

Petite Histoire des Finances Publiques

Gilbert MONDARY

Laboratoire de Recherche pour le Développement Local

<http://gipilab.org>

labo@gipilab.org

26 mars 2006

Révision du 24 février 2012

Parcourir un ouvrage consacré aux finances publiques ne présente qu'un intérêt relatif, dès lors que le lecteur n'est poussé par aucune exigence imposant cette tâche.

Pourtant, lois de finances et budgets prévoient et rythment depuis des lustres les actes de la vie publique qui façonnent le quotidien de tout un chacun.

L'origine de cet ouvrage est à la conjonction de ces deux remarques.

Il m'a en effet semblé, sinon nécessaire, du moins utile de rédiger un texte qui ne soit pas une somme de plus sur un sujet complexe et largement exploré mais plutôt un texte bref, simple et facile d'accès. Que l'on ait envie de lire parce qu'il raconte, plutôt qu'il n'expose.

Dans cet esprit, le fil directeur du récit n'a pas la rigueur de la chronologie historique mais s'appuie sur une succession de thèmes. Qu'il s'agisse des relations fiscales entre le roi et le clergé, avec la première levée autoritaire d'impôts sur l'Église par Philippe le Bel en 1296 ou du principe budgétaire d'annualité, consacré par la loi du 26 mai 1817, chaque thème contient ses références historiques propres.

Il n'en ressort pas moins que, malgré le temps passé et les efforts consentis, les choses évoluent lentement dans le landerneau des finances publiques. Qui mieux est, l'Histoire semble se répéter !

Demeure aussi une question : la fiscalité et le mécanisme auquel elle a donné naissance, le budget, sont-ils un simple outil de gestion au service de tous, en quelque sorte une matière première, ou un gisement de pouvoir ?

Les malaises, souvent profonds et les crises, souvent violentes, qui jalonnent l'histoire des finances publiques évoquée dans les premiers chapitres, semblent faire pencher la balance vers la seconde proposition. Toutefois, cette opinion est tempérée par l'évocation des origines du budget et de ses principes fondateurs rappelés dans la seconde partie de l'ouvrage.

Cet ensemble suggère l'évidence : fiscalité et budget sont indissociables, l'un au service de l'autre, l'un outil de pouvoir et l'autre outil de gestion au service de tous. Ici, le budget est le bras armé de la fiscalité, là, elle est le mobile de l'évolution budgétaire.

Fiscalité et budget forment dorénavant un système oscillant dont l'attracteur est, aujourd'hui, le budget. Preuve en est donnée par l'existence de la Loi Organique relative aux Lois de Finances — LOLF, débattue naguère et active aujourd'hui, le budget de l'État pour 2006 devant être écrit dans ce format.

Il paraissait impossible de passer sous silence un texte qui va obliger les différents acteurs à repenser les notions de dépenses, d'équilibre, de projets, de performance, de contrôles, de qualité dans les actes consacrés à la prévision budgétaire et à son exécution au quotidien.

Et l'histoire se répétera une nouvelle fois lorsque l'architecture budgétaire construite pour les finances de l'État en missions, programmes et actions se déclinera au niveau local.

Cet ouvrage intéressera tous les curieux, et, parmi eux, les collaborateurs associés, de près ou de loin, au bon déroulement des opérations financières et budgétaires d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un ministère.

Que le lecteur s'attende à passer un moment agréable et, qui sait, instructif.

Sommaire

I	Finances publiques	1
1	Balbutiements	2
2	Les Administrations Locales	5
3	Organisation du territoire	12
4	Évolution de la fiscalité	19
5	Traitement du problème fiscal par la Constituante	29
6	Évolution fiscale post-révolutionnaire	33
II	Budget	38
7	Origines	39
8	Principes	42
9	Équilibre	50
10	En guise de conclusion : budget et loi de finances	59
III	Annexes	61
A	Le texte de la LOLF	62
B	Historique de la LOLF	97
C	Lexique de la LOLF	99

Première partie

Finances publiques

1 Balbutiements

Finances Publiques : secteur en perpétuelle mutation, en quête d'une maturité que deux millénaires d'antériorité n'ont pas suffi à confirmer. . .

Cette gestation commence, en effet, à Rome où existe un pouvoir financier maîtrisé par le biais d'une Administration, certes peu développée mais efficace, dont la disparition coïncide avec la chute de l'Empire Romain d'Occident en 476. À ce bouleversement succède une période de régression marquée par les invasions barbares, avant que les sociétés européennes ne se réorganisent autour de l'installation graduelle de l'économie féodale à partir du X^e siècle.

Ce type de structure, prédominant durant cinq siècles, est marqué par une confusion parfaite entre possessions publique et privée. Le territoire est morcelé en domaines plus ou moins étendus, dominés par un seigneur tout-puissant, propriétaire d'un patrimoine tant humain que foncier. Si les habitants doivent supporter diverses redevances et obligations, aucune distinction n'est établie entre les revenus seigneuriaux et les ressources nécessaires à l'organisation de la vie sociale du domaine.

Phénomène sous-jacent, le développement des villes, confirmé par l'explosion culturelle de la Renaissance italienne du siècle suivant, prend corps au début du XIV^e siècle.

Auparavant, l'attrait des villes pour les paysans qui y trouvent refuge, va de pair avec la montée en puissance de l'autorité du Roi de France, seigneur féodal parmi d'autres, jusqu'à ce que les ressources de son domaine ne permettent plus d'assurer un ensemble de responsabilités croissant, dont, particulièrement, l'entretien d'une armée de métier.

C'est à la fin du Moyen-Âge, vers 1453, que réapparaît la notion de Finances Publiques, accompagnée de celle d'« État », lesquelles passent rapidement au premier plan des préoccupations des souverains. Les tâches d'intérêt général assumées par le Roi sont de plus en plus

nombreuses et coûteuses, ce qui se traduit, sur le plan financier, par la création d'une administration spécialisée et par le recours à de nouvelles techniques destinées à alimenter le trésor royal. Les agents et les services financiers se multiplient afin d'en assurer la gestion, devenue gouvernementale avec la création du poste de Surintendant Général des Finances.

Toutes choses étant égales et abstraction faite des habillages techniques modernes, il est curieux de constater que les procédés utilisés par le détenteur du pouvoir financier depuis le XV^e siècle n'ont guère évolué.

En effet, le Roi expérimente dès cette époque diverses méthodes afin de compléter les revenus de son domaine dont, en tout premier lieu, l'emprunt.

Les monarques en font une utilisation intensive car, le rayonnement du pouvoir aidant, c'est un honneur de prêter au Roi. Les contractants, seigneurs eux-mêmes, sont nombreux.

Afin d'éviter que le règlement des intérêts ou le remboursement du capital ne se traduisent par une réduction en volume du Trésor Royal, ils inventent les manipulations monétaires. Ainsi, le souverain utilise son droit régalien l'autorisant à définir la valeur de l'unité monétaire par rapport à l'or. En supposant que l'unité en question vaille dix grammes d'or fin, il suffit de décider que dorénavant, elle n'en vaut plus que la moitié. Généralement constitué d'une importante quantité de métal précieux, le Trésor Royal voit sa valeur multipliée par deux, ce qui permet un règlement des charges de l'emprunt et son amortissement en garantissant un potentiel financier supplémentaire au monarque.

Il s'avère cependant que cet outil n'est pas adapté à la fourniture de revenus permanents, réguliers et non remboursables, contrairement à ce que peut procurer l'impôt.

Et le Roi s'exonère du consentement préalable des États Généraux avant toute levée exceptionnelle malgré la reconnaissance formelle de ce principe. En fait, les États Généraux sont une assemblée issue des cours plénières représentant les trois ordres. Convoqués par le Roi, ils votent des subsides ou formulent un avis. La première réunion se déroule en 1302. Les suivantes sont occasionnelles et la portée de

leur influence limitée. À partir du XVI^e siècle, le Roi se juge d'ailleurs suffisamment puissant pour estimer que l'État est représenté par sa seule personne. Philippe le Bel, Louis XIV et Louis XV notamment, décident de lever l'impôt sans convocation préalable des États Généraux, lesquels protestent pour la forme. Leur activité est inexistante de 1653 au 17 juin 1789.

C'est un lieu commun d'affirmer que la période révolutionnaire marque le point de départ des réflexions qui mènent les finances publiques à leur état actuel. Afin de percevoir l'importance et l'enchaînement des processus élaborés de cette époque à la fin du XIX^e siècle, il nous est nécessaire d'observer l'émergence des structures locales puis leur fiscalité, originellement étatique.

2 Les Administrations Locales

Sommaire

2.1	État des lieux sous l’Ancien Régime	5
2.2	Administration spécifique des villes	6
2.3	Les courants de pensée	8

Après avoir survolé la complexité de l’organisation administrative sous l’Ancien Régime, nous examinerons l’évolution spécifique des collectivités locales. Nous reviendrons ensuite sur les courants de pensée qui ont servi d’ancrage à la situation actuelle.

2.1 État des lieux sous l’Ancien Régime

Si l’extrême complexité de l’organisation administrative monarchique est maintenue, ce n’est certes pas par incapacité du souverain de concevoir une rationalisation unificatrice des services, mais plutôt par opportunisme. Les us et coutumes très ancrés dans les mentalités de l’époque, accompagnés de traditions locales ancestrales, contraignent le monarque à appliquer les réformes ponctuellement et sans programme rigide, en tenant compte de chaque situation.

En effet, il existe au Moyen-Âge un nombre important de structures qui s’enchevêtrent géographiquement. Apparaissent d’abord les villages et les villes, puis toute une série de circonscriptions moyennes aux noms les plus divers et enfin, les circonscriptions supérieures dont le type est la province, terme qui ne reçoit une valeur technique et institutionnelle qu’au XVIII^e siècle. Par ailleurs, se superposent à ce premier découpage différents niveaux d’administration dont la circonscription

territoriale ne coïncide pas : police, marine, armée, services financiers, administration judiciaire. . .

De plus, subsiste la structure féodale du royaume, ainsi que les importantes propriétés ecclésiastiques qui ne facilitent pas l'exercice des administrations locales. Il y a encore le domaine royal, administré indépendamment des autres propriétés seigneuriales et enfin la division générale du royaume en pays d'État, pays d'élections et pays conquis.

Ces dernières structures se distinguent par leur niveau d'autonomie face au pouvoir royal. Autonomie certaine pour les pays d'État, disposant d'un budget, de ressources propres et d'un personnel d'administration distincts et administrant l'assiette et la perception de leurs impôts.

Autonomie relative pour les pays d'élection, dans lesquels le Roi installe peu à peu ses intendants¹ sans pour autant supprimer les Offices existants, tenus par des officiers d'administration.

Absence d'autonomie dans les pays conquis — Roussillon, Alsace, Lorraine, Franche-Comté — où l'intendant agit seul.

2.2 Administration spécifique des villes

Comme pour ce qui concerne les villages dénommés « communautés d'habitants », les villes voient leurs statuts très divers du Moyen-Âge réunis au XV^e siècle sous une définition commune, celle de « bonne ville ».

La bonne ville et ses habitants forment une personne morale, une *universitas*. Subissant une pression prononcée à l'apogée du féodalisme, vers 1450, certaines villes n'hésitent pas à entrer en conflit ouvert contre

1. Les intendants, Maîtres de Requêtes de l'Hôtel du Roi, n'ont jamais été acceptés par les autres structures. Richelieu s'en sert comme instrument de lutte contre l'indépendance souhaitée par les Officiers et en fait les meilleurs agents de la centralisation royale. Rejetés durement par les États Généraux et les assemblées de notables, le Roi est contraint de ramener leurs pouvoirs à la simple rédaction des procès verbaux en 1629 avant de les supprimer lors de la Fronde en 1648. Celle-ci vaincue, les intendants réapparaissent dans toutes les provinces sans exception en 1653, accompagnés des pouvoirs les plus étendus.

le Roi. En 1648, Bordeaux établit un gouvernement révolutionnaire alors que les principales municipalités sont passées aux mains de la grande bourgeoisie, opposant son pouvoir local à celui du Roi.

Mais cela n'est pas du goût du souverain qui s'efforce de faire disparaître les « petites républiques » urbaines qui ont à peine un siècle et demi d'existence.

Sans doute, les municipalités s'occupent-elles toujours de la police, des impôts et de la levée des deniers publics, de l'entretien des hôpitaux, de l'établissement des universités et des collèges, mais leur administration est peu à peu unifiée sur l'ensemble du territoire à la fin du XVII^e siècle.

La force incontestable du monarque dans ses efforts de centralisation est générée par les justifications derrière lesquelles il se retranche, les villes connaissant, à l'époque, de fréquentes périodes de troubles. Ainsi Henri IV a-t-il une attitude très sévère face aux villes servant les intérêts de la Ligue : il exige des dons d'argent, surveille les élections pour y imposer ses candidats et empiète sur les privilèges judiciaires.

Réaction identique de la régence face à la Fronde.

La position du souverain est, d'autre part, tout à fait confortable lorsque les municipalités connaissent des difficultés financières. Certaines d'entre elles sont dans une situation désastreuse pour avoir fait preuve d'une absence totale de maîtrise des finances publiques : le domaine urbain est bradé, les emprunts atteignent des niveaux incompressibles, permettant au Roi l'envoi de commissaires chargés d'éviter les situations de faillites.

Ceci conduit aisément à une reprise en mains radicale de toute l'administration. Les privilèges urbains ne sont plus que formels.

L'étape ultime dans la centralisation du pouvoir administratif entre les mains du Roi consiste à placer à la tête des villes des sujets dévoués, chose faite dès le début du règne de Louis XIV, qui estime que la bonne marche des villes est indispensable à l'exercice intégral du pouvoir. Leurs dettes sont donc liquidées et elles se voient contraintes d'appliquer une gestion efficace sur la base d'emprunts à taux limités !

Cette situation financière rénovée dure peu. En effet l'Edit de 1692, interdit l'élection des maires et révoque ceux qui sont en place. Il

introduit le principe des offices municipaux cessibles. Si la municipalité veut choisir son maire, elle doit en acheter l'office, ce que la plupart d'entre elles font. Face à cette manne, le Roi multiplie les offices, ce qui obère lourdement les finances des villes et conduit la vie municipale au déclin.

En outre, le Roi supprime les autonomies militaires et policières, confiées par l'Edit de 1699 au Lieutenant Général de Police, chargé également de la voirie, de la salubrité et des approvisionnements. En 1566, l'Ordonnance de Moulins leur ayant déjà enlevé toute compétence civile, les juridictions municipales sont réduites à des coquilles vides. Le droit de lever l'impôt est, quant à lui, commué en « deniers d'octroi », c'est-à-dire encaissé pour le compte du Trésor Royal. En échange, les dépenses des villes sont assurées mais étroitement surveillées par l'Intendant qui n'hésite pas à procéder à des réductions autoritaires, lorsque les dépenses en cause ne lui paraissent pas en rapport avec les besoins locaux immédiats.

2.3 Les courants de pensée

Les degrés de mise sous tutelle ou d'autonomie des villes ne sont pas la préoccupation essentielle des penseurs politiques du Siècle des Lumières.

En effet, il apparaît plus urgent, à la fin de l'Ancien Régime, de résoudre le problème crucial du découpage administratif du territoire, dont l'imbroglio alimente les réflexions pendant près d'un demi-siècle avant la Révolution. Sa résolution fait partie des premiers travaux de la Constituante, avant même la rédaction de la Constitution en 1791.

Avant 1789, deux théories sont en vogue. La première tend à défendre la notion d'états particuliers provinciaux, à les maintenir dans leur forme là où ils existent, sous couvert des trois Ordres. Cette thèse est défendue par Montesquieu dans le Livre XIII de l'Esprit des Loix. La seconde, plus élaborée, est empreinte de rationalisme et de physiocratie.

Par opposition à de nombreux philosophes du XVIII^e siècle, les physiocrates ne sont pas défenseurs de la pauvreté, de la frugalité ou de

l'égalité. Ils souhaitent le développement de la production agricole car ils y voient la seule façon de produire sans intervention de l'homme au stade de la transformation. Celle-ci est naturelle, donc porteuse de plus-value brute. Dans cet esprit, ils estiment que seuls les gros propriétaires fonciers doivent diriger l'État. Les financiers et les commerçants sont, quant à eux, membres d'une « république commerçante universelle » et non pas de l'État. Ils sont « des étrangers dans la Nation, profitant des difficultés nationales pour s'enrichir ». Cela les conduit à prôner un pouvoir fort, ni aristocratique ni démocratique, une sorte de despotisme légal où le souverain prend conseil auprès des propriétaires pour gouverner.

Dès 1778, les physiocrates ont dessiné les grandes lignes de la construction financière de l'Assemblée Nationale Constituante : primauté de l'impôt foncier, liberté du commerce et de l'industrie, suppression de la fiscalité indirecte et de la Ferme Générale, abolition de la féodalité et des Ordres². Leur réflexion s'inspire également de la nécessité qu'ils soupçonnent d'harmoniser les prérogatives d'État et l'animation locale. C'est ainsi qu'en 1637 le Marquis d'Argenson avance l'idée d'un découpage du territoire en étendues plus restreintes que les provinces auxquelles il donne le nom de département. Il propose de les laisser sous l'autorité administrative des intendants, commissaires chargés d'assurer « l'exécution des ordres du Roi » dans sa circonscription, alors que les « bonnes villes » et les « communautés d'habitants » sont menées de façon autonome par des « Officiers du Peuple » chargés de gérer les intérêts locaux, l'administration royale n'intervenant que « dans les principales difficultés »³.

La décentralisation est déjà perçue comme un préalable à tout progrès économique.

Autre proposition, le Mémoire sur les Municipalités, rédigé en 1775 par le Contrôleur Général des Finances Turgot et Dupont de Nemours, prône une montée en puissance du pouvoir monarchique jusqu'à un

2. Le Trosne : « De l'administration provinciale, et de la réforme de l'impôt (1788) ».

3. d'Argenson : « Considérations sur le Gouvernement de la France » paru en 1764 après sa mort.

despotisme à reconnaître par tous comme nécessaire, par opposition au despotisme imposé, exonéré par nature de tout aval. Conscient des réalités du moment, informé et aidé par ses sujets, le souverain deviendrait un despote éclairé !

Le découpage envisagé par Turgot place les villes et les villages à la base de la pyramide, puis les circonscriptions moyennes dénommées indifféremment district, arrondissement ou élection. Viennent ensuite les provinces, puis la Municipalité Générale du Royaume. C'est cet organe, composé de représentants de l'échelon inférieur, lui-même organisé de façon identique, qui doit conseiller le Roi.

Dans cette hiérarchie, chaque degré est désigné par le terme générique de municipalité, terme emprunté à l'antiquité romaine suggérant une participation des citoyens à la chose publique. Il s'agit donc de municipalités de villes, de municipalités de districts, etc.

En 1787, contrainte par la mauvaise santé d'un Trésor insuffisamment alimenté, la royauté accepte d'entrer dans la voie des réformes. À cette occasion, il ne déplaît pas à Louis XVI de modifier la structure de l'impôt et, quitte à abandonner quelques prérogatives, de voir les contribuables participer à cette modification. C'est ainsi qu'est pris un édit portant sur la création d'assemblées provinciales et municipales en juin 1787. Il s'agit d'un compromis entre le système de Turgot et l'auto-administration réalisée par les états particuliers, décision qui fait long feu dès 1788, pour s'être heurtée à un provincialisme soucieux de préserver ses privilèges.

C'est ce climat général troublé qui pousse les Constituants à s'attaquer à la réforme administrative avant même d'aborder les problèmes de la Constitution.

Le dossier des administrations locales est brûlant du fait de la pression de nécessités présentes, pour l'essentiel, à l'échelon des villes. Des troubles dont l'origine reste floue se produisent : émeutes parisiennes des 13 et 14 juillet 1789, « Grand Peur » dans les campagnes, insurrections en provinces avec établissement spontané de gouvernements municipaux révolutionnaires, autant de faits qui peuvent conduire à la mise en place d'un régime fédératif du type de celui des États-Unis d'Amérique.

La Constituante refuse cette voie et pour préserver l'unité nationale, s'applique à établir un découpage territorial rationnel sur la base de deux idées fortes. Il convient d'abord de limiter les dimensions des grandes circonscriptions que l'on commence à reconnaître sous le vocable de départements. Les administrés doivent pouvoir se rendre au chef-lieu en un jour de cheval, ce qui détermine un rayon d'environ quarante kilomètres. Il faut ensuite supprimer les privilèges et le cadre dans lequel ils s'inscrivent.

3 Organisation du territoire

Sommaire

3.1 Les municipalités	13
3.2 Les collectivités locales	14

Plusieurs textes sont soumis à l'Assemblée, dont le projet Duport qui envisage un découpage très géométrique en soixante-dix départements, le projet Lally-Tollendal, établissant un partage égalitaire, non plus en surfaces mais au prorata de la population et les projets de Sieyès¹ et de Mirabeau².

Ces derniers textes présentent des caractéristiques redoutables pour l'avenir de l'administration locale.

Le premier, divisant la France en quatre-vingts départements, aussi carrés que possible, de soixante-dix kilomètres de côtés, propose une subdivision en neuf carrés, dénommés pour la première fois « Communes » absorbant et faisant disparaître les notions de ville et de village.

Le second, établi, en fait, pour contrer Sièyes, prévoit une réduction de la taille des départements, portés à cent vingt, et le maintien des échelons locaux traditionnels en municipalités de villes et de villages.

1. Emmanuel, Joseph Sieyès (1748 – 1836) : Vicaire Général de Chartres, auteur de la brochure intitulée « Qu'est ce que le Tiers-État » publiée en 1789. Membre de la Constituante, de la Convention, du Conseil des Cinq Cents et du Directoire. Organisateur du coup d'État du 18 brumaire aux côtés de Bonaparte. Consul Général, il est bientôt écarté du pouvoir.

2. Honoré, Gabriel Riqueti, Comte de Mirabeau (1749 – 1791) : député du Tiers aux États Généraux de 1789, il fait voter une contribution patriotique. Partisan d'une monarchie constitutionnelle, il mène un double jeu entre l'Assemblée et le Roi et est convaincu de trahison.

Par ailleurs, la suppression du paramètre géométrique doit permettre, à terme, un regroupement des départements en « provinces » afin de sauvegarder leurs réalités.

C'est après s'être inspirés de ces deux projets que les Constituants prennent leur décision le 11 novembre 1789.

Le territoire sera divisé de façon, si possible, géométrique en départements, au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq. Leurs subdivisions, au nombre de six à neuf, ne seront pas dénommées « Communes » mais « districts » ; ceux-ci seront composés de « cantons », simples circonscriptions électorales, à l'intérieur desquelles sont placés villes et villages, étant précisé qu'« il y aura une municipalité dans chaque ville ou paroisse »³.

Le terme « municipalité » acquiert ici une acception plus étendue que la simple participation des citoyens à la chose publique. Il sous-entend que les administrations correspondantes seront dotées d'attributions importantes.

Le Directoire porte le nombre de départements à quatre-vingt-neuf du fait des conquêtes et du doublement de la Corse⁴, à quatre-vingt-dix-huit en 1800 puis à cent trente en 1810⁵. Leur administration est confiée à partir du 28 Pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) au Préfet.

Les districts, d'abord supprimés par le Directoire, sont reconstitués en 1800 mais sous l'intitulé d'« Arrondissements », au nombre de quatre à cinq par département alors que les districts étaient de six à neuf. La fonction de Sous-préfet est instaurée.

3.1 Les municipalités

Le découpage de 1789 plaçait villes et villages à un niveau identique. Or, l'expérience montra deux dangers relatifs à leur fonctionnement. D'abord, certaines municipalités de taille importante acquéraient un

3. Cette disposition créa 44 000 Communes.

4. Le département de Paris devient alors celui de la Seine.

5. Par créations successives dans les régions annexées : Belgique, Luxembourg, Rhénanie, Genève et une partie de l'Italie.

pouvoir jugé trop important et, au contraire, la masse rurale insuffisamment instruite qui composait les villages, ne permettait pas de dégager les administrateurs nécessaires. C'est ainsi que l'uniformité du régime administratif est sacrifiée au profit d'une stratification des villes en 1795.

Les Communes de moins de 5 000 âmes n'ont plus qu'un embryon de municipalité chargé, en phase exécutive uniquement, de la tenue de l'État Civil, de la répartition des contributions et de la police.

Les Communes de 5 000 à 100 000 habitants correspondent au type normal de ville et celles de taille supérieure sont divisées en, au moins, trois administrations municipales ou « Arrondissements » à la tête desquels est placé un maire.

Cette stratification est toutefois pour le moins provisoire puisque, dès 1800, une municipalité est restituée aux Communes quelle que soit leur taille. Le Premier Consul s'efforce simplement d'en diminuer le nombre en supprimant quelques petites Communes rurales. Pour les grandes villes, en 1802, seule Paris reste divisée en douze arrondissements⁶.

3.2 Les collectivités locales

Après la chute de l'Empire, l'influence des courants libéraux mène les administrations locales sur la voie d'une décentralisation relative.

En fait, et jusqu'à la première guerre mondiale, reste admise l'idée qu'un équilibre doit être recherché entre l'autonomie administrative et la gestion des intérêts locaux d'une part et de l'intérêt général d'autre part. Et même si la Restauration demeure placée sous le signe de la centralisation en conservant l'armature du système d'administration locale établi en l'an VIII (1800), c'est à cette période que la terminologie « Collectivités Locales » prend le pas sur celle d'« administration locale » grâce à l'émergence de la notion de personnalité morale des collectivités locales.

6. À cette époque, les maires étaient nommés par le Premier Consul et les conseillers municipaux par le Préfet, lui-même désigné par le Premier Consul.

Réflexions inspirées du droit privé, il paraît nécessaire en 1814 de considérer les collectivités locales comme des sujets de droit, susceptibles de se défendre contre les exigences du pouvoir étatique et dont les libertés seraient garanties par la personnalisation de leurs ayants droits.

Cette théorie fut développée à propos des Communes car, que ce soit sous l’Ancien Régime, sous la Révolution ou sous l’Empire et quelle que soit leur appellation, les villes et les villages ont toujours eu des prérogatives qui évoquaient fortement la situation d’un particulier. Ils possédaient un patrimoine collectif affecté, non pas au service public mais à la production de revenus recueillis par les finances locales lorsqu’ils n’étaient pas laissés simplement à l’usage des habitants. Les villes et les villages pouvaient défendre la propriété de ces biens en justice.

La prise de conscience de cet état de faits est matérialisée par un arrêt du Conseil d’État du 27 novembre 1814 stipulant que « la propriété —des biens communaux— appartient non pas à chaque habitant en particulier mais à la Commune en corps, à l’être moral connu sous cette dénomination ».

Cette définition permettra aux doctrinaires de l’époque de s’appuyer sur le principe de droit civil selon lequel un propriétaire est souverain en matière de gestion de ses biens pour exiger que les Communes soient délivrées de leurs tuteurs et que la gestion de toutes leurs affaires leur soit rendue.

La loi municipale du 18 juillet 1837 confirma la personnalité civile de la Commune. En même temps, celle-ci est dotée d’un rôle dans l’ensemble du fonctionnement des pouvoirs publiques, en sorte que des éléments de droit privé et de droit public s’interpénètrent dans la définition de l’autonomie locale.

Toutefois, cette autonomie se limite encore à la reconnaissance de la nécessité de gérer des attributions spécifiques.

L’autonomie de la gestion est encore illusoire et sa doctrine est même contrariée au début du Second Empire, lorsque le décret du 25 mars 1852 stipule que « l’on peut gouverner de loin mais que l’on administre bien que de près », étant entendu que cette administration

doit être réalisée par un agent unique⁷ très étroitement dépendant du gouvernement et dont les compétences tendent à être longues et absorbantes.

La décentralisation en marche ne saurait donc se satisfaire d'un abandon du pouvoir. Et c'est bien cette notion de dilution du pouvoir central qui achoppe dès l'achèvement du découpage du territoire réalisé de la Révolution au Premier Empire.

Il faut attendre 1856 pour que le débat doctrinal rebondisse⁸ et 1865 pour que soit avancée l'idée que les collectivités locales « sont comprises dans l'État mais en sont profondément distinctes ; elles ne doivent en rien contrarier sa marche ni enfreindre ses lois ; en revanche il leur appartient de se développer librement dans le cercle propre de leur action, sans avoir à subir ni impulsion ni direction étrangère ».

Ces termes sont confirmés par la loi du 24 juillet 1867 qui étend les attributions du Conseil Municipal au pouvoir de régler des matières soumises jusque-là à l'approbation de l'autorité supérieure. Il peut dorénavant voter certaines catégories de dépenses nouvelles et établir les recettes fiscales qui permettront d'y faire face. Ce n'est qu'en cas de désaccord entre le Conseil Municipal et le Maire que la délibération doit être munie de l'accord du Préfet pour acquérir son caractère exécutoire.

Ce texte confère pleine valeur à [la loi du 18 juillet 1837](#)⁹. Elle ne sera que temporairement remise en cause par la guerre déclarée le 22 juillet 1870 et par l'action des courants de pensée qui entendaient faire une place aux Collectivités Locales dans l'ordre politique. Il faut compter aussi avec l'expérience —sanglante¹⁰— de la Commune de Paris, mouvement inspiré, entre autres, par la dissolution de tous les Conseils Municipaux, remplacés, étant donné l'état de guerre, par des

7. l'Intendant sous l'Ancien Régime et ici le Préfet.

8. Alexis de Tocqueville : « L'Ancien Régime et la Révolution (1856) ». Parallèle établi pour la première fois avec les États-Unis d'Amérique, l'Angleterre et la Belgique qui avaient su tempérer la centralisation par de larges libertés locales.

9. cf supra

10. Une fois le dernier coup de feu tiré, il y eut 330 000 dénonciations, 38 000 arrestations, 7 500 déportations en Nouvelle-Calédonie et 17 000 exécutions sommaires de « Communards ». C'est le plus grand massacre de l'histoire européenne du XIX^e siècle.

municipalités provisoires nommées par un pouvoir central cédant à une évidente tentation centralisatrice.

Cela suscite une vive réaction doctrinaire développant *a contrario* un programme d'autonomie locale presque totale qui ne vit pas le jour.

Ce n'est que le 28 mars 1882 que le système de l'élection des magistrats municipaux par le conseil municipal est étendu à toutes les Communes et il faut attendre la loi dite « sur l'organisation municipale » du 5 avril 1884 pour que soit délimité le cercle des intérêts municipaux dans le cadre de ceux de l'État. C'est ainsi que les progrès de la décentralisation apportés par le régime précédent se voient limités du fait de l'établissement d'un contrôle *a priori* (article 61). Les délibérations ne prennent leur caractère exécutoire qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure pour la plupart des matières importantes touchant aux intérêts locaux.

Confronté à la réalité et à la pression des courants libéraux, le poids de l'article 61 fût toutefois relativisé grâce à divers correctifs décentralisateurs. Le plus remarquable reste la création des syndicats de Communes par la loi du 22 mars 1890. Alors que les textes de 1884 n'autorisent que de simples ententes entre conseils municipaux, ceux du 22 mars 1890 offrent la possibilité de créer des organismes dotés de la personnalité civile, administrés par un comité de délégués des Communes, exerçant dans un cadre territorial élargi.

En fait, les Communes profitent seulement de cette possibilité. Seuls quarante syndicats voient le jour jusqu'en 1915, vingt-cinq ans plus tard. Cette donnée met en avant un caractère essentiel des textes de 1890 : l'aspect facultatif de la solution. Il s'agit là d'une avancée majeure qui, pour la première fois, sacrifie l'unité du régime au profit de l'efficacité.

Plus tard, la tendance décentralisatrice est affirmée par les lois des 4 février 1901, 13 juillet 1903 et 8 janvier 1905.

Les lois de 1901 et 1905 étendent le contrôle de légalité *a posteriori* à l'acceptation des dons et aux actions en justice de la Commune, domaines réservés par la loi de 1884 au contrôle *a priori* de l'autorité de tutelle. La loi de 1903 donne une plus grande latitude de décision

aux conseils municipaux pour l'assiette de la contribution mobilière, impôt d'État.

Cette superposition de textes de portée limitée ne parvient pas à dissimuler la réalité centralisatrice à laquelle les Communes doivent faire face. En effet, le nombre des services rendus par les pouvoirs publics va croissant alors que seul l'État en tire bénéfice. La pratique, tout comme sous le Premier Empire, consiste à faire procéder à des déplacements budgétaires en imposant certains services dont le financement incombe aux Communes. Par exemple, l'entretien obligatoire des édifices religieux. L'État estime à cette époque que les charges sont mieux acceptées par les contribuables s'ils les subissent au titre d'une fiscalité locale. De plus, la tutelle intervient fréquemment de façon autoritaire et affecte une partie des ressources des Communes à des dépenses d'intérêt général qui correspondent, le plus souvent, aux axes que l'État souhaite privilégier sur le moment : assistance, enseignement, etc. Enfin, les recettes laissées libres sont interdites de certaines affectations telles que l'aide à une entreprise industrielle ou commerciale. La Commune ne doit pas développer d'activité qui porte atteinte aux libertés de l'industrie et du commerce.

4 Évolution de la fiscalité

Sommaire

4.1	Relations Fiscales avec le Clergé	19
4.2	Composantes de la fiscalité	22
4.2.1	La Taille	22
4.2.2	La Gabelle	23
4.2.3	La Capitation	24
4.2.4	Dixième, Vingtième et Cinquantième	25
4.2.5	Impôts indirects	25
4.2.6	L’Affermage	27
4.3	De la stabilité à la crise	27

Synthétiquement, il apparaît que parmi les diverses tentatives de l’État pour asseoir son autorité sur les Collectivités Locales jusqu’au début du XX^e siècle, les plus efficaces sont celles qui s’appuient sur l’axe financier au sens large du terme, qu’il s’agisse de manipulation monétaire ou budgétaire, d’affectation autoritaire, d’interdiction d’affectation ou encore de fiscalité.

4.1 Relations Fiscales avec le Clergé

Caractérisée par un système complexe de concessions et de redevances, la société féodale évolue financièrement du X^e au XIII^e siècle autour des structures caractéristiques de cette époque.

Anarchique par absence de références à un pouvoir unique, hiérarchisé et chrétien, bien qu’il n’y ait pas confusion entre les pouvoirs spirituel et temporel, le monde médiéval est également universaliste malgré son extrême fragmentation. Les frontières sont souples et les courants

d'échanges fréquents grâce aux marchands, pèlerins ou Croisés qui parcourent l'Europe.

Cette organisation est bouleversée aux XIV^e et XV^e siècles par l'émergence de conflits avec le Roi qui, cherchant à soumettre les seigneurs, leur impose une participation financière accrue aux efforts de guerre¹, par l'instauration d'impôts nouveaux, alors même que les croisades ont affaibli leur prestige et commencé à les ruiner ! Le Roi établit des droits en concurrence avec les droits seigneuriaux et limite celui de battre monnaie. S'attaquant à tous les fronts susceptibles d'entamer la marche en avant de l'absolutisme, Philippe le Bel décide en 1296 une levée d'impôt sur l'Église, sans autorisation pontificale. C'est l'amorce du droit royal d'imposer, futur pilier du pouvoir financier dont il restera longtemps difficile de faire admettre le bien-fondé.

L'afflux de métaux précieux, consécutif aux grandes découvertes des XV^e et XVI^e siècles, occasionne un désordre économique² mais permet une pause fiscale et une accélération du recours à l'emprunt réalisé au profit du Roi³. La création d'une banque d'État centralisatrice des dépôts est envisagée en 1542. L'établissement devait prêter à 11% et verser 8% d'intérêts mais le projet est resté sans suite.

Ces opérations sont d'autant plus avantageuses pour le Trésor lorsque le Roi décide d'en faire supporter les coûts au Clergé. Par son originalité, cet épisode mérite d'être détaillé.

Incapable de s'opposer au pouvoir grandissant du souverain, le Pape décide la levée d'une décime sur le Clergé au bénéfice du Trésor royal. En 1532 le Roi s'octroie le pouvoir de décider lui-même de cette contribution dénommée « don gratuit ». Un receveur royal des décimes est installé dans chaque diocèse en 1577. Parallèlement, Noblesse et Tiers-État n'hésitent pas à aller plus loin en affirmant que le riche Clergé est en mesure de payer les dettes de l'État, à l'exemple des

1. Guerre de Cent Ans.

2. Edit de 1577 : premier essai de stabilisation des monnaies et des prix par établissement du monométallisme or.

3. Emprunt de la Ville de Paris 10% - 1522 : création de rentes sur l'Hôtel de Ville. Le capital de 250 000 livres est remis au Roi et les arrérages sont gagés sur la Gabelle.

pays protestants où avaient été confisqués les biens de l'Église. Le Roi n'a pas eu à insister davantage pour obtenir la signature du contrat dit « de Poissy » en 1561. Par ce contrat le Clergé s'engage à régler jusqu'en 1567 les 1 600 000 livres annuelles d'arrérages des rentes constituées représentant les emprunts d'État, puis dix annuités de 1 300 000 livres chacune pour en servir le capital. En échange, le Trésor royal renonce au don gratuit et promet de ne pas confisquer de biens propres, promesse non tenue malgré le respect des engagements du Clergé puisqu'une partie des biens de l'Église est vendue en 1568, puis en 1574 et de nouveau en 1576.

Face à cette pression, le Clergé accepte en 1585 la prolongation de dix ans de son versement de 1 300 000 livres, et de même en 1595.

Le principe de la contribution de l'Église aux finances royales était acquis.

Face à cela il est de nouveau question de « don gratuit », dès que le Roi cherche à faire supporter de nouveaux impôts au Clergé. La menace de la vente de ses biens, accompagnée d'une hostilité profonde de l'Église de se voir appliquer les règles fiscales du droit commun la pousse à consentir à de très importants dons⁴, réglés dans le cadre d'un *quasi* contrat.

Le Clergé pouvait se procurer la somme à déposer annuellement au Trésor royal par le moyen de son choix. Ce n'était pas les membres du Clergé qui devaient subvenir à ce besoin sur leurs ressources propres, mais le Clergé en tant que corps. C'est ainsi que les dons gratuits ont été, en fait, alimentés par des emprunts réalisés par l'Église.

Quoique très importants, les versements du Clergé ne constituent pas l'essentiel des ressources du Trésor de l'Ancien Régime, assises sur l'emprunt et sur une fiscalité dont la répartition inégale et la lourdeur croissante mais insuffisante pour faire face aux besoins d'un royaume de plus en plus actif aux XVII^e et XVIII^e siècles allaient conduire, sous couvert d'une crise financière aiguë et malgré les tentatives de rénovation du système fiscal menées par Louis XVI à la fin de son règne, à la Révolution puis au système actuel.

4. de 1715 à 1788, les dons gratuits s'élèvent à 250 millions de livres.

4.2 Composantes de la fiscalité

4.2.1 La Taille

D'origine médiévale, la Taille reste l'impôt le plus important, en volume autant que sur l'attention qui lui a été portée, les irrégularités de sa répartition géographique⁵, ou les exceptions privilégiées qu'elle suscite. Impôt dont le produit à encaisser est réparti selon l'humeur ou les influences de place sous lesquelles se trouvent les percepteurs, les sommes levées dépassent souvent le montant fixé. Impôt militaire, nobles et clercs en sont exemptés de droit, ce qui n'empêche aucunement les exceptions de fait. Par ailleurs, les provinces de Bretagne, de Bourgogne, de Dauphiné et de Provence ne règlent pas la Taille mais consentent au Roi divers impôts compensateurs.

Obéissant à des règles très souples, la Taille peut servir de base à l'établissement d'impôts complémentaires⁶, être perçue par anticipation avec une ou plusieurs années d'avance, ou être augmentée substantiellement⁷. D'autre part existe une distinction entre la Taille réelle, appliquée en fonction du découpage cadastral, et la Taille personnelle, répartie entre chaque habitant d'une paroisse et recueillie par un collecteur, lui-même répartiteur, désigné par les contribuables. On imagine aisément les querelles que cela pouvait engendrer !

Conséquence immédiate : aggravation au XVII^e siècle des inégalités de répartition touchant également la Taille réelle. Une paroisse placée sous la responsabilité d'un seigneur influent peut voir ses charges à répartir allégées, ce qui fait que la Taille finit par ne plus être supportée que par les pauvres.

La simple idée d'égalité devant l'impôt n'étant pas de mise à cette époque, il faut attendre 1715 et la stagnation des encaissements de Taille face aux besoins croissants du royaume pour que soit entamée

5. Ces irrégularités sont si flagrantes qu'en 1493 est organisée la première enquête sur les ressources de chaque province.

6. le Taillon de 1549, destiné au règlement de la solde des gendarmes.

7. Le produit de la Taille s'élève à 1,5 millions de livres en 1507, 3,7 millions en 1514, 6 millions en 1552, 9,5 millions en 1571 et 12,5 millions en 1585, soit une augmentation moyenne de 9,4% par an.

la régularisation de la répartition de la Taille personnelle. Le principe était le suivant : tarification de l'impôt par application d'un barème spécifique à chaque nature de revenus, qu'ils proviennent du travail, de l'industrie, du commerce ou de la propriété foncière. Ces barèmes sont ensuite alourdis à l'encontre des gros revenus mais l'application se heurte aux influences personnelles supportées par les collecteurs.

4.2.2 La Gabelle

Autre source de revenus pour l'État, la Gabelle désignait, au Moyen-Âge, l'ensemble des impôts indirects. Ce n'est qu'au XVI^e siècle que son acception est limitée au sel. Plus précisément réglementée que la Taille et moins lourde à supporter pour le contribuable, la Gabelle est malgré cela l'impôt le moins bien accepté du fait de la surveillance permanente sous laquelle se trouvent les consommateurs⁸.

Au début des années quinze cents, la perception des impôts sur le sel est répartie selon des modalités différentes entre les provinces :

- provinces où la vente était réalisée par les greniers du Roi à prix fixé ;
- provinces à consommation minimale imposée de sel royal (par opposition au sel de fraude) ;
- provinces où les ventes sont taxées.

Consommation obligatoire oblige, la Gabelle rapporte quatre cent quatre-vingt-trois livres au Trésor au début du XV^e siècle et trois millions trois cent douze mille livres à la fin. Les règles administratives de la Gabelle sont précisées au XVIII^e siècle et le pays est découpé en trois types de provinces.

1. les zones productrices de sel, exemptées de l'impôt ;
2. les provinces dites « de Grande Gabelle » où le prix du sel est fixé par le Roi et où la consommation est obligatoire par habitant. C'est « le sel du devoir » que chaque famille est tenue d'acheter annuellement aux greniers royaux. Chaque achat donne droit à un billet de gabellement qui porte sur la quantité retirée ;

8. Les contrôleurs de consommation du sel étaient dénommés « gabelous ».

3. Les provinces dites « de Petite Gabelle » où la consommation est libre mais pas le commerce. La surveillance des billets de gabellement y est aussi très stricte. Et pour cause, la Gabelle a donné naissance, depuis son application stricte au sel, à un marché parallèle, « le faux saulnage », entretenu par des contrebandiers dont la puissance nécessite parfois l'intervention de l'armée au XVIII^e siècle. Le prix du sel imposé par le Roi est très élevé. Certains l'achètent à prix coûtant aux producteurs et cassent les prix sur le marché noir.

Ce sont les fréquentes perquisitions, les amendes et les soupçons permanents de contrebande qui rendent cet impôt impopulaire.

4.2.3 La Capitation

Plutôt qu'augmenter la Taille pour faire face à ses dépenses guerrières, Louis XIV préfère recourir en 1695 à la création d'un nouvel impôt, la Capitation⁹. Décidé par le monarque dans le cadre des pouvoirs qu'il s'accorde, cet impôt présente la particularité d'être applicable aux revenus de tous. Vingt-deux classes de contribuables sont créées. Chacune correspond, non pas à un barème mais à un montant fixe : les plus riches versent deux mille livres par an et les représentants de la dernière classe n'en versent qu'une.

La Capitation est supprimée en 1698 puis instituée à nouveau en 1701 à l'appui de quelques modifications. Cet impôt est assimilé, dès lors, à un complément de Taille et se trouve affecté d'un barème en fonction des revenus réels des contribuables¹⁰. Voilà le fruit de l'évolution profonde de la pensée des conseillers financiers du roi au début du XVIII^e siècle. Un pas essentiel est franchi lors de la déconnexion des besoins du trésor royal et des ressources procurées par l'impôt. Dorénavant, celui-ci est

9. L'idée n'était pas neuve. La Capitation s'imposait déjà à tous les hommes libres sous l'Empire Romain d'Occident.

10. Certaines corporations de métiers obtiennent un transfert de l'imposition personnelle sur la corporation, qui réglait alors une somme globale, en tant que corps.

assis, non pas sur un montant attendu à répartir, mais sur la capacité contributive des revenus.

4.2.4 Dixième, Vingtième et Cinquantième

Bien qu'il agisse en vertu de sa toute puissance, Louis XIV estime que la multiplication du nombre des impôts est de nature à créer moins de réactions parmi ses sujets que l'alourdissement répété d'un impôt unique. C'est ainsi qu'en 1710, et toujours pour faits de guerre, apparaît le « Dixième », impôt exigeant de chacun le versement de 10% de ses revenus.

Supprimé en 1717, rétabli en 1733, supprimé de nouveau en 1737 et rétabli encore en 1741, le Dixième est transformé en « Vingtième », soit 5% des revenus en 1749. Un second Vingtième est ajouté au précédent en 1756 puis un troisième en 1760, touchant spécifiquement les revenus fonciers et financiers. Ce mouvement permet à la fiscalité de franchir un cap essentiel pour son avenir en instaurant un système de contribution fondé, non pas sur les déclarations des contribuables mais sur des rôles d'imposition, fixés pour une vingtaine d'années avant révision.

Entre deux, de 1715 à 1728, les fins de mois du Trésor royal sont arrondies grâce au « Cinquantième », correspondant à 2% des revenus des contribuables.

4.2.5 Impôts indirects

Outre cette fiscalité fortement productive, l'impôt s'est généralisé par le biais d'impôts indirects mineurs, parmi lesquels comptent les droits d'enregistrement, de timbre et de mutation.

Droit d'enregistrement

Imaginé en 1539, le Droit d'enregistrement est appliqué aux seules donations jusqu'en 1654 où lui est rattachée la notion de « date certaine ». Il s'applique alors aux actes notariés et s'étend en 1703 à tous les actes translatifs de propriété, qu'ils soient à titre gratuit ou onéreux.

Droit de timbre

Le Droit de timbre reste, lui, une mesure d'ordre purement fiscal, aucune justification ne lui étant jamais annexée sur le plan juridique ¹¹. Il est simplement décidé par le Roi en 1673 que certains actes doivent être établis sur un parchemin orné des armes de l'État. Cela provoque un mouvement populaire rapporté sous le nom de « Révolte du papier timbré », révolte qui laisse le Roi parfaitement indifférent.

Droit de mutation

Le Droit de mutation, instauré pour sa part au début du XVI^e siècle pour une tranche particulière de biens est généralisé en 1703 à tout transfert, quel qu'il soit, à hauteur de 1% des valeurs en cause.

Droit de douane

Toujours en quête de recettes nouvelles, les financiers du Moyen-Âge ont tôt fait de comprendre qu'ils peuvent tirer parti du va-et-vient incessant des voyageurs et des marchandises, d'une province ou d'un pays à l'autre. Des Droits de douanes sont institués, les « Traités », aussi bien en entrée ou en sortie du royaume que d'une province à l'autre. Les annexions successives de provinces considérées comme étrangères sur le plan fiscal ont rendu ce système complexe : certaines provinces établissent des Traités à l'importation, d'autres à l'exportation, d'autres encore dans les deux sens. De plus, il était possible que les zones frontalières optent pour des Traités dans le sens province-royaume ou province-étranger, alors même que d'importants secteurs géographiques groupant plusieurs provinces sont entourés d'un cordon douanier laissant le commerce libre à l'intérieur !

11. Pas davantage aujourd'hui, si ce n'est de permettre l'enregistrement, ce qui confère une apparente nécessité au papier timbré et au timbre fiscal.

4.2.6 L’Affermage

La technique de l’affermage prévaut pour la majorité des impôts. En échange du règlement immédiat d’une somme globale, le Roi autorise certains particuliers à percevoir l’impôt royal. Puis, pour se dégager des soucis d’administration, il procède à un regroupement des Fermes par nature : Gabelle, Traités. . . , sur tout le territoire et crée la « Ferme Générale des Impôts du Roi » en 1681. Les Fermiers Généraux ne sont plus en concurrence et peuvent se grouper pour fournir les sommes considérables qui en découlent.

4.3 De la stabilité à la crise

Très tôt, lorsque le produit de l’impôt est insuffisant pour couvrir les dépenses du royaume, le Roi emprunte. Au XVI^e siècle par l’intermédiaire des Villes puis, dès le XVII^e siècle, directement, sous couvert de rentes constituées dont le capital est rarement remboursé. Afin d’obtenir une entrée massive de capitaux en temps de crise, ce Roi émet un emprunt dont le taux peut atteindre 25%. La crise passée, il utilise son pouvoir absolu pour réduire ce taux à ce qu’il estime le mieux pour les comptes du Trésor¹². Cette méthode entame la confiance des épargnants au point que le Roi doit faire appel à l’inter-médiation des financiers, lorsqu’il ne lance pas tout simplement un emprunt forcé!

Si le fait majeur de la transition entre la stabilité et la crise à la fin de l’Ancien Régime est bien la Révolution, il n’en reste pas moins que les désordres administratifs et financiers croissants depuis le Haut Moyen-Âge y ont également participé.

En effet, ce n’est pas tant le poids relatif de chaque impôt mais bien leur cumul qui heurte les contribuables. Ce n’est pas le principe de l’emprunt qui influence le déroulement des faits, mais l’absence de contrôle de son incidence à terme sur les finances royales. Il en est de même des dépenses qui, pour être nécessaires, n’en doivent pas moins

12. Le principe de l’intérêt apparaît comme une nécessité au début des années quinze cents, lorsque l’honneur ou les avantages que l’on trouve à prêter au Roi ne suffisent plus pour attirer les capitaux.

être maîtrisées, afin d'éviter la fuite en avant dont le premier exemple est relevé en 1643, année au cours de laquelle les revenus fiscaux sont consommés par anticipation avec deux ans d'avance ! Les abus et les privilèges divers ne sont pas étrangers à cette situation. Hormis les nombreuses exonérations accordées par les Intendants, contrôleurs des Fermiers Généraux, il est toléré que ces derniers fassent des profits considérables en percevant un volume d'impôt sans commune mesure avec la somme à verser au Roi. Une marge de 20% est ainsi prélevée sur le potentiel contributif de la population.

Cette masse aurait pu assainir les finances du royaume si l'on observe les chiffres de 1683 : hors 22 millions de frais de fonctionnement de l'administration, les ressources nettes du Roi s'élèvent à 97 millions de livres face à 99 millions de dépenses plus 27 millions de dette.

Au lieu de cela, les Fermiers Généraux profitent d'une nouvelle période de guerre pour augmenter leur prélèvement alors que la production de l'impôt diminue¹³. L'emprunt est utilisé à outrance. Entre 1683 et 1715, les ressources royales diminuent de 35%, les dépenses progressent de 20% et les emprunts de 415%¹⁴.

Jusqu'en 1750, les finances royales connaissent une relative stabilité, après l'expérience malheureuse de Law et grâce, essentiellement, à la paix et à la réduction autoritaire des marges prélevées par les Fermiers Généraux¹⁵. Mais de nouvelles guerres et l'impossibilité de réduire les dépenses de la maison royale —57 millions de livres en 1774— vont conduire au précipice.

13. La Taille ne rapporte que 30 millions de livres en 1712.

14. À cette époque, le Roi rachète 16 livres les pièces d'une valeur faciale de 14 et les remet en circulation pour 20.

15. Turgot remplace la Ferme Générale des Impôts du Roi par des régies en 1770.

5 Traitement du problème fiscal par la Constituante

Sommaire

5.1 De nouveaux principes	29
5.1.1 Impôts directs	30
5.1.2 Impôts indirects	31

La Constituante s'est penchée avec attention sur le problème fiscal hérité de l'Ancien Régime et apporte modifications et innovations à un ensemble d'impôts, dont nous allons suivre l'évolution jusqu'au début du XX^e siècle.

5.1 De nouveaux principes

Contrairement au découpage administratif du territoire, les modifications fiscales inspirées par l'Assemblée Constituante sont lentes. Elles donnent naissance à d'importantes envolées verbales des doctrinaires et sont assises, pour l'essentiel, sur des principes dont la nouveauté participe aux difficultés de mise en pratique. Ces principes sont **le consentement préalable et périodique de la Nation** par la voix de ses représentants avant toute nouvelle levée ; **l'universalité** de l'impôt, applicable à tous par abolition des privilèges ; **l'égalité des contribuables**, faisant de l'impôt, non pas un moyen de redistribution des fortunes acquises mais une contribution de chacun selon ses ressources aux charges de l'État et, enfin, **la liberté**, corollaire d'une déclaration sincère.

Par obligation du moment, certains de ces principes sont battus en brèche sous l'influence des courants de pensée, essentiellement alimentés par l'opposition entre les physiocrates et les libéraux, ou des contingences financières immédiates. Il n'est donc pas fait table rase des impôts de l'Ancien Régime, malgré leur condamnation tacite de l'été 1789, et il faut attendre le début de 1791 pour que soient redéfinies les fiscalités directes et indirectes.

5.1.1 Impôts directs

Les impôts directs se répartissent alors en quatre rubriques : mobilière, foncière, industrielle et locale.

La Contribution Mobilière Personnelle

Établie par la loi du 13 janvier 1791, cet impôt est la combinaison de quatre taxes :

- la cote mobilière, fixée à 5% d'un revenu estimé selon une fonction nouvelle, la « valeur locative »,
- la taxe d'habitation, complément de la précédente,
- la valeur de trois journées de travail dont le montant est déterminé par les administrations locales,
- une surtaxe forfaitaire, calculée sur la base d'une fonction également nouvelle : les signes extérieurs de richesse, tels que chevaux, domestiques. . .

Autre innovation, la Contribution Mobilière Personnelle est calculée au vu d'une déclaration annuelle fournie par le contribuable et contrôlée par les municipalités.

La Contribution Foncière

La Contribution Foncière est instaurée par la loi du 23 novembre 1790. C'est un impôt assis sur la valeur des biens du contribuable, quels que soient son rang ou le niveau de sa fortune. En l'absence de cadastre, les municipalités doivent diviser leur territoire en secteurs, représentatifs de certains revenus moyens, établis pour quinze ans. Puis,

s'agissant d'un impôt de répartition, les contingents à recevoir sont répartis entre les contribuables selon la formule précédente et après confrontation avec la déclaration du propriétaire¹.

La Patente

Instituée par la loi du 17 mars 1791, cet impôt frappe les activités industrielles et commerciales. Il est justifié par l'insuffisance des ressources procurées par les contributions ainsi que par la suppression des corporations. Tout commerçant ou artisan doit donc se déclarer comme tel à la municipalité et acquitter la Patente. Celle-ci sera abolie le 21 mars 1793 puis instaurée de nouveau en 1795.

Les impositions locales

Les impositions locales constituent un aspect important de la fiscalité directe. En 1791, est mis au point un système de financement des dépenses locales par des suppléments d'impôts qui peuvent varier à l'intérieur de certaines limites à l'initiative des administrations. Ce sont les « sous additionnels » aux contributions mobilière et foncière. La technique n'est toutefois pas réellement novatrice car inspirée des « croîts » de Taille ou de Capitation profitant aux administrations provinciales en 1787.

Ces ressources sont vite insuffisantes pour satisfaire les besoins d'une administration locale dont les services se multiplient, ce qui conduit l'État à prendre à sa charge une bonne partie des dettes communales dès 1791.

5.1.2 Impôts indirects

Les impôts indirects, condamnés par la pensée rationaliste du XVIII^e siècle, sont démantelés par l'Assemblée Constituante. Certains d'entre eux sont malgré tout actualisés, du fait de leur utilité extra-fiscale.

1. L'institution du cadastre, en 1807, améliore l'assiette de la Contribution Foncière.

Les Traités extérieures sont maintenues aux frontières du royaume ; en 1790, le Droit de timbre est confirmé par la loi du 12 décembre et le Droit d'enregistrement par celle du 19 décembre ; la Ferme Générale des Impôts du Roi est supprimée. Deux régies, Douanes plus Timbre et Enregistrement sont créées.

6 Évolution fiscale post-révolutionnaire

La construction fiscale de la Constituante fournit le cadre de la fiscalité du XIX^e siècle, malgré le passage de la Révolution dont l'influence, dans ce domaine, est passagère et surtout idéologique.

En effet, le trait essentiel de la période 1792–1795 est la mise en avant de la notion de « progressivité » de l'impôt, avancée préalablement par Montesquieu qui y voit un moyen d'égaliser le poids des charges publiques en tenant compte d'une hiérarchie des besoins des individus. Les ressources correspondant au nécessaire ne doivent pas être taxées. Le superflu doit l'être davantage que l'utile. Rousseau va plus loin en affirmant que la progressivité de l'impôt doit permettre une redistribution des fortunes, afin d'assurer une égalité à long terme.

Les révolutionnaires s'inspirent de ces deux théories, tout en maintenant le système fiscal de 1791, agrémenté de prélèvements exceptionnels « pour le salut public ». Ceux-ci sont dirigés spécialement contre les riches, présumés mauvais citoyens, et visent à un nivellement des fortunes. Cela ne suffisant pas, un « emprunt forcé sur les riches » est décidé. Méthode plus radicale et qui permet un meilleur ciblage.

Cette période troublée entraîne vite un profond désintéressement de tous pour les finances publiques qui vivent jusqu'en 1795 au jour le jour, sans suivi. Les dépenses viennent-elles à épuiser les recettes ? La planche à assignats ou un emprunt forcé comblent la différence !

Dès la fin de la Convention, la fiscalité est remise sur le métier. Avec hésitation sous le Directoire, plus franchement sous le Consulat et définitivement sous l'Empire.

La Contribution Mobilière Personnelle et la Contribution Foncière sont adaptées et rénovées. La Patente est rétablie en juillet 1795 et la

Contribution des Portes et Fenêtres est créée le 4 frimaire, An VII ou 25 novembre 1798. Sans support fiscal réel et ne répondant qu'à des considérations financières, cette contribution, inspirée d'une institution anglaise¹ est assise sur un signe extérieur de richesse particulièrement apparent. Cet impôt est adjoint à la Contribution Foncière en 1802.

Quant aux impôts indirects, ils sont franchement rétablis à l'occasion des difficultés financières des municipalités à la fin du Directoire. Les « sous », qui sont devenus les « centimes » additionnels ne suffisant plus, les communes sont autorisées à percevoir le Droit d'octroi à l'entrée des marchandises dans la Ville. Le Premier Consul en reste là mais l'Empereur laisse libre cours à un épanouissement des Droits de consommation : impôt sur le sel et les boissons en 1806, monopole du tabac en 1810... L'impôt indirect est porté par son caractère « commode et insensible ».

Cela n'empêche pas d'importants désordres financiers et laisse à vif la nécessité de trouver encore et toujours de nouvelles recettes, surtout à la fin du Directoire² et malgré la pause enregistrée sous le Consulat.

Cette pause est générée, avant tout, par la personnalité de Bonaparte. Il sait regagner la confiance de l'opinion et, spécialement celle des financiers en supprimant tout ce qui paraît relever d'un crédit forcé comme la retenue sur le traitement des fonctionnaires, l'emprunt forcé ou les émissions d'Assignats. Il réorganise les rouages de l'administration

1. La Window Tax.

2. Le 18 brumaire, An VIII, le Trésor dispose en caisse de 167 000 Francs en tout et pour tout, la majeure partie de cette somme ayant été encaissée le jour même.

et encadre le développement financier par la création d'institutions opportunes, telles que la Banque de France³, et le Franc⁴.

La disette financière prend la forme d'une crise en 1805–1806, aggravée encore en 1810 lorsque les expéditions de l'Empereur se transforment en défaites.

Napoléon a alors l'idée de recourir au potentiel local. Il fait solder de nombreuses dépenses d'administration générale par des centimes additionnels, accrus pour la circonstance. Il procède à un transfert de responsabilité vers les municipalités, qui doivent en faire admettre le principe par leurs contribuables. Il fait également main basse sur une partie du patrimoine communal, obligeant le versement des revenus communaux et des sommes sans emploi immédiat au Trésor⁵.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le cadre fiscal établi par la Constituante et révisé sous le Consulat ne connaît pas d'innovation significative. Le poids des impôts enregistre toutefois des fluctuations, déterminées, tant par la variation de niveau des besoins financiers que par celle de la matière imposable, le tout complété par de nombreux affrontements sociaux.

Aidée par l'expansion économique, génératrice de plus-values fiscales, la charge de l'impôt est proportionnellement moins lourde à supporter qu'au XVIII^e siècle. En revanche, ses aspects injustes et inégalitaires s'aggravent pour, essentiellement, deux raisons. La première tient à l'augmentation des impôts indirects qui représentent 30% des ressources de l'État en 1801 et plus de la moitié après la Restauration ; la seconde

3. À son origine, le 17 février 1800, la Banque de France est une banque privée réalisant des opérations commerciales et émettant des billets payables au porteur et à vue, sous sa responsabilité et sur son crédit propre.

4. Très peu de pièces sont frappées et la Livre, en tant qu'unité de compte, ne correspond pas à une pièce réelle, qu'il faut retrouver par des correspondances compliquées, malgré l'introduction, en l'An III de la notion de « Franc », conforme au système décimal. On compte en Livres jusqu'à la loi du 7 germinal de l'An XI ou 28 mars 1803 qui établit comme unité monétaire le Franc de cinq grammes d'argent au titre de 9/10^e de fin et décide la frappe de pièces en rapport décimal avec le Franc.

5. Décret Impérial du 27 février 1811.

est l'attrait de cette manipulation pour la bourgeoisie, qui y voit un moyen d'alimenter le budget sans toucher à la fiscalité des revenus.

Cela mène à la Révolution de 1848. Les principaux impôts indirects : sel, viande, boisson, sont abolis puis rétablis, plus sévèrement, dès le retour de l'ordre, quelques mois plus tard. Ils représentent 76% des recettes fiscales sous le Troisième Empire et 80% en 1900.

Cette évolution semble avoir été acceptée pour des raisons qui tiennent à l'état d'esprit qui règne à la fin de 1848, état d'esprit traduisant une prise de conscience des intérêts supérieurs de la Nation. Un extrait d'article paru dans le journal « Le Siècle » du 16 décembre 1848 est éloquent : « [...]l'autorisation à donner au gouvernement de percevoir[...]les impôts indirects et les taxes diverses d'après les lois actuellement existantes impliquait une solution quelconque, relativement à l'impôt du sel[...]Nous désirons[...]l'abrogation de cette taxe mais croyons qu'il y a quelque chose qui importe encore plus à l'avenir et au bien-être de nos populations, c'est que le gouvernement puisse faire face à toutes ses obligations et qu'il ne soit pas amené à la banqueroute par un déficit de ses revenus[...] ».

Il faut préciser que le budget de 1849 était annoncé en déficit de cent millions de Francs, et que la seule suppression de la Gabelle sans contrepartie l'aurait aggravé de soixante-dix millions de Francs.

Nul n'avait oublié à quelles extrémités peuvent conduire un trop grand désordre financier. Cela participe à attiser les réactions doctrinaires qui entraînent, dès 1848, un travail de sape à l'encontre des « quatre vieilles »⁶. C'est, en effet, le 23 août 1848 qu'est envisagée la création d'un« impôt général sur toutes les formes de revenus mobiliers ». Après des bonheurs divers et une succession d'ajournements et de lenteurs, une loi portant création d'un impôt sur le revenu est promulguée le 31 juillet 1917, cinquante-neuf ans plus tard ! La Contribution Mobilière Personnelle et la Patente sont supprimées comme impôts d'État ; la Contribution des Portes et Fenêtres est supprimée.

Le principe des centimes additionnels, assurant la majeure partie des ressources locales devient, de fait, artificiel. Il est difficile d'admettre

6. Nom donné au début du XIX^e siècle aux quatre contributions directes.

que les collectivités locales continuent de percevoir un produit assis sur des taxes qui n'existent plus.

Avant 1917, la technique était simple. L'impôt, divisé en trois Contributions : mobilière personnelle, foncière sur les propriétés bâties, foncière sur les terrains plus la Patente, fournit un produit destiné à l'État. Ce produit est réparti entre les Départements qui le répartissent entre les Communes au prorata des bases d'imposition⁷. Les Communes fournissent au titre de chaque contribution une somme dénommée « le Principal ». Connaissant le volume d'impôt que l'État entend mettre en recouvrement l'année suivante sur son territoire, il suffit à la Commune de voter le nombre de centièmes —ou centimes— de ce montant, nécessaire à l'équilibre de son budget, puis d'en demander le recouvrement à l'État, en sus de l'impôt principal.

D'artificielle en 1917, cette technique devient parfaitement illusoire en 1948, lorsque l'État renonce aux taxes foncières. Elle le reste jusqu'aux lois du 31 décembre 1973 portant (re) création des deux taxes —et non plus contributions— foncières et de la taxe d'habitation, et du 29 juillet 1975, instaurant la taxe professionnelle en lieu et place de la Patente.

7. Pour la Contribution Mobilière Personnelle, une première répartition forfaitaire, le « répartitionnement » est effectuée avant qu'il ne soit procédé à la répartition entre contribuables.

Deuxième partie

Budget

7 Origines

Aussi loin qu'il soit donné de remonter, et jusqu'en Mésopotamie ou dans les Cités antiques, que ce soit sous l'empire romain ou les Carolingiens, au Moyen-Âge ou sous l'Ancien Régime, la fonction de comptable a toujours existé. Quelle que soit la période, l'État, aussi bien que ses composantes lorsqu'elles sont financièrement autonomes ou en charge des deniers publics, a toujours pratiqué l'inscription, parfois schématique, des recettes et des dépenses.

Historiquement, cette inscription ne se traduit, dans les faits, que par un simple constat du niveau atteint par le Trésor.

Jusqu'en 1815, il semble que cette logique soit grandement responsable des crises financières répétées et de l'évolution anarchique de la fiscalité. À partir de la Restauration, l'analyse incite à déduire que la responsabilité de ces maux, loin d'avoir disparu pour autant, est transférée sur une autre logique, celle du budget.

Mais quelle est l'origine de cette notion, dont aucune critique ne peut démentir l'importance ?

Si le terme « Budget » n'apparaît officiellement qu'en l'An XIII, il est possible de faire remonter son acception d'équilibre entre les dépenses et les recettes au début de l'Ancien Régime.

À cette époque, les prérogatives croissantes du Roi nécessitent l'afflux de capitaux que le seul domaine royal ne suffit pas à fournir. Il est donc nécessaire que le Roi obtienne une contribution de l'ensemble de ses sujets mais, loin de détenir le pouvoir absolu, il lui est impossible d'obliger les Seigneurs des grands fiefs à lui verser l'impôt. Il n'obtient, tout au plus, qu'une aide volontaire, exceptionnelle, temporaire et à condition qu'il en justifie l'emploi.

Cette justification est le corollaire du consentement des contribuables.

Présent au Moyen-Âge grâce aux États Généraux, le consentement préalable à l'impôt est refoulé par la monarchie absolue, malgré les mouvements populaires inspirés de l'expérience anglaise de 1688¹. Les philosophes et les encyclopédistes du XVIII^e siècle, dont Diderot, Montesquieu et Rousseau, développent l'idée qui sera reprise dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants 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 ».

Ces bases étant jetées, les règles de l'autorisation annuelle de l'impôt et du vote annuel des dépenses publiques sont édictées par la Constitution de 1791.

En théorie, le budget est né². En pratique, il faut attendre 1815 pour que s'affirment les principes budgétaires classiques.

Au fur et à mesure, le budget est enserré dans des règles de plus en plus strictes destinées à palier la toujours possible non-application de ses principes de base. C'est ainsi que, consécutivement au rejet, sous le Troisième Empire, d'une partie de l'orthodoxie budgétaire au motif qu'il n'est pas toujours du meilleur rapport pour les gouvernants de devoir tout prévoir et de ne réaliser que ce qui est prévu, est pris le décret du 31 mai 1862 « portant règlement général sur la comptabilité publique ». Sous ce titre se dissimule une véritable codification du droit budgétaire qui ne sera modifiée qu'un siècle plus tard par le décret du 29 décembre 1962 portant le même titre et par la loi du 31 décembre 1970.

Aidé par la permanence de l'expansion économique du XIX^e siècle, le budget cherche à cerner de plus en plus près la matière financière. Il est traduit dès 1822 en instrument d'expression et de gestion d'un

1. Texte intitulé « Bill of Rights » par lequel le Roi s'oblige à solliciter l'accord du Parlement avant l'institution de toute nouvelle taxe. Cet accord doit être renouvelé régulièrement.

2. Le mot « budget » est dérivé du vieux français « bougette » signifiant « petit sac ». Utilisé par les Anglais un siècle auparavant, il nous est revenu accompagné de son sens financier, en évoquant le petit sac du Roi et le trésor royal qu'il contenait.

nécessaire équilibre. Sa montée en puissance est indissociable du développement du parlementarisme.

Dès lors, il est clair que la détention du pouvoir financier³ transite par la maîtrise du pouvoir budgétaire.

Cela s'applique aussi bien à l'État qu'aux collectivités locales, dont le pouvoir financier est défini par les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884, qui disposent que départements et communes ont une compétence générale sur leur territoire, utilisent librement leurs ressources et votent leurs budgets.

3. Colbert ne s'y trompe pas lorsqu'il écrit dans ses mémoires que : « ...les finances sont [des États] la plus importante et la plus essentielle partie. C'est une matière qui entre dans toutes les affaires... ». Sans l'appui d'aucun budget, qui n'existait pas au XVII^e siècle, il rééquilibre les finances de Louis XIV. Malgré cela, il est écarté du pouvoir lorsqu'il s'avise de regarder de trop près les dépenses de la Maison royale.

8 Principes

Sommaire

8.1	Unité	43
8.2	Universalité	44
8.2.1	Produit brut	44
8.2.2	Non-affectation des recettes	44
8.2.3	Unité de caisse	45
8.3	Annualité	45
8.3.1	Coïncidence entre année civile et année bud- gétaire	46
8.3.2	Date de la décision budgétaire ou principe d'antériorité	46
8.3.3	Terme périodique annuel	47
8.3.4	Remise à zéro des crédits	48
8.4	Spécialité	48

Décret du 5 mai 1862 : « Le budget est l'acte par lequel sont autorisées les dépenses annuelles de l'État ou des autres Services que les lois assujettissent aux mêmes règles. »

Décret du 19 juin 1956 : « Le budget prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. »

Décret du 29 décembre 1962 : « Le budget [...] est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics. »

Prévisions et autorisations sont les pièces maîtresses du droit budgétaire. L'autorisation —ou consentement— est à l'origine de la notion de budget, elle-même consolidée par les règles, érigées en principes, d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité.

8.1 Unité

Cette règle implique que, sur le plan matériel, toutes les lignes budgétaires soient tracées sur un seul document. Au plan théorique, il en découle une acception particulière du budget des Collectivités Locales, représentée non pas par un document particulier, mais par l'ensemble des décisions prises par l'Assemblée délibérante au cours d'un exercice¹. Le budget acquiert, de ce fait, une dimension abstraite, représentative de son hégémonie.

Historiquement, le principe d'unité budgétaire découle de deux raisons, tant techniques que politiques.

Sur le plan technique, la présentation simultanée de l'affectation des crédits et de leurs ressources est le moyen d'effectuer une comparaison de l'utilité relative des dépenses et d'établir un ordre de préférence ou d'urgence. Politiquement, le parlementarisme du XIX^e siècle impose que les représentants de la Nation aient une connaissance globale des affectations réalisées par l'État.

En pratique, le principe de l'unité n'est jamais réellement respecté et, de nos jours encore, il est difficile de déconnecter la notion de budget d'un document spécifique. Les démembrements possibles du budget général participent à maintenir ce verrou : activités transférées sur une Société d'Économie Mixte ou sur une association loi 1901 aujourd'hui, budgets extraordinaires au XIX^e et dans la première moitié du XX^e siècle.

Ces budgets extraordinaires répondent le plus souvent à un besoin ponctuel. Sous la Monarchie de Juillet, sous le Second Empire et au cours de la Troisième République, ils sont consacrés à l'exécution des travaux publics. De 1870 à 1872, ils supportent les frais de guerre ; en 1922, les dépenses militaires ; en 1925 les dépenses remboursables ; en 1936 les avances sur travaux ; en 1938 les investissements en capital, etc,

1. Retraces ponctuellement sur le budget primitif, sur le budget supplémentaire —instauré, sous le nom de budget rectificatif par la loi du 25 mai 1851—et sur l'ensemble des ouvertures et des modifications de crédits prises par décisions modificatives.

etc. Autant de comptes spéciaux du Trésor qui échappent au contrôle de l'autorité².

Cette technique est supprimée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui institue les lois de finances.

8.2 Universalité

Cette règle est proche de celle de l'unité. Non seulement les dépenses et les recettes doivent figurer sur un document unique, mais celui-ci doit les contenir toutes.

Ce principe est complété par trois obligations, celle dite du produit brut, celle de la non-affectation des recettes et celle de l'unité de caisse.

8.2.1 Produit brut

L'obligation du produit brut interdit les contractions entre les recettes et les dépenses permettant de ne faire figurer au budget que le solde de compensation. Cette interdiction donne la possibilité à l'Autorité de se prononcer sur le budget en connaissance de cause. Il en résulte toutefois un gonflement artificiel en apparence des inscriptions de dépenses et de recettes. De plus, la lisibilité offerte à l'Autorité est estompée lorsque, en l'absence de consolidation, un budget principal contient la subvention d'équilibre allouée à un budget annexe, cette subvention étant censée correspondre à un solde réel de compensation.

8.2.2 Non-affectation des recettes

Les recettes ne peuvent être affectées à des dépenses spécifiques. La totalité des ressources budgétaires doit former une masse qui sert, sans distinction, à la couverture des dépenses. Affirmée par l'ordonnance du 31 mai 1838, cette règle est confirmée par l'article 18 de l'ordonnance de 1959.

2. En 1946, l'inventaire Schumman fait ressortir trois cents comptes spéciaux !

Cette règle souffre de restrictions, dont la plus importante provient de la partition des budgets locaux en sections autonomes. Pratiquement, ces sections constituent des budgets distincts reliés par des opérations d'ordre. En second lieu, il est relevé que certaines recettes sont inaliénables d'une section ou doivent être affectées à des dépenses particulières !

8.2.3 Unité de caisse

Depuis le Décret du 16 juillet 1806, cette pratique consiste à inscrire, indistinctement et sur un même compte, toutes les recettes encaissées par un Receveur du Trésor pour toutes les Communes dont il a à connaître. Cette obligation incombe au Trésor Public³, pris dans son rôle de comptable des Collectivités Locales.

8.3 Annualité

À la fois la plus ancienne et la plus accessible intellectuellement, cette règle, consacrée par la loi du 26 mai 1817, peut se résumer ainsi : chaque année, le budget doit être voté pour un an.

Diverses difficultés apparaissent toutefois dès l'origine car, si la définition de ce principe coule de source, sa confrontation avec la réalité soulève quatre problèmes majeurs :

- doit-il y avoir coïncidence entre année budgétaire et année civile ?
- le vote du budget doit-il être antérieur ou peut-il être postérieur au début de l'exercice ?
- les termes périodiques annuels doivent-ils coïncider ?
- les crédits doivent-ils être remis à zéro chaque année ?

Voici, dans cet ordre, les réponses apportées par l'expérience.

3. Créé par Philippe Auguste, le Trésor Public prend sa forme moderne au XIX^e siècle sous l'impulsion du Baron Louis et du Comte Mollien.

8.3.1 Coïncidence entre année civile et année budgétaire

En France, année civile et année budgétaire coïncident pour toutes les administrations, à une exception près. En effet, suivant l'exemple britannique, la loi du 27 décembre 1929 fait courir l'exercice budgétaire de l'État du 1^{er} avril au 31 mars de 1930 à 1932. Depuis le 1^{er} janvier 1933, le système traditionnel est appliqué et perdure.

Il est à remarquer que le début de l'année budgétaire peut varier d'un pays à l'autre. La Grande-Bretagne, le Japon et le Danemark ont opté pour le 1^{er} avril ; les U.S.A., pour le 1^{er} octobre ; la Suède, le Sénégal, le Cameroun ont choisi le 1^{er} juillet. Cela tient à des raisons essentiellement pratiques, ces États estimant que leurs Assemblées sont mieux à même de délibérer à certaines périodes de l'année, en fonction de la charge de travail des parlementaires.

8.3.2 Date de la décision budgétaire ou principe d'antériorité

Dans ce domaine, les données du problème sont moins limpides. La logique veut, en effet, que le vote ait lieu antérieurement au début de l'exercice budgétaire. Dans la pratique, l'Assemblée se prononce souvent bien plus tard⁴. Cela conduit à l'instauration du système dit des « douzièmes provisoires » qui permettent la reconduction d'une année sur l'autre des impositions et des dépenses. Cette procédure se prolonge jusqu'au début du XX^e siècle.

Aujourd'hui, le principe d'antériorité est respecté par l'État mais il ne l'est pas par les Collectivités Locales. Par dérogation au principe d'annualité, celles-ci peuvent voter leur budget jusqu'au 31 mars de l'exercice en cours, du fait de la multiplication des mandats électifs. Par ailleurs, l'État se réserve la possibilité d'informer les Collectivités Locales du montant des dotations de l'exercice jusqu'au 15 mars. Les

4. De 1814 à 1875, le budget est voté quatorze fois, avec un retard de deux mois et demi à neuf mois. En 1822, les budgets de 1822 et de 1823 sont votés simultanément.

bénéficiaires n'ayant, jusqu'à cette date, qu'une connaissance imparfaite de leurs recettes, diffèrent le plus souvent le vote de leur budget⁵.

8.3.3 Terme périodique annuel

Cette règle préconise que le dernier jour de l'exercice civil coïncide avec le dernier jour de l'exercice budgétaire. La réalité quotidienne nécessite toutefois quelques aménagements car les opérations prévues sur une année civile peuvent voir leur exécution se prolonger au-delà du 31 décembre.

La réponse est apportée par l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui stipule que les crédits ouverts pour un exercice demeurent attachés à celui-ci, dans la mesure où les services correspondants ont été rendus au cours de cet exercice. Une date butoir d'ordonnancement, fixée au 30 septembre de l'exercice suivant, est alors décidée. Ce délai de neuf mois est réduit, successivement, en 1850 et en 1862, pour être fixé au 31 mars le 25 janvier 1889.

Il s'agit du système dit « de l'exercice ». Il est remplacé sous la III^e République par le système dit « de la gestion », moins exact et rigoureux mais plus pratique. Au lieu de rattacher les dépenses et les recettes à l'exercice budgétaire où elles ont été autorisées, quelle que soit la date de paiement, celles-ci sont annexées au budget de l'année de leur exécution, quelle que soit la date d'autorisation.

L'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacre le système de la gestion, avec quelques aménagements pour les dépenses.

Ainsi, l'année civile d'une Collectivité Locale est prolongée d'un mois, afin de considérer juridiquement effectuées l'année précédente les opérations exécutées entre le 1^{er} et le 31 janvier dans la mesure où l'engagement a bien eu lieu, au plus tard, le 31 décembre précédent⁶.

5. Avant le vote du budget, les ordonnateurs des Collectivités Locales peuvent engager et liquider leurs dépenses de fonctionnement sur les mêmes bases que l'an passé. Les dépenses d'investissement doivent faire l'objet d'une autorisation de l'Assemblée délibérante, dans la limite de 25% des sommes allouées l'an passé.

6. Il s'agit de la « journée complémentaire ».

Seules les dépenses de la section de fonctionnement des budgets locaux bénéficient de cette dérogation⁷ car l'article 17 de l'ordonnance de 1959 précise que « ... les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant ». Mais cette donnée reste purement théorique puisque la notion de « service voté » permet de reconduire d'une année sur l'autre plus de quatre-vingt-dix pour cent des crédits.

8.3.4 Remise à zéro des crédits

Il s'agit d'une contrainte que la facilité laisse, d'un commun accord, passer sous silence au vu des difficultés techniques auxquelles elle expose. Cette règle dispose que tous les crédits doivent être remis à zéro au début de chaque exercice pour satisfaire le principe de l'annualité. Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent donc être réexaminées dans leur totalité. La pratique fait de cette règle une pure fiction, tant il s'agit d'un examen qui ne porte que sur l'évolution des crédits. Au niveau local, peut-on, raisonnablement, remettre en cause l'ensemble des frais de personnel ou oublier le système fiscal de l'année précédente lors de l'examen d'un budget ?

Pour ce qui concerne l'État, l'article premier de la loi de finances se contente de reconduire l'autorisation précédente de percevoir l'impôt moyennant quelques aménagements structurels ou conjoncturels.

8.4 Spécialité

Ce principe concerne la présentation et l'exécution des dépenses publiques. Alors que les recettes forment une masse, les autorisations de dépenses sont spécialisées.

7. La scission entre les sections de fonctionnement et d'investissement du budget est préconisée le 12 juillet 1955 par le Conseil Économique et Social. Cet avis est repris dans le décret organique du 12 janvier 1956 et dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il est dit que, par dérogation au principe d'annualité, les crédits de la section d'investissement font l'objet d'une double autorisation, l'une pluriannuelle, l'autorisation de programme, et l'autre annuelle, le crédit de paiement.

Dès la Restauration est proclamée la nécessité de procéder à une division des autorisations de dépenses, afin que les parlementaires puissent en appréhender plus finement l'opportunité. En 1817, les dépenses ne représentent plus un ensemble mais un groupement de sous-ensembles affectés à chaque ministère, sans possibilité de débordement ⁸. Ce principe est appuyé par Benjamin Constant qui demande à l'Assemblée Nationale dans un discours du 30 juin 1820 « . . . une spécialité légale. . . sans laquelle vous ne connaîtrez jamais l'utilisation des deniers publics ». Cela conduit aux sections ⁹, puis aux chapitres budgétaires, grâce à la loi du 29 janvier 1831 qui précise, au surplus, dans son article 12 que « les sommes affectées à chaque chapitre ne peuvent être appliquées à des chapitres différents ». Cette contrainte est aménagée par le Senatus-Consulte du 31 décembre 1861 qui ouvre une possibilité de virement entre chapitres.

8. Article 151 de la loi du 25 mars 1817.

9. Article 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827.

9 Équilibre

Sommaire

9.1	Idéal inaccessible	50
9.2	Expression technique de l'équilibre	54
9.2.1	Apports de la Constituante	55
9.2.2	Apports du Consulat	55
9.2.3	Apports de la Restauration	56
9.3	Épisodes douloureux	56
9.3.1	1815	56
9.3.2	1848	57
9.3.3	1870	57

Qu'il s'agisse du budget de l'État ou de celui des Collectivités Locales, l'équilibre semble, parmi les principes budgétaires, le plus sujet à caution, tant il résulte d'un terme arithmétique susceptible de dissimuler un déséquilibre naturel.

Si la définition précise de l'équilibre budgétaire des Collectivités Locales doit attendre 1982, la Restauration voit dans le budget un instrument de l'expression de l'équilibre financier, idéal inaccessible à la fin de l'Ancien Régime, avant qu'il ne soit pris conscience de la nécessité de son expression technique.

9.1 Idéal inaccessible

Le trait majeur de la pensée financière en 1790 consiste à envisager l'affrontement des dépenses et des recettes dans l'optique d'un équilibre pouvant être qualifié de budgétaire. Or, la difficulté réside dans la nécessité d'aboutir à un équilibre plus général, incluant aussi bien le

crédit public que la monnaie ou la trésorerie. C'est cet idéal qui paraît, en cela même, inaccessible.

Un tel jugement n'est pas dénué de fondement car il est vrai que le XVIII^e siècle n'a pas manqué de briller, également, par la précarité de ses finances publiques.

À cette époque, l'équilibre n'existe, ponctuellement, qu'à travers ce que les contemporains appellent les « affaires extraordinaires », ensemble de moyens destinés à renflouer les caisses du Trésor lorsque le besoin s'en fait sentir. Certaines techniques, telles que la vénalité et l'hérédité des Offices¹ ne survivent pas à l'Ancien Régime. D'autres, comme les mutations monétaires ou la réduction du taux des emprunts avant règlement des intérêts perdurent.

Les emprunts, susceptibles de participer à l'équilibre, sont utilisés à profusion. Sous Louis XVI, Necker se livre à une débauche d'émissions de toutes sortes : rentes viagères ou perpétuelles, emprunts remboursables à plus ou moins long terme, emprunts forcés, emprunts à lots² ou à primes, emprunts d'anticipation sur des revenus futurs, emprunts souscrits auprès des Pays d'État, auprès du Clergé ou des grandes villes, etc.

Cela ne suffit pas à couvrir les dépenses et le Contrôleur Général des Finances Brienne déclare en 1788 que « c'est sur une diminution des dépenses ordinaires et sur la cessation successive des autres que repose le rétablissement des affaires ».

Homme de bon sens car le crédit public est épuisé et la confiance des investisseurs fait défaut. Ces motifs justifient la transition vers une politique axée sur la monnaie et la trésorerie.

Le premier pas est franchi lorsque Brienne décide, par l'Édit du 16 août 1788, de ne plus servir les rentes importantes en argent que pour les trois cinquièmes. Le reste est réglé en billets portant intérêts au taux de 5%, ce qui constitue une sorte de papier monnaie à cours fixé.

1. Les Offices sont la représentation d'un pouvoir administratif, le plus souvent local. Ils sont vendus par le Roi, qui force cette recette en créant des Offices sans utilité administrative réelle. À la fin de l'Ancien Régime, plus de quarante mille d'entre eux sont injustifiés.

2. Une loterie royale est créée en 1776.

En 1788, l'expérience de Law entre 1710 et 1715 est oubliée³, et l'on s'achemine inexorablement vers l'assignat.

La théorie en est simple : transformer un patrimoine immobilier important en argent liquide. Les patrimoines visés sont celui de la Couronne et celui de l'Église. Pour ce dernier, dans le cadre de la constitution civile du Clergé, les desservants du culte deviennent agents publics, de par le traitement perpétuel que l'État s'engage à leur verser. En contrepartie, les biens du Clergé sont mis à la disposition de la Nation à compter du 2 novembre 1789.

La transition de la théorie vers la pratique est plus complexe. Certains, dont Talleyrand, préconisent de mettre les biens immobiliers en vente afin de les convertir progressivement en numéraire, pour éponger le déficit au fur et à mesure des réalisations.

D'autres estiment qu'il est préférable de mobiliser cette richesse par anticipation en la considérant comme le gage de titres à émettre par l'État. Ce courant de pensée s'appuie sur l'expérience et la notoriété de la Caisse d'Escompte, banque privée fondée en 1776 qui fait circuler avec succès dans la région parisienne des billets gagés sur son propre patrimoine. Il en est décidé ainsi le 21 décembre 1789, point de départ d'une fuite en avant effrénée face à la création monétaire.

L'assignat, représentatif d'une contrepartie immobilière, n'apparaît pas au début comme devant circuler. Mais l'idée est trop belle, et dès le 17 avril 1790, quatre mois après sa création, il est donné cours de monnaie aux quatre cents millions d'assignats créés. Son intérêt est ramené de 5% à 3% et sa valeur faciale de 1 000 à 200 livres, afin d'en faciliter la circulation. Dès lors, les émissions d'assignats se multiplient, alors que la vente des biens nationaux est lente. L'assignat est déconnecté de ses fondements théoriques. L'argent métal disparaît peu à peu par thésaurisation, relayé par l'assignat, y compris pour les transactions de la vie quotidienne. Ces transactions ne sont pas facilitées par la valeur nominale de l'assignat, divisée dans certaines

3. Law a conjugué les richesses coloniales et de commerce extérieur avec celles d'une banque privée liée à l'administration de l'État. Cette réunion devait permettre la multiplication des signes monétaires sous forme de billets au porteur.

villes en coupures plus petites dénommées « billets de confiance » imprimées par des caisses créées sous l'action d'administrations locales ou d'organismes privés.

Cette concurrence pour l'État doit être éliminée. Il faut imposer l'assignat comme moyen de paiement à sa valeur faciale et supprimer toute relation avec une monnaie métallique, surévaluée par sa raréfaction⁴. La méthode employée ne laisse aucune place au doute : le 8 août 1793, l'Assemblée décide que tout achat public doit être réglé en assignats. Le 11, extension de cette obligation aux achats privés. Le change contre numéraire est prohibé et sanctionné par six ans de prison. En septembre 1793, c'est à la peine de mort que s'expose un refus de transaction en assignats. En mai 1794, il est affirmé que pour encourir cette peine, il suffit d'avoir demandé en quelle monnaie se règle un contrat lors de la transaction !

Chacun n'est pas convaincu que l'équilibre des finances publiques doive être à ce prix. Les financiers, qui ont pleine conscience de la dévaluation du papier, cherchent à en extraire la majeure partie de la circulation. Mais retirés du marché, les « assignats à face royale » n'apportent qu'une satisfaction morale lorsque ce retrait est immédiatement remplacé par une émission nouvelle.

C'est ainsi que le Directoire hérite d'une situation financière particulièrement dégradée. La valeur des biens immobiliers sur lesquels sont théoriquement gagés les assignats s'élève à deux milliards de livres, alors qu'en juin 1795 les émissions cumulées s'élèvent à dix-neuf milliards de livres.

Cette situation atteint un extrême à la fin de 1795 où la difficulté consiste à maintenir le rythme d'approvisionnement des ateliers d'impression en papier car il sort des caisses de l'État autant d'assignats par jour que l'on peut matériellement en fabriquer.

4. Face à la pénurie de petite monnaie en août 1792, il est décidé d'utiliser le bronze des cloches d'églises et de confier la fabrication des pièces à des entreprises privées. Coulées et non frappées, ces pièces de mauvaise qualité restent en circulation jusqu'au Second Empire pour une valeur de 300 000 000 de livres.

La banqueroute éclate au début de 1796 ; les émissions cessent et le 19 février, tous les instruments de fabrication sont détruits. Les assignats en circulation sont traités à 1% de leur valeur nominale.

Impossible, dès lors, de ne pas se retourner vers l'argent métallique. Mais sa rareté conduit les finances de l'État à de nouvelles extrémités, dont la banqueroute dite « des deux tiers », promulguée par la loi du 30 septembre 1797. Seul un tiers des rentes de chaque ayant-droit est maintenu inscrit en dette publique. Le reste est immédiatement remboursé, de façon symbolique, par un papier dont le cours représente 3% de la valeur nominale avant de tomber à 1%.

Les caisses de l'État sont vides ⁵.

Nous avons examiné précédemment les crises qui s'en suivirent et compris l'apport essentiel de la fiscalité dans le rétablissement de l'équilibre des finances publiques. Voyons maintenant par quelles voies transite son expression technique.

9.2 Expression technique de l'équilibre

Les considérations qui commandent les efforts d'expression technique de l'équilibre sont tant pragmatiques que politiques :

- Pragmatiques, car quelle que soit la nature du régime politique en place, il paraît nécessaire d'y voir clair afin d'assurer l'égalité entre les recettes et les dépenses, non seulement ponctuellement mais pour garantir la pérennité de l'État à plus long terme.
- Politiques, car la montée de la pensée démocratique dans le dernier quart du XVIII^e siècle conduit à envisager l'établissement d'un cadre de gestion efficace. Il doit être soustrait à tout arbitraire et sincère, dans la mesure où il doit faire reculer le flou dans lequel baignent les finances publiques.

Ces considérations prises en compte par Louis XVI, la royauté tente à plusieurs reprises de dresser des « états de prévisions » permettant d'établir le parallèle recettes-dépenses et de répartir ces dernières en masses distinctes. La bonne volonté est toutefois loin de suffire face

5. cf *supra*

à une administration qui ne tient, apparemment, aucun compte des prévisions et continue à effectuer les mouvements de fonds selon les besoins du moment. L'influence anglaise aidant⁶, Necker approfondit le sujet en 1781 grâce à son « compte rendu », premier essai sérieux de prévision sur une année moyenne. Brienne insiste sur un document identique en 1788 en anticipant les comptes de l'exercice suivant.

9.2.1 Apports de la Constituante

Des progrès décisifs sont réalisés grâce aux apports de la Constituante en 1791. L'idée d'une action des représentants des contribuables sur la définition des dépenses et des recettes fait son chemin, en compagnie de celle qui pousse à apprécier ces deux éléments de façon simultanée. Preuve en est à travers la première Constitution, créatrice, entre autres, de la théorie budgétaire.

Cependant, l'instauration des principes budgétaires va se heurter immédiatement à une situation financière mouvante qui se prête difficilement à la mise en place d'un système ordonné. Les évaluations sont délicates et sujettes à cautions. Il faut toujours improviser, c'est-à-dire, essentiellement, émettre des assignats pour subvenir au quotidien.

9.2.2 Apports du Consulat

La conjoncture moins mouvementée enregistrée sous le Consulat donne une meilleure prise aux efforts de prévision et d'organisation. Malheureusement ceux-ci seront compensés par l'exaltation du pouvoir napoléonien.

Certes, l'expression de l'équilibre budgétaire est confirmée par l'article 45 de la Constitution de frimaire, An VIII : « Le gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ».

6. Le Parlement anglais autorise les recettes mais aussi contrôle les dépenses depuis 1688. Le Chancelier de l'Échiquier lui présente un tableau général portant le nom de « budget ».

Dans la pratique, la règle constitutionnelle connaît de sérieux assouplissements. Certaines opérations étaient frappées du sceau du secret afin de ne pas en communiquer les justifications ou les bases d'évaluation. Certains dépassements de crédits que le gouvernement s'autorisait *de facto* ne sont jamais régularisés. Certaines dépenses ne sont pas inscrites au budget !

9.2.3 Apports de la Restauration

Il faut attendre la Restauration pour qu'un élan décisif soit donné à la construction budgétaire et quelques décennies de plus pour que ces principes s'affirment. L'expression technique de l'équilibre budgétaire est épaulée par la réalité de l'équilibre financier au cours du XIX^e siècle⁷, malgré trois épisodes douloureux en 1815, 1848 et 1870. Parallèlement, l'État s'efforce d'aménager les techniques du crédit public à long terme, notamment grâce à l'amortissement et à la conversion.

9.3 Épisodes douloureux

9.3.1 1815

L'arrêt des guerres napoléoniennes et la chute de l'Empire sont suivis d'une contrepartie très lourde de conséquences financières de 1815 à 1818. Au lieu de tenter d'y échapper par des moyens expéditifs, le gouvernement préfère jouer la carte de l'honnêteté politique en affirmant la continuité des charges de l'État à travers les changements de régime. Il espère ainsi régénérer la confiance de la Nation dans le crédit public.

7. La conjonction des deux phénomènes sur la durée courant de 1815 au début de la Première Guerre Mondiale est définie comme la période classique des finances publiques françaises.

9.3.2 1848

Le maintien de l'équilibre est un exercice périlleux pour la Seconde République car la crise financière se double de paramètres monétaires et économiques. Les faits s'enchaînent de la façon suivante : en période d'expansion économique importante, à la fin de la Monarchie de Juillet, les capitaux privés disponibles sont largement sollicités et ont une tendance naturelle à se raréfier. Or, la révolution de février 1848 crée un vent de panique, entraînant une chute vertigineuse des cours de Bourse que le crédit public n'était pas en mesure de soutenir, car il devait faire face aux charges de la dette.

Une fois de plus, le gouvernement se refuse aux expédients en créant, le 7 mars, des « comptoirs nationaux d'escompte » dans les principales places financières nationales. Le capital en est alimenté par tiers en bons du Trésor, par des souscripteurs privés et par les municipalités. L'activité des comptoirs nationaux d'escompte consiste à escompter des effets de commerce afin de permettre leur réescompte auprès de la Banque de France, dont les billets prennent cours forcé.

Parallèlement, diverses mesures de réduction des dépenses ordinaires sont mises en place, dont une retenue sur le traitement des fonctionnaires.

Enfin, la fiscalité en pleine évolution au plan conceptuel⁸ autorise que soit bien accueillie l'augmentation des impôts en place.

9.3.3 1870

Profonde mais de courte durée et sans contraste, cette crise découle du désastre de Sedan, suivi d'une nouvelle invasion du territoire détruisant de nouveau l'équilibre financier.

Cette fois-ci, certaines décisions prises hâtivement pour cause de guerre ont laissé un avant-goût prononcé de banqueroute, telles, par exemple, la limitation à cinquante francs des livrets de caisse d'épargne ou les avances importantes d'une Banque de France affaiblie.

8. Idée en germe d'un impôt progressif sur le revenu

À la fin de la guerre, les cinq milliards sur quatre ans exigés par les prussiens auraient rendu la situation dramatique sans l'intervention du chef de l'exécutif.

Audacieuse, la démarche l'est, lorsque Thiers décide, en juin 1871, le lancement d'un emprunt de deux milliards pour couvrir partiellement les charges de la défaite, alors que la confiance des souscripteurs est largement érodée.

Ingénieuse, elle ne l'était pas moins lorsque sont annoncées les conditions d'ouverture : 5% d'intérêts pour une émission à 82,5% du pair.

Ces caractéristiques, associées à la conscience collective de l'acuité de la situation ont permis de collecter cinq milliards de francs au lieu de deux ! Mieux, un nouvel emprunt lancé l'année suivante, en juillet 1872, produit quarante-trois milliards de francs de souscription face aux trois milliards appelés par l'État.

10 En guise de conclusion : budget et loi de finances

Pour ce qui concerne l'État, la terminologie « budget » est remplacée, dans la Constitution de 1958 par celle de « loi de finances ».

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 juillet 1959 stipule que « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

L'article 16 du même texte précise que le budget est constitué par « l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État ».

Il en résulte l'émergence de trois notions différentes, faisant l'objet de fréquentes confusions, tant il est courant d'écrire sur le budget de l'État, alors que ce terme ne désigne plus que l'ensemble des documents budgétaires.

Lorsqu'il est souhaité mettre l'accent sur les notions de prévision ou d'autorisation, il convient d'utiliser les termes « loi de finances » ou « budget général ».

La loi de finances est le texte législatif voté, chaque année, par le Parlement. Elle regroupe l'intégralité des charges et des ressources de l'État. Elle est modifiée, en cours d'année, par la loi de finances dite « rectificative » et après la fin de l'exercice, par la loi de règlement.

Le budget général s'insère dans la loi de finances dont il ne regroupe que les dépenses de l'État à caractère définitif, financées essentiellement par des recettes fiscales.

Les recettes et les charges à caractère temporaire sont groupées sous le vocable de « comptes spéciaux du Trésor ».

*Hormis ses annexes, cette création est mise à disposition selon le
Contrat Paternité-NonCommercial-ShareAlike 2.0 France disponible
en ligne :*

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/fr/>

ou par courrier postal à :

Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford,
California 94305, USA.

Troisième partie

Annexes

A Le texte de la LOLF

LOI organique no 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

NOR : ECOX0104681L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er} DES LOIS DE FINANCES

Article 1^{er}

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, 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. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. L'exercice s'étend sur une année civile. Ont le caractère de lois de finances :

- 1o La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;
- 2o La loi de règlement ;
- 3o Les lois prévues à l'article 45.

TITRE II DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT

Article 2

Les ressources et les charges de l'État comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie. Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Chapitre I^{er} Des ressources et des charges budgétaires

Article 3

Les ressources budgétaires de l'État comprennent :

- 1o Des impositions de toute nature ;
- 2o Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'État ;
- 3o Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;
- 4o Les revenus courants divers ;
- 5o Les remboursements des prêts et avances ;
- 6o Les produits de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits de cession de son domaine ;
- 7o Les produits exceptionnels divers.

Article 4

La rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Article 5

I. - Les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants :

- 1o Les dotations des pouvoirs publics ;
- 2o Les dépenses de personnel ;
- 3o Les dépenses de fonctionnement ;
- 4o Les charges de la dette de l'État ;
- 5o Les dépenses d'investissement ;
- 6o Les dépenses d'intervention ;
- 7o Les dépenses d'opérations financières.

II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'État comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières.

Article 6

Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. 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. Un montant déterminé de recettes de l'État 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'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Chapitre II

De la nature et de la portée
des autorisations budgétaires

Article 7

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5. La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - À l'exception des crédits de la dotation au 2o du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres. Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21. La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

Article 8

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement. Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Article 9

Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances. Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Article 10

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année. Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

Article 11

En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Article 12

I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4o de l'article 54.

IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances. Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Article 13

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la

loi de finances de l'année. La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné. La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 14

I. - Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions. Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. - Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. - Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Article 15

I. - Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

II. - Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel. Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

1o Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

2o Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. - Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé

des finances et du ministre intéressé. Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées. Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1o et 2o du II.

IV. - Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

Chapitre III

Des affectations de recettes

Article 16

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Article 17

I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. - Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6o du I de l'article 34 incluent

le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. À cette fin, un décret en Conseil d'État définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. - Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1o Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2o Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Article 18

I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État 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. La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en

capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement. Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe. Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Article 19

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

- 1o Les comptes d'affectation spéciale ;
- 2o Les comptes de commerce ;
- 3o Les comptes d'opérations monétaires ;
- 4o Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 20

I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature. Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

II. - Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par

programme. Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa. Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte. Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin

d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Article 22

I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature. Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert. Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;
- les conditions générales de fonctionnement du compte.

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les

évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs. Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État. Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé. Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Chapitre IV

Des ressources et des charges de trésorerie

Article 25

Les ressources et les charges de trésorerie de l'État résultent des opérations suivantes :

- 1o Le mouvement des disponibilités de l'État ;
- 2o L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'État ;
- 3o La gestion des fonds déposés par des correspondants ;
- 4o L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'État. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

Article 26

Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

1o Le placement des disponibilités de l'État est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

2o Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3o de l'article 25 ;

3o Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ;

4o L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'État sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'État ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Chapitre V Des comptes de l'État

Article 27

L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 28

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1o Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

2o Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire. Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7o de l'article 54.

Article 29

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature

budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

Article 30

La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

Article 31

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

TITRE III DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

Chapitre I^{er} Du principe de sincérité

Article 32

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Article 33

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 2001-448 DC du 25 juillet 2001. Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Chapitre II

Des dispositions des lois de finances

Article 34

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1o Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2o Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3o Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;

4o Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5o Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6o Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

7o Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8o Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges

de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9o Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1o Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2o Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3o Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4o Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15 ;

5o Autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ;

6o Autorise l'État à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7o Peut :

a/ Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b/ Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c/ Définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ;

d/ Approuver des conventions financières ;

e/ Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f/ Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1o, 5o, 6o, 7o et 8o du I et aux 1o, 2o et 3o du II.

Article 35

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1o et 3o à 9o du I et au 1o à 6o du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances. Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6o et 7o du I de l'article 34. Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

Article 36

L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Article 37

I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :

1o Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2o Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3o Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

4o Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

5o Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

TITRE IV DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

Article 38

Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

Chapitre I^{er}

Du projet de loi de finances de l'année
et des projets de loi de finances rectificative

Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances. Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des

assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.

Article 40

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances. Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi. Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi. Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui. Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion du dit projet de loi de finances.

Article 42

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique. La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement. Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique. Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Article 44

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1o Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2o Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5o et 6o de l'article 51 et au 2o de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement. Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1o Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2o Si la procédure prévue au 1o n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence. Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence. Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés. La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique. Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Chapitre II Du projet de loi de règlement

Article 46

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4o et 5o de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Chapitre III Dispositions communes

Article 47

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

TITRE V DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Chapitre I^{er} De l'information

Article 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

1o Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

2o Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

3o Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

4o La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 49

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.

Article 50

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1o Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

2o Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3o Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4o Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

5o Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a/ La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b/ L'évaluation des dépenses fiscales ;

c/ La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d/ L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e/ Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6o Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5o en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7o Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Article 52

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution. Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 53

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1o Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2o Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3o Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

1o Le développement des recettes du budget général ;

2o Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

3o Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3o de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5o du I de l'article 5 ;

4o Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a/ Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b/ La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c/ La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5o de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

5o Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées, Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4o ;

6o Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;

7o Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Article 55

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Article 56

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères.

Chapitre II Du contrôle

Article 57

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Article 58

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 2001-448 DC du 25 juillet 2001. La

mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1o L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2o La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3o Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4o Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

5o La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

6o Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances. Les rapports visés aux 3o, 4o et 6o sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent

demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

TITRE VI ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 61

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'État qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation. Une annexe récapitulant les garanties de l'État qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

Article 62

I. - Les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports.

II. - Les dispositions du III de l'article 15 sont applicables aux crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance no 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et disponibles à la fin de l'exercice 2005.

Article 63

À défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance no 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.

Article 64

L'échéance de l'article 46 et les dispositions du 7o de l'article 54 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique. Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent.

Article 65

Les dispositions des articles 14, 25, 26, à l'exception du 3o, 32, 33, 36, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, à l'exception du 4o et du 5o, 59, 60 et 68 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002. Les dispositions de l'article 48, à l'exception du 4o, sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2003. Les dispositions du 3o de l'article 26 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

Article 66

I. - Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. - Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

Article 67

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance no 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures. Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Article 68

Des décrets en Conseil d'État pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique. La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 1^{er} août 2001.

Par le Président de la République : Jacques Chirac

Le Premier ministre, Lionel Jospin

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Laurent Fabius

La secrétaire d'État au budget, Florence Parly

B Historique de la LOLF

2 janvier 1959 : Ordonnance adoptée en même temps que la constitution de la V^e République. Par la suite, trente-six propositions de réforme n'ont pas abouti.

11 juillet 2000 : Proposition de loi organique relative aux lois de finances déposées par M. Migaud au nom de la commission spéciale¹.

28 juin 2001 : Après deux lectures respectives au Sénat et à l'Assemblée nationale, adoption de la proposition de loi organique.

26 juillet 2001 : Le Conseil constitutionnel a, pour l'essentiel, considéré que le texte de la loi organique relative aux lois de finances voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat est conforme à la Constitution.

1^{er} janvier 2002 : Entrée en vigueur des règles relatives aux annulations de crédits, au principe de sincérité, à l'affectation à des tiers de recettes de l'État, au délai de dépôt des « jaunes » et des réponses aux questionnaires parlementaires, aux rapports joints au projet de loi de finances, aux dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances, à la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement.

1^{er} janvier 2003 : Entrée en vigueur du nouveau débat d'orientation budgétaire.

1^{er} janvier 2004 : Entrée en vigueur des règles relatives aux taxes parafiscales et à l'obligation de dépôt des collectivités locales. Première présentation du Parlement des missions, des programmes et des objectifs et indicateurs qui leur sont associés.

1. Les travaux préparatoires ont duré près d'une année

1^{er} janvier 2005 : Entrée en vigueur des règles relatives à la préparation du projet de loi de finances 2006, qui est le premier à être préparé et exécuté en appliquant l'ensemble de ce nouveau dispositif.

C Lexique de la LOLF

Les Notes Bleues de Bercy numéro 35 — septembre 2003

Accord

Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'État : Accord est une application informatique commune à tous les ministères et tous les acteurs de la dépense publique (gestionnaires, ordonnateurs, contrôleurs financiers, comptables). Elle permet d'améliorer l'exécution et le suivi de la dépense : simplification des procédures pour accélérer le traitement des dossiers, diminution du nombre de contrôles, avec, pour contrepartie, la responsabilisation des services gestionnaires de crédits, ainsi que l'analyse des coûts dans tous les ministères. Début 2003, elle était déployée dans douze ministères sur quinze.

Action (au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001)

Composante d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la Loi de Finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration. Le coût de chaque action doit être prévu *indicativement* dans le budget et suivi ex post ([article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001](#)). Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions) ; en revanche, au plan opérationnel et vis-à-vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.

Audit (d'un programme)

Revue des divers stades d'élaboration, de mise en œuvre et de résultats d'un programme, aux différents niveaux administratifs impliqués. Cette revue est effectuée par des personnes qualifiées et indépendantes des structures responsables de la conception ou de la mise en œuvre du programme et elles appliquent une méthodologie définie. L'audit porte à la fois sur :

- la conformité des programmes aux principes de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#) (inclusion dans une mission, présence d'objectifs et indicateurs associés, définition des responsabilités) ;
- la qualité des procédures de pilotage et de mise en œuvre envisagées ou effectives ;
- la réalité des résultats annoncés (valeur des indicateurs, coût des actions) ;
- le dispositif de contrôle interne, de contrôle de gestion, et de comptabilité du programme.

Budget Opérationnel de Programme (BOP)

Un BOP est une fraction de programme déléguée à un opérateur (déconcentré ou non), participant à sa réalisation pour en permettre la mise en œuvre. Si un opérateur met en œuvre plus d'un programme, il gère autant de BOP distincts. On utilise parfois l'appellation « budget local » lorsque l'opérateur du BOP est une structure d'administration d'État déconcentrée.

Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP)

Installé depuis le 1^{er} octobre 2002, organisme interne à l'administration, le CIAP est composé de quatorze inspecteurs généraux. Chaque ministre a désigné l'un d'entre eux au sein de son administration. Il est présidé par un inspecteur général des Finances nommé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Il diffuse auprès des ministères des outils méthodologiques : un premier document d'analyse des programmes a été remis en janvier aux ministères ; il a été suivi d'un guide « d'audit initial » à l'usage des auditeurs. Dès 2003, le CIAP a mis au banc d'essai les programmes qui lui auront été soumis en préfiguration. En amont des Projets de lois de finances, avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, le CIAP contrôle la

qualité des programmes proposés par les ministres au ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire. L'année qui suit l'exécution budgétaire, avant le dépôt au Parlement de la loi de règlement, le CIAP procède à l'audit des rapports annuels de performance (RAP) remis par les ministères. Il garantit la fiabilité des résultats et l'objectivité des commentaires qui les accompagnent.

Comptabilité d'analyse du coût des actions

Dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable, elle est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle contribue également à la mesure de la performance des administrations. Cette comptabilité ne doit pas être confondue avec une comptabilité analytique.

Comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire est une dimension du système d'information budgétaire et comptable. Elle décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation. Les restitutions comprennent deux volets : la comptabilité des engagements qui va de la mise en place des crédits jusqu'à leur engagement ; la comptabilité des encaissements / décaissements visée à l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août 2001. La consommation des crédits se fait en deux étapes : la première enregistre l'impact des engagements juridiques sur des crédits d'engagement ; la seconde décrit la consommation des crédits de paiement dans une logique de caisse en retraçant l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (par exemple, émission d'un virement au profit d'un fournisseur) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, le traitement des chèques remis par les contribuables) et elle dégage le solde de l'exécution budgétaire.

Comptabilité générale

La comptabilité générale vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature (personnel, immobilisation). Conformément à l'article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001, elle est « fondée sur les principes de la constatation des droits et obligations ». Elle est tenue dans le cadre du système d'information budgétaire et comptable

et respecte les règles d'une comptabilité d'exercice, sauf spécificités de l'action de l'État. La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les états financiers.

Contrôle de gestion

Processus de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini, et qui permet à un responsable de prévoir, suivre, analyser les réalisations d'un programme, et de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires. Les méthodes et outils du contrôle de gestion recouvrent principalement l'analyse des coûts, les techniques de planification et les outils budgétaires, les indicateurs et les tableaux de bord, l'analyse comparative. Le contrôle de gestion est en principe assuré par un professionnel placé auprès du responsable de l'entité dont la gestion est contrôlée. Cette entité peut être un ministère, un programme au sens de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#), une direction centrale ou déconcentrée ou un service opérateur.

Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)

Débat organisé sur la base du rapport transmis au Parlement par le Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit notamment comporter une analyse des évolutions économiques constatées depuis le Rapport économique, social et financier joint au Projet de loi de finances de l'année. En application de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#), ce rapport est présenté au printemps. Il contient également l'exécution du budget en cours, plus une présentation des prévisions des charges par grandes fonctions.

Expérimentation

Test partiel, tant du point de vue du contenu que de celui de l'aire géographique retenue, d'une des dispositions de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#).

Fonctions support

Il s'agit de fonctions d'état-major et de gestion de moyens. Celles qui ne pourront être ventilées *a priori* pourront être isolées en programme ou action support. Le coût des fonctions support fera l'objet d'un traitement ex post dans le cadre de l'analyse des coûts complets. En tout état de cause, le recours à un tel programme devra être limité au

strict nécessaire et sa présentation devra obéir à des règles précises permettant de respecter les exigences de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#).

Fongibilité, fongibilité asymétrique

Caractéristique de crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

Justification au premier euro

La justification au premier euro conduit à analyser de manière approfondie le « stock » de dépenses. Les crédits ne seront plus justifiés en deux compartiments, d'une part les services votés, d'autre part les mesures nouvelles, mais « au premier euro ».

Mission (au sens de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#))

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. [L'article 7](#) institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération d'autre part. Une mission est dite : « interministérielle » lorsqu'elle regroupe des programmes de ministères différents ; « ministérielle » lorsqu'elle regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère.

Moderfie

Nom du chantier de mise en œuvre de la nouvelle constitution financière.

Nomenclature budgétaire

Classement des dépenses par destination (programme, action, sous-action) et par nature de dépenses (titres, catégories) rejoignant la nomenclature comptable.

Nomenclature comptable

Classification méthodique des données figurant dans le champ de la comptabilité.

Objectifs

Les objectifs expriment les priorités les mieux à même de permettre d'atteindre les finalités du programme. Ils doivent être assortis d'indicateurs adaptés, propres à en mesurer la réalisation. Pour un exercice donné, les objectifs et la valeur cible des indicateurs associés figurent dans le projet annuel de performance. Les objectifs sont de triple nature : certains traduisent l'impact socio-économique attendu du programme (ou de l'action considérée) ; certains traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme ou l'action. Une prestation donnée, dont l'utilité est démontrée, peut en effet être rendue à différents niveaux qualitatifs. Certains traduisent l'efficacité recherchée, en prenant en compte les coûts. En effet, la performance d'une politique ou d'un service public ne peut être complètement appréciée (notamment par rapport à la mise en œuvre de réponses différentes) qu'en fonction du triptyque « nature-qualité-coûts » des prestations rendues.

Opérateur de l'État

De nombreuses politiques ne sont pas mises en œuvre directement par les services de l'État mais par l'intermédiaire d'opérateurs qui reçoivent des crédits publics. C'est notamment le cas des politiques sociales, de l'emploi, de la culture, de la recherche et de l'éducation nationale, de l'agriculture et de l'environnement. La nécessité de dépasser le strict cadre des « établissements publics » est apparue dans la mise en œuvre de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#) pour l'élargir à un ensemble plus vaste « les opérateurs de l'État » quelle que soit la forme juridique de ceux-ci : établissements publics, groupements d'intérêt public, associations.

Performance

Terme synthétique désignant l'atteinte des objectifs de l'administration dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes : l'impact ou résultat final de l'action publique (efficacité), l'amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations (l'efficience) et la qualité du service apporté à l'utilisateur. Les projets annuels de performance (PAP) joints à la Loi de Finances expriment les performances obtenues les années passées et attendues dans l'année à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes. Les rapports annuels de performance (RAP) joints à la Loi de Règlement expriment les performances réelles obtenues, comparées aux « projets » figurant dans la Loi de Finances relative au même exercice.

Plafond d'emplois

Limite exprimée en nombre d'équivalent temps plein annuel de l'effectif rémunéré d'un ministère. Le plafond ministériel des emplois est décliné par programme et ventilé par catégorie d'emplois.

Prélèvements Obligatoires (PO)

Addition de l'ensemble des impôts (perçus au profit de l'État, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, ou de tout organisme investi d'une mission de service public) et des cotisations sociales effectives versées par les assurés ou leurs employeurs afin d'acquiescer ou de maintenir des droits et prestations. Dans le cadre de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#), le gouvernement a obligation de présenter un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Programme

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ([article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001](#)). Chaque programme est ministériel. Un programme, c'est une politique publique et un responsable identifié. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis d'indicateurs de résultats, fait ainsi l'objet d'une me-

sure de la performance. 100 à 150 programmes constitueront l'ossature du budget de l'État. Ils succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

Projet Annuel de Performance (PAP)

Document annexé au projet de loi de finances, donnant des précisions sur un programme, notamment : la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir ; l'évaluation des dépenses fiscales ; la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses de l'année antérieure et aux crédits de l'année en cours ; l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ; par catégorie ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des évolutions.

Rapport Économique, Social et Financier (RESF)

Le Rapport Économique, Social et Financier doit être joint au Projet de loi de finances. Le Gouvernement doit détailler les hypothèses économiques sur lesquelles repose le Projet de loi de finances. Il doit expliciter les perspectives d'évolution, pour les quatre années à venir, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques. L'articulation entre ce rapport, les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale est renforcée par la [loi organique du 1^{er} août 2001](#).

Rapport Annuel de Performance (RAP)

Document annexé à la loi de règlement. Il s'agit du compte rendu des résultats de chaque programme. Il est présenté selon la même structure que le projet annuel de performance.

Responsable de programme

Personne désignée par le Ministre pour assurer le pilotage du programme, dans ses phases de préparation et de mise en œuvre. Le responsable du programme est celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnée par la fongibilité, assumant ainsi la fonction de « responsable des crédits » du programme.

Services votés Avant la loi organique du 1^{er} août 2001

Minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions

approuvées l'année précédente par le Parlement (« [justification au premier euro](#) »). La [loi organique du 1^{er} août 2001](#) restreint l'utilisation de cette notion aux seuls cas dans lesquels la loi de finances de l'année ne peut être mise en vigueur avant le 31 décembre. Les « services votés » ne seront donc plus une technique de budgétisation.

Services polyvalents

Certains ministères mettent en œuvre plusieurs politiques distinctes avec un unique réseau de service. Dans ce cas, les services déconcentrés et les opérateurs sont amenés à mettre en œuvre plusieurs politiques avec les mêmes moyens (effectifs, locaux...) : c'est la définition des services polyvalents. S'agissant des moyens en personnel, de pilotage et d'exécution, l'analyse des missions élémentaires (briques de base) doit permettre de mettre en évidence s'il y a réellement polyvalence au sein de ces services ou si une partie des personnels peut être *ex-ante* affectée aux politiques (et donc aux programmes). En tout état de cause, le recours à un tel programme devra être limité au strict nécessaire et sa présentation devra obéir à des règles précises permettant de respecter les exigences de la [loi organique du 1^{er} août 2001](#).