

Séance 5 : L'importance de la loi de finances rectificative et de la loi de règlement

-Accroche

1. **Possibilité de commencer par un rappel historique sur l'instauration en 1818 des lois de règlement dénommées alors « Lois de comptes » → c'est réellement à partir de ce moment qu'on commence à organiser la comptabilité publique. Cette loi était considérée comme une véritable arme parlementaire →** Après la chute de l'Empire, les principes du contrôle parlementaire se mettent en place rapidement : d'abord le vote du budget par les chambres : il y a des impôts, parce qu'il y a des dépenses qu'il faut donc contrôler ; ensuite le contrôle des comptes : le principe d'une reddition annuelle des comptes par les ministres au Parlement est acté par l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 ; **enfin, l'approbation des comptes ministériels par une loi : l'article 102 de la loi du 15 mai 1818 pose le principe d'une «loi particulière, qui sera présentée aux chambres avant la loi annuelle de finances » →** « Le passé vient porter sa lumière sur l'avenir », déclare Augustin Périer en 1828. Mais petit à petit, ces lois de règlement ont perdu de leur importance avec comme moment le plus important la Vème République qui rétablit le pouvoir de l'exécutif et par la même occasion prolonge l'impuissance de la LR. Elle n'est plus qu'un acte formel.
LOLF semble potentiellement marquer sa résurrection → Didier Migaud précise : *«qu'en contrepartie de la souplesse offerte au gouvernement pour l'exécution budgétaire, le contrôle a posteriori serait renforcé ».*
2. Concernant les LF rectificatives → se sont toujours vues attribuer une place plus importante en ce qu'elles permettent de modifier les dispositions de la LF initiales en fonction des circonstances économiques → à ce titre 4 cette année en raison notamment de la crise sanitaire Covid-10. Permet une certaine malléabilité.

-Définition des termes du sujet → se référer à l'article 1er de la LOLF qui énonce les quatre catégories de loi de finances (être précis dans les définitions sans toutefois aller trop loin ; en garder pour le cœur de la dissertation)

1. **LF de l'année :** détermine pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. À noter que la loi de finances initiale (LFI) est essentiellement une loi de prévision en ce que les éléments qu'elle retrace dépendent des rentrées de recettes, prévisionnelles car tributaires de la justesse de l'appréciation de la conjoncture économique de l'élaboration du budget.
2. **LF rectificative ou appelée aussi « collectif budgétaire » :** elle seule peut, en cours d'année, modifier les dispositions de la LFI (article 35 LOLF ». C'est une loi d'ajustement qui permet de corriger, en cours d'exécution, le contenu et les options de la LFI.
3. **LF d'urgence (au regard du sujet, il n'était pas nécessaire de développer la signification de cette loi s'appliquant dans des conditions particulières) :** article 47 Constitution : si la LFI n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice, le gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts.
4. **Loi de règlement (LR) :** arrête, un an plus tard, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Loi de constatation qui fera

apparaître les différences entre les prévisions et autorisation contenues dans la LFI et la ou les LFR et les résultats définitifs.

Problématique : La loi de finances rectificative et la loi de règlement participent-elles sur un pied d'égalité à la bonne exécution de la loi de finances initiale ? Dans quelles mesures un équilibre dans l'importance de ces deux types de loi permettrait-il une meilleure gestion budgétaire ?

I. La complémentarité temporelle de la loi de finances et de règlement dans l'exécution la loi de finances initiale

A. L'ajustement impératif de la loi de finances initiale en réponse aux changements de circonstances économiques

-LFR est une loi d'ajustement qui permet de mettre en place des modifications :

1. conjoncturelles, c'est-à-dire liées à une réestimation des recettes ou à l'augmentation de certaines dotations → Au moins une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser des mouvements de crédits ou ré-estimer le niveau des recettes : L'adoption d'une loi de finances rectificative (LFR) dans les derniers mois de chaque année civile est dans les faits indispensable pour procéder à des ajustements de fin de gestion relatifs au niveau des plafonds de crédits et des autorisations d'emplois, aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire
2. structurelles, notamment lorsqu'il y a eu une alternance politique pour traduire la volonté de changement de la nouvelle majorité, ou d'une crise financière majeure comme celle qui a frappé l'Europe au dernier trimestre 2008 avec une succession d'ajustements traduits par trois ou quatre LFR annuelles

-Important de noter qu'on est dans une période de renouveau des collectifs budgétaires de fin d'année ce qui signifie un renforcement des pouvoirs du Parlement → Avant 2018, **régulièrement, les parlementaires dénonçaient l'affaiblissement des droits du Parlement en matière budgétaire** que constituait la multiplication des dispositions d'origine gouvernementale dans les collectifs budgétaires de fin d'année qui excédaient le seul domaine obligatoire des lois de finances rectificative → Projet de LFR permettent normalement une « sincérisation du budget » mais le Parlement était contraint à un examen dans des délais très serrés. Depuis 2018 → on s'assure que les amendements soient centrés sur la fin de gestion en ne faisant figurer dans le projet de LFR que les dispositions les plus essentielles – notamment les garanties et schéma de fin de gestion.

-Impératif dans ces développements de la crise sanitaire du Covid qui a complètement bouleversé le budget mis en place par la LFI → pour preuve, l'on est à l'heure actuelle au quatrième projet de LFR qui va mobiliser plus de 20 milliards d'euros supplémentaires pour aider les entreprises, les petits commerçants, les salariés et les ménages précaires. Bien évidemment, ces projets de LFR doivent être soumis au Parlement. À noter que les prévisions de croissance sont catastrophiques avec - 11 % du PIB et une dette française réévaluée à plus de 120 % du PIB (98,4 % en 2019).

B. Un contrôle *a posteriori* de l'exécution de la loi de finances

-Loi de règlement fait apparaître les différences entre les prévisions et autorisation contenues dans la LFI et la ou les LFR et les résultats définitifs. Elle comporte cinq paragraphes qui portent sur plusieurs points sensibles : elle arrête les résultats des opérations de trésorerie ; elle approuve les résultats de la comptabilité patrimoniale ; « le cas échéant » : elle ajuste le montant des crédits ouverts au montant des dépenses constatées (dans des cas techniques uniquement, car il n'est pas

possible de « mouvementer » des crédits réels, après le 31 décembre) et elle peut comporter toute disposition relative à l'information du Parlement, à la comptabilité de l'État et à la responsabilité pécuniaire des agents publics.

-L'objectif de contrôler a posteriori l'exécution du budget doit être atteint grâce à l'établissement des rapports de performances, à la certification des comptes, et à une nouvelle approche de la sincérité.

Mais, en fait, jusqu'à maintenant, la responsabilité ministérielle ne s'avère pas mieux appréhendée que par le passé :

1. les rapports de performance de l'exécutif, encore peu convaincants, sont mal utilisés par les Commissions, qui ne tentent pas de sortir de la logique purement budgétaire, alors même que le débat sur la loi de règlement porte sur une « vraie-fausse » loi de finances ;
2. la certification en raison d'une incompréhension d'origine profonde sur la nature de cet acte, n'est pas la nouvelle arme absolue du contrôle → est cantonnée au simple rang de loi de constatation : La loi de règlement n'est, jusqu'à aujourd'hui, qu'une simple photographie de la réalité comptable et financière des flux « encaissés ou décaissés ».

-Fondamental de noter que le principe de sincérité s'entend différemment entre les différentes catégories de lois → LR : il convient de vérifier que les grandes lignes de l'équilibre ne sont pas intentionnellement faussées ; pour les LF la sincérité s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes.

II. La nécessité de promouvoir un équilibre dans l'importance accordée aux lois de finances rectificatives et de règlement

A. La prédominance actuelle des LF rectificatives sur les LR

-Circonstances économiques invitent à se focaliser essentiellement sur les LF rectificatives. Outre même ces changements de circonstances, l'adoption d'une loi de finances rectificative (LFR) dans les derniers mois de chaque année civile est dans les faits indispensable pour procéder à des ajustements de fin de gestion relatifs au niveau des plafonds de crédits et des autorisations d'emplois, aux prévisions de recettes et à l'équilibre budgétaire.

-Règles constitutionnelles nécessitent le dépôt d'un projet de LFR dans le cas où « *les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées* » (Conseil Constitutionnel, 24 juillet 1991).

-Important de noter que L'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[3] ne restreint toutefois pas le champ des lois de finances rectificative à ces seuls ajustements ; il englobe le **domaine partagé des lois de finances**, de sorte que les PLFR – notamment ceux déposés en fin d'année – peuvent comporter des dispositions de nature fiscale qui auraient pu théoriquement figurer dans le projet de loi de finances initiale (PLF) relatif à l'année suivante → critique que l'on peut formuler : dévoiement du collectif budgétaire de fin d'année puisque le PLFR de fin d'année s'est progressivement éloigné de son objet en devenant à titre principal un exercice de rattrapage de l'examen du PLF à la fois pour le Gouvernement et pour les parlementaires.

-Amendement très rare des lois de règlement ce qui démontre un contrôle largement en surface du Parlement

B. Un équilibre à retrouver par l'instauration d'un contrôle *a posteriori* plus efficient

- Pourquoi ne pas faire évoluer la loi de règlement, puisque, dans la LOLF, elle a été peu modifiée par rapport au statut qu'elle avait dans l'ordonnance de 1959 (article 35)? L'évolution principale consisterait à la rendre plus efficace en encadrant le vote du Parlement, sur la base d'appréciations de la Cour des comptes et/ou d'experts en économie. Le Parlement pourrait dans cette mesure donner à l'examen en commission des finances la place nécessaire à la loi de règlement, en l'élargissant grâce notamment aux **techniques d'évaluation des politiques publiques** (l'article 24 de la Constitution, modifié par la loi du 23 juillet 2008 donne une valeur constitutionnelle à l'évaluation ; la Cour elle-même doit assister le Parlement dans cette tâche nouvelle, article 47-2 de la Constitution)
- Dispositions de la LR ne conduisent pas à interdire au Parlement, l'instance politique, d'exercer son pouvoir de sanction, en cas de désaccord : la sanction serait d'autant plus visible, qu'elle serait du domaine de l'avertissement purement symbolique (il est impossible de payer ce qui aurait dû l'être, si cela n'a pas été fait à temps, en vertu même des principes de caisse et d'annualité). Le sens de cet avertissement ne serait pas insignifiant : il montrerait que la prochaine LFI ou le prochain collectif doivent être construits différemment. C'est principalement à ce niveau que la sincérité budgétaire peut et devrait être appréciée → permettrait un renouvellement dans l'application du principe de sincérité. Dans ces temps de crise sanitaire, il apparaît nécessaire d'attribuer un rôle nouveau à la LR, celui de contrôler correctement l'exécution de la LF et de ses nombreuses rectifications.