaires au total. Mais en ajoutant les 5 programmes des budgets annexes et les 61 programmes des comptes spéciaux, on arrive à un total de 195 programmes + 10 dotations, soit 205 unités budgétaires. 205 unités composent la totalité du Budget de l’État.

§3 Le vote du budget par mission: Le parlement doit voter tout le budget par mission. On a vu que les missions étaient découpées et définies par le gouvernement qui fixe le montant des crédits de chaque mission. Le Parlement ne peut pas augmenter les crédits d’une mission. Mais dans son interprétation de l’article 47 de la LOLF, le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de moduler les crédits d’un programme à un autre. Ainsi, si une mission est prévue à hauteur de 21,5 Mds par le gouvernement, par exemple la mission sécurité dans la LF-2022, les parlementaires pourront moduler les crédits d’un programme à un autre. Ils pourront réduire le montant d’un programme pour en augmenter un autre. Ils pourront même créer ou supprimer un programme à l’intérieur de la mission. Mais il ne pourront pas supprimer trop de programmes car il faut qu’il y en ait toujours au moins 2 pour pouvoir moduler les crédits. Autrement dit, les parlementaires peuvent moduler les crédits à l’intérieur de la mission pourvu qu’ils n’augmentent pas le montant total des crédits de la mission. Donc pour la mission sécurité, ils ne pourront pas obtenir plus que 21,5 Mds d’euros. Dans la réalité de la pratique, les parlementaires ne font pas beaucoup de modulation car la répartition des crédits entre les programmes a été calculée avec précision par le gouvernement. Et comme le gouvernement est soutenu par la majorité de l’AN, les députés ne font pas beaucoup de modulation de crédits. Mais en 2022, les majorités ont changé et peut-être que les parlementaires vont faire des modulations de crédits d’un programme à un autre pour gêner le gouvernement… Voir schéma de la modulation.

**Section 2 Le principe de spécialité au niveau de l’exécution du budget de l’État :**

A/ **La spécialité dans l’ordonnance de 1959 sur le plan de l’exécution des dépenses :**

Le Budget de l’État était exécuté par chapitre. Il y avait 850 chapitres budgétaires en 2005 (dernière année d’application de l’ordonnance de 1959). Chaque chapitre était hyper spécialisé et les crédits ne pouvaient pas être utilisés pour d’autres dépenses que ce qui avait été voté par le parlement. Le gouvernement devait demander un virement de crédits pour faire passer un crédit d’un chapitre à un autre ce qui limitait les marges de manœuvre des gestionnaires. La spécialisation des crédits était réalisée à un niveau trop petit ce qui était paralysant pour les gestionnaires.

**B/ La spécialité dans la loi organique de 2001 sur le plan de l’exécution des dépenses :**

La loi organique change tout le système d’exécution budgétaire qui repose désormais sur 4 règles.

§1 La réduction du nombre d’unités d’exécution de 850 chapitres à 200 programmes.

La Loi organique du 1er août 2001 a décidé que le budget de l’État ne serait plus exécuté par chapitre budgétaire. L’année 2005 a été la dernière à être concernée par les règles de l’ordonnance de 1959 avec 850 chapitres. Le nouveau découpage du budget est un découpage par programme. On en compte environ 200 dans la totalité du budget de l’État. Le fait même d’exécuter le budget de l’État en spécialisant les crédits en 200 programmes au lieu de 850 chapitres signifie une plus grande liberté d’utilisation des crédits puisque les unités d’exécution budgétaires sont 4,5 fois plus grosses. En effet, plus l’unité d’exécution est grosse, plus la marge de manœuvre sera importante. On a vu d’ailleurs que les programmes peuvent être très gros (voir liste ci-dessus avec le chiffrage). Chaque programme sera rattaché obligatoirement à un ministre et le budget d’un ministère sera découpé en tranches qui correspondent aux différents programmes. Il n’y a pas de programme interministériel comme les missions. Tout programme est obligatoirement ministériel.

§2 La fongibilité des crédits à l’intérieur du programme :

Les crédits du budget de l’État sont ventilés entre 7 titres de dépenses. Parmi ces 7 titres, l’article 7 de la LOLF indique que la répartition par titre n’est qu’indicative ce qui signifie que le responsable de programme peut utiliser l’argent selon les besoins des services pourvu que la performance soit respectée. Ainsi, la fongibilité des crédits signifie liberté d’utilisation des crédits à l’intérieur de chaque programme. Par exemple, si un programme dispose de crédits imputés sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement), ils pourront être utilisés pour financer des dépenses d’investissement (titre 5) et réciproquement. Cette liberté d’utilisation des crédits est un élément très important qui montre que les gestionnaires des crédits d’État disposent d’une grande marge de manœuvre en matière de dépenses.

§3 La fongibilité asymétrique et la masse salariale :

Le terme a-symétrique vient du grec : alpha privatif qui signifie le contraire du mot. Pour la masse salariale (titre 2), il est possible de l’utiliser pour financer d’autres titres (titre 3 dépenses de fonctionnement) ou titre 5 (dépenses d’investissement) ou encore titre 6 (dépenses d’intervention). Mais il est rigoureusement interdit de grossir le titre 2 en prélevant les crédits des autres titres. Il s’agit d’une interdiction très stricte faite à chaque responsable de programme. C’est une fongibilité qui ne marche que dans un sens, on peut faire maigrir le titre 2 en finançant d’autres titres de dépenses mais on ne peut pas grossir le titre 2 car ses crédits sont limitatifs. En bref, un responsable de programme doit respecter deux chiffres qui constituent des crédits limitatifs : le montant total des crédits du programme (total des dépenses qui ne peut pas être dépassé) et le montant total des crédits affectés à la masse salariale (titre 2 correspondant aux traitements et salaires + charges sociales et indemnités). Le montant total des crédits du titre 2 ne peut en aucun cas être dépassé. La seule possibilité (très rare) est l’utilisation de la réserve de la mission des crédits non répartis qui est gérée directement par le ministre de l’Économie & des Finances. On se reportera au schéma représentant la fongibilité asymétrique à l’intérieur du programme. On fera attention à ne pas confondre la modulation qui joue au stade du vote (par mission) et la fongibilité qui joue au stade de l’exécution (par programme). La modulation, c’est dans la mission et la fongibilité, c’est dans le programme.

§4 La possibilité de conserver quelques exceptions à la spécialité :

a) Les virements de crédits : Il est possible de faire passer des crédits d’un programme à un autre à l’intérieur d’un même ministère. Le virement est effectué par décret. Il faut respecter la limite de 2% du programme de départ

b) Les transferts de crédits : il est possible de faire passer des crédits d’un ministère à un autre sans en modifier la spécialité. Dans ce cas, il n’y a pas de limite par un seuil. Le transfert se fait également par décret.

c) Les réserves budgétaires : le budget comprend des crédits non spécialisés ou réserves budgétaires. Ces crédits sont dans la mission des crédits non répartis qui sont des réserves c’est-à—dire des crédits non spécialisés. Pour la réserve du titre 2, elle est utilisée par arrêté du ministre des Finances. Pour la réserve pour dépenses imprévues, elle est utilisée par décret. Au total, ces réserves ne font que 1% du total des crédits du budget général de l’État.

d) Les fonds spéciaux : ce sont des crédits rattachés au Premier Ministre qui servent à financer les dépenses d’information et le contre-espionnage (DGSE). Par conséquent ce sont des crédits qui ne sont pas spécialisés. Ils sont libre d’emploi. La Loi de Finances pour 2002 a supprimé la part des fonds spéciaux qui servait à distribuer des enveloppes dans les cabinets ministériels. On les appelle aussi fonds secrets ce qui passionne les journalistes. En 2021, les fonds spéciaux se sont élevés à 74,5 millions constatés dans les dépenses des services du Premier ministre, soit 0,1% des crédits du budget général.

CONCLUSION

Le principe de spécialité a été renforcé au stade du vote car tout le Budget est voté par mission. En revanche, au stade de l’exécution, le principe de spécialité a été assoupli pour donner un peu plus de marge de manœuvre des gestionnaires.

----------------------fin de la leçon------------------