

Les finances publiques aux concours

Franck Waserman

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
 PARTIE 1	
Droit et pratiques budgétaires	17
 Chapitre 1	
Notion de budget et formes budgétaires	19
1. Définition.....	19
2. Les grands principes budgétaires	23
3. Le pilotage stratégique des finances publiques.....	37
 Chapitre 2	
Le budget de l'État.....	45
1. Les lois de finances	45
2. La préparation et l'adoption des lois de finances	55
3. Le pilotage par la performance	63
 Chapitre 3	
Le budget des collectivités territoriales	75
1. L'autonomie financière des collectivités territoriales	75
2. Les formes budgétaires locales	85
 Chapitre 4	
Les ressources publiques.....	93
1. L'impôt	93
2. Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	109
3. L'emprunt.....	113
4. Les autres ressources patrimoniales ou résiduelles	119

PARTIE 2

Action et rétroactions financières 123

Chapitre 1

Les acteurs de la gestion 127

1. Les acteurs traditionnels..... 127
2. Les gestionnaires 132
3. La séparation des ordonnateurs et des comptables..... 134

Chapitre 2

Le maniement de l'argent public..... 147

1. Les opérations de dépenses..... 148
2. Le recouvrement des recettes 154

Chapitre 3

Les rétroactions financières 159

1. Les juridictions financières 161
2. Les contrôles et la responsabilité des gestionnaires 168
3. Audit et évaluation..... 186

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES 195**LES GRANDS TEXTES DES FINANCES PUBLIQUES..... 197****BIBLIOGRAPHIE 199**

PARTIE **1**

Droit et pratiques budgétaires

Pour mettre en œuvre leurs politiques, l'État et les collectivités territoriales ont besoin de ressources financières, qu'elles se procurent et qu'elles mobilisent dans des conditions très différentes des personnes privées. Pour permettre la collecte de ces recettes, en particulier les impôts, et pour pouvoir ensuite les engager dans des dépenses dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, il faut un support juridique ; c'est ce qu'on appelle le budget.

Celui-ci prend des formes variables selon que l'on aborde les finances de l'État ou celles des collectivités territoriales, ne serait-ce que parce que, pour des raisons évidentes, seul l'État dispose du pouvoir législatif qu'il peut utiliser pour ses budgets ; mais ce n'est pas l'unique facteur différenciant les gestions financières étatique et locale, bien que fondamentalement la logique de l'acte budgétaire et les grands principes juridiques qui l'encadrent restent les mêmes.

Chapitre 1

Notion de budget et formes budgétaires

Bien que les méthodes budgétaires de l'État et des collectivités territoriales diffèrent sur le plan opérationnel, elles abordent les mêmes enjeux politiques et gestionnaires. Elles structurent des pratiques distinctes, mais obéissant à des grands principes juridiques identiques (annualité, spécialité, universalité, unité).

1. Définition

Au sens des finances publiques, un budget est un **acte juridique de prévision et d'autorisation** financière. Il se distingue en ce sens du budget des particuliers et des entreprises, qui se limite à une fonction d'anticipation et ne constitue pas en général un acte juridique.

Rappelons qu'un acte juridique est une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit, et qu'il s'agit avec le fait juridique d'une des deux sources des obligations juridiques. Un budget, au sens des finances publiques, n'est pas qu'un simple document comptable chiffrant des prévisions de recettes et de dépenses en début d'exercice, c'est aussi et surtout un instrument juridique autorisant la perception des recettes et ouvrant des lignes de crédits disponibles pour engager et payer des dépenses.

La pratique budgétaire est donc intimement liée au **principe de consentement à l'impôt**, qui exprime l'idée que le pouvoir politique doit être autorisé à le collecter et que, à cette fin, il doit annoncer à quels usages il en destine le produit. Les origines historiques de ce principe sont fort anciennes et sont solidaires des débuts du parlementarisme : pour la première fois, en 1215, en Angleterre, le roi Jean sans Terre doit concéder

aux barons la Grande Charte, la *Magna Carta*, par laquelle il s'oblige à les réunir en assemblée afin d'obtenir leur accord avant de créer toute nouvelle taxe. La pratique, sans surprise, est intermittente dans un premier temps, mais à partir du début du XVIII^e siècle, la régularité des réunions du Parlement est acquise alors même que l'organe gouvernemental et les mécanismes de sa responsabilité devant lui, ce qui est l'autre marqueur caractéristique du régime parlementaire, ne sont pas encore définitivement établis outre-Manche.

En France, dans le sillage des évolutions anglaises, sont instaurés des **états généraux**, réunion des trois ordres de la société féodale traditionnelle (clergé, noblesse, tiers état), quand le roi a besoin de finances exceptionnelles. Les premiers ont été convoqués en 1302 sous le règne de Philippe IV le Bel et marquent une étape importante dans le renforcement du pouvoir monarchique des Capétiens. La guerre de Cent Ans a peu après comme conséquence une intensification du rythme des convocations : 1355, 1356, 1357, 1358, 1359. Il n'y a bien entendu aucune périodicité préétablie de convocation des états généraux. Globalement, la monarchie française a mieux résisté à ces évolutions que la monarchie anglaise et les états généraux de 1614 sont les derniers avant ceux précédant la Révolution. On est alors à l'issue d'une régence difficile qui témoigne de rapports conflictuels entre le jeune Louis XIII et Marie de Médicis – c'est donc une période de fragilité de la monarchie qui la conduit à se résoudre à les convoquer. Après la mort de Louis XIV, en 1715, les prétentions politiques de la noblesse se manifestent de nouveau et la conduisent, notamment par le droit d'enregistrement des parlements d'Ancien Régime, à bloquer les réformes financières, en particulier avec l'échec au printemps 1787 de la subvention territoriale proposée par Calonne¹³. Ainsi, la monarchie se voit contrainte de convoquer en 1789 des états généraux qui ont provoqué la Révolution. Celle-ci résulte d'un problème financier car la charge de la dette devenait insoutenable (en 1788,

13. Charles Alexandre de Calonne, contrôleur général des finances de Louis XVI de 1783 à 1787.

elle a représenté plus de 40 % des dépenses de l'État¹⁴) : c'est pourquoi les états généraux, qui vont se proclamer Assemblée constituante, sont convoqués, initialement, pour autoriser le roi à lever de nouvelles recettes fiscales indispensables face au déficit croissant des caisses publiques. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le 26 août 1789, contient trois articles (sur 17) qui concernent directement les finances publiques : les articles 13, 14 et 15. La nécessité de l'impôt est reconnue, mais celui-ci n'est acceptable que s'il est perçu dans des conditions de justice fiscale, en fonction des capacités contributives de chacun (article 13). Pour être collecté, l'impôt doit être consenti par les citoyens (article 14). Conséquence directe : des mécanismes efficaces de contrôle des finances publiques doivent exister (article 15). Le pivot de cette vision de la fiscalité semble être l'article 14, qui consacre l'obligation pour le pouvoir d'obtenir, de manière obligatoire et périodique, l'autorisation de lever l'impôt ; la France est ainsi amenée à se doter d'une institution parlementaire régulière et dotée de pouvoirs financiers.

L'exigence de consentement à l'impôt est à l'origine du parlementarisme et du droit budgétaire, puisqu'il faut définir et encadrer la façon dont la représentation peut autoriser les demandes financières de l'exécutif. L'Ancien Régime ne connaissait pas de budget, on y élaborait des états estimatifs puis, l'exercice achevé, des « états au vrai » ; ces états financiers n'emportaient aucun effet d'autorisation. D'ailleurs, le mot « budget » était lui-même inconnu : il vient de l'ancien français « bougette », une sacoche en cuir comme celle dans laquelle le ministre anglais des Finances transportait les documents financiers au Parlement ; par métonymie, ces documents furent appelés « budget » en Angleterre à partir de 1764 et le mot revint en France avec son sens financier – mais on ne l'utilisait alors que pour parler des finances anglaises, l'emploi du terme « budget » pour désigner les finances françaises ne commençant qu'après la Révolution et

14. Michel Bottin, *Histoire des finances publiques*, Economica, 1997.

ne devenant net qu'avec la Restauration qui se trouve être, ce qui n'est pas sans lien, la première expérience parlementaire véritable de la France.

On comprend alors pourquoi un budget public, à la différence d'un budget au sens commun, ne se limite pas à la prévision, mais emporte autorisation financière accordée par la représentation nationale à l'exécutif, ce qui lui donne les caractères d'un **acte juridique**. On comprend aussi pourquoi l'un des plus grands spécialistes de la doctrine publiciste en finances publiques, Gaston Jèze, commençait son ouvrage, *Science des finances*, dans son édition de 1922, par l'affirmation que « le budget est essentiellement un **acte politique**¹⁵ ». D'abord, il est intimement lié à l'origine de l'existence même d'institutions de type « assemblée représentative », mais aussi, le budget est le cadre dans lequel s'affichent et s'arbitrent les compétences de la personne publique et les choix de priorités des décideurs politiques pour leur mise en œuvre. Par sa fonction d'autorisation, le **budget justifie le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'exécutif**; quel serait le sens de l'autorisation du budget si le pouvoir qui l'accorde ne pouvait s'assurer que celui qui la reçoit reste dans les limites qu'il a définies ?

Du principe du consentement à l'impôt sont ainsi issues, dès la Révolution, les bases du droit budgétaire émergent. À travers l'exigence de régularité du consentement, on voit se dessiner ce que l'on identifiera plus tard comme le principe d'annualité budgétaire ; une première ébauche de vote des crédits par ministère s'esquisse dès les états généraux, préfigurant ainsi le principe de spécialité. On peut même dire que les quatre grands principes budgétaires – annualité, unité, universalité, spécialité – découlent aussi, plus ou moins directement, de l'article 14¹⁶ de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du consentement à l'impôt.

15. Mise en gras par l'auteur.

16. Article 14 de la Déclaration de 1789 : « Les citoyens ont le droit de constater [...] la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Ce qu'il faut bien comprendre, avant de poursuivre, c'est que **l'acte budgétaire exprime une logique *a priori***, alors que les opérations et **les documents comptables relèvent d'une logique *a posteriori***. Mais il ne faut pas croire qu'il y aurait une frontière étanche entre le domaine budgétaire et le domaine comptable ; parce qu'il s'agit en réalité des **deux versants d'une même réalité gestionnaire**, la césure entre les deux est même de moins en moins marquée. Si on développe depuis le début des années 2000 une approche de plus en plus intégrée de la gestion financière publique, l'étude des grands principes budgétaires montre que les passerelles avec la sphère comptable sont en réalité traditionnelles.

2. Les grands principes budgétaires

La doctrine publiciste classique identifie quatre grands principes budgétaires : l'annualité, la spécialité, l'universalité et l'unité. Évidemment, la réalité des pratiques conduit à des aménagements plus ou moins importants avec l'intention cristalline des principes. La période récente cherche à identifier de nouveaux principes budgétaires, tels la sincérité ou l'équilibre. Si la raison d'être de ces principes se trouve dans la démarche budgétaire, ils ont des prolongements comptables tout aussi importants – ce qui est, au demeurant, logique, puisque le budget est la base, le support de la gestion comptable.

a) L'annualité budgétaire

L'autorisation budgétaire est accordée pour une année, et une année seulement. Au-delà, il n'est plus possible de poursuivre le recouvrement des impôts et la consommation des crédits restant disponibles : il faut que l'autorisation soit renouvelée. Ce principe exprime la **nécessaire périodicité du consentement**, sans laquelle l'exécutif s'affranchirait du contrôle politique du Parlement. La périodicité pourrait être plus longue ou plus courte, mais à l'époque où les pratiques budgétaires se sont établies, entre la fin du XVIII^e et le début du XIX^e siècle, quand les économies étaient encore

extrêmement dépendantes des rythmes agricoles, on est convenu qu'une année était un cycle pertinent. En France, on utilise ainsi l'année civile comme cadre chronologique des autorisations budgétaires.

Concrètement, cela signifie que si, en vertu de l'**antériorité budgétaire**, le budget n'est pas adopté au début de l'exercice, il faut recourir à ce que l'on nomme les « douzièmes provisoires ¹⁷ », qui permettent, mois après mois, de reconduire l'autorisation précédente afin d'empêcher une interruption dans la mise en œuvre des affaires publiques. Pour l'État, le budget doit être adopté, en principe, avant le 31 décembre précédant l'année de l'exercice sous forme d'une loi de finances initiale (LFI) ; pour les collectivités, pour des raisons que l'on abordera ultérieurement, la date limite pour l'adoption du budget primitif est fixée au 15 avril de l'année de l'exercice – et même le 30 avril les années de renouvellement des conseils ; il s'agit là d'une entorse à l'idée même de l'antériorité budgétaire.

Il reste que si, compte tenu des origines politiques du budget, la périodicité annuelle s'explique bien, elle ne cadre pas toujours avec les rythmes de l'action publique. C'est pourquoi il existe des aménagements à la logique annuelle, tant en *infra*-annuel qu'en pluriannuel.

Il est traditionnellement possible de **modifier l'autorisation budgétaire en cours d'exercice** par l'adoption d'une loi de finances rectificative (LFR) – aussi appelée, de manière surannée, « collectif budgétaire » – ou, pour les collectivités territoriales, d'un budget supplémentaire. Comme on le verra, le gouvernement dispose d'outils de régulation budgétaire qui lui permettent d'adapter en cours d'exercice l'autorisation parlementaire.

17. Les douzièmes provisoires prennent la forme d'une loi de finances spéciale, prévue par l'article 45 de la LOLF, qui va permettre la collecte des recettes sur la base de l'année écoulée, et par des décrets sur services votés qui eux vont permettre de reconduire par tranches uniquement les dépenses récurrentes pour la continuité de l'exécution des services publics.

La **pluriannualité** a été beaucoup développée ces deux dernières décennies, avec notamment la création des lois de programmation des finances publiques (LPFP) par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et leur approfondissement dans le cadre de la ratification le 22 octobre 2012 du Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne (TSCG), et l'adoption subséquente de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP). Cette loi organique a été abrogée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et est désormais intégrée directement à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notamment aux articles 1A à 1K introduits à cette occasion. Couvrant une période d'au moins trois ans, les LPFP servent à tracer les orientations générales des finances publiques à moyen terme, mais aussi la trajectoire des soldes effectif et structurel attendus. Les LPFP ne remettent pas en cause le principe de l'annualité budgétaire car il ne s'agit ici que de lois ordinaires, prévoyant la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU), c'est-à-dire l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO), mais n'emportant aucun effet d'autorisation financière.

La pluriannualité a une finalité stratégique. De manière classique, depuis les débuts de la V^e République, il existe un outil opérationnel permettant de ne pas entraver les programmes d'investissements publics, qui ont souvent besoin d'une amplitude supérieure à une année. Pour l'État, on distingue à cet égard, en vertu de l'article 8 de la LOLF, les autorisations d'engagement (AE) des crédits de paiement (CP) sur les lignes budgétaires : lors de l'engagement d'un projet dépassant le cadre annuel, on consomme des AE puis, au fur et à mesure qu'il faut régler les partenaires et les fournisseurs, on consomme des CP. Les AE constituent le montant maximal des dépenses qu'il est possible d'engager annuellement alors que les CP représentent la limite supérieure qu'il est possible de payer pendant

l'année : on reste toujours dans le cadre d'une autorisation financière strictement annuelle, mais comme l'engagement, rendu possible par la consommation d'AE, peut s'étaler sur plusieurs années, il oblige le pouvoir budgétaire à prévoir, pendant cette période, l'ouverture de CP à hauteur des engagements à honorer. Il en résulte que le montant des AE sur une ligne a vocation à être supérieur au montant des CP ; toutefois, en matière de rémunération des personnels, la LOLF précise explicitement que les AE et les CP doivent être égaux.

Pour les collectivités territoriales, on retrouve des mécanismes d'inspiration semblable aux trois articles L2311-3 (pour les communes), L3312-4 (pour les départements) et L4312-4 (pour les régions) du CGCT¹⁸. En substance, les collectivités territoriales ouvrent *a minima* dans leurs budgets des CP mais elles peuvent recourir, si elles souhaitent introduire de la gestion pluriannuelle, à des autorisations de programme (AP) pour leurs dépenses d'investissement et à des AE pour certaines dépenses éligibles de fonctionnement.

b) La spécialité budgétaire

L'autorisation budgétaire n'est pas un blanc-seing donné à l'exécutif pour dépenser, car les crédits ouverts en dépenses ont une destination, c'est-à-dire un usage déterminé ; on dit qu'ils sont spécialisés. Ce principe est porteur d'une double exigence de **démocratie** – car la représentation a un droit de regard sur la façon dont sera mobilisé l'argent public – et de **bonne gestion** – car l'exécutif se trouve limité dans les usages qu'il peut en faire. On comprend en tout cas pourquoi, historiquement, la spécialité a mis du temps à se concrétiser dans la pratique, car l'exécutif y voyait, à juste titre, une limitation de son propre pouvoir. La première consécration de la spécialité est venue de la loi du 25 mars 1817 instaurant un vote

18. Code général des collectivités territoriales.