

## FICHE 5 - L'ANNUALITE BUDGETAIRE

Enoncé par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) dans son article 15 : « 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 », le principe de l'annualité a une signification tant historique que technique qui justifie son maintien actuel au prix, il est vrai, d'un certain nombre de dépassements.

### I - LA SIGNIFICATION DE L'ANNUALITE

#### A - SIGNIFICATION HISTORIQUE

Les origines sont diverses, le principe s'instaurera par étapes.

##### a) Origines

###### *1° Le principe du consentement de l'impôt*

Ce vieux principe d'origine féodale va s'imposer et acquérir une portée annuelle se transformant ainsi en consentement annuel de l'impôt.

###### *2° L'élargissement du champ de ce principe*

Le consentement annuel va élargir son champ d'application aux dépenses. Ainsi le Parlement contrôlera-t-il non seulement la levée de l'impôt mais aussi l'utilisation de celui-ci.

##### b) Etapes

###### *1° En Angleterre*

En 1215, la Grande charte reconnaît au Magnum Concilium, l'ancêtre du Parlement, le droit de consentir l'impôt. Il faudra attendre 1689 et le Bill of Rights pour voir établi définitivement le caractère annuel du consentement de l'impôt donné par le Parlement.

###### *2° En France*

La Déclaration des droits de l'homme de 1789 proclame le principe dans son article 14. Mais il ne sera véritablement appliqué qu'à partir de la Restauration où il sera inscrit dans la Charte de 1814. Ainsi le Parlement va-t-il pouvoir contrôler l'action du gouvernement. Ce n'est donc pas un hasard si ce principe se met en place à une époque où le régime parlementaire lui-même s'installe et se développe.

#### B - SIGNIFICATION TECHNIQUE

Le budget est voté chaque année pour un an.

##### a) Annualité du vote

###### *1° Quand ?*

En France, on a choisi l'année civile comme année budgétaire. Mais ce n'est pas le cas nécessairement ailleurs. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'année budgétaire commence-t-elle le 1<sup>er</sup> avril, et aux Etats-Unis le 1<sup>er</sup> octobre.

###### *2° Pourquoi ?*

Le calendrier budgétaire est lié au calendrier parlementaire.

## **b) Annualité de l'exécution**

Les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant un an. Comme les recettes et les dépenses sont des opérations qui s'étalent sur au moins un mois, un certain nombre d'entre elles peuvent chevaucher deux exercices budgétaires. Alors se posera le problème du rattachement de l'opération financière à l'un ou l'autre des deux budgets. Deux systèmes sont envisageables.

### **1° Le système de l'exercice**

C'est le système le plus ancien. Il consiste à rattacher l'opération, qu'il s'agisse d'une recette ou d'une dépense, à l'année de sa naissance juridique : engagement pour une dépense, constatation des droits pour une recette. Il fait prévaloir une vision juridique, ce qui peut présenter un certain nombre d'inconvénients. Dans ces conditions il sera abandonné, mais progressivement, puisqu'en 1934 il ne s'appliquera plus qu'aux dépenses, pour disparaître définitivement en 1955.

### **2° Le système de la gestion**

Dans ce système, le rattachement de l'opération financière se fait à l'année de réalisation matérielle car on privilégie la vision gestionnaire. C'est ce système que la LOLF retient dans son article 28, pour la comptabilité budgétaire, comme c'était déjà le cas dans le cadre de l'ordonnance :

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

*2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptes 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'Etat, 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. »*

Mais ce système a pour effet de faire glisser automatiquement les dépenses engagées en fin d'année dans l'exercice budgétaire suivant. Il faut donc corriger cet inconvénient, par « la période complémentaire ».

C'est la fiction selon laquelle le dernier jour de l'année dure plus de 24 heures. Au départ, cette journée s'étendait sur deux mois. Mais elle a été raccourcie et ramenée progressivement à un mois.

Par contre, la **comptabilité générale introduite par la LOLF** est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (système de l'exercice) c'est-à-dire que « *les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement* » (article 30).

## **II - LE DEPASSEMENT DE L'ANNUALITE**

Dans certaines circonstances, le principe est exceptionnellement écarté. Dans d'autres, il ne s'applique pas car son champ d'application est limité.

### **A - EXCEPTIONS**

Si les autorisations budgétaires ont normalement une valeur annuelle, certaines ont exceptionnellement une valeur inférieure à l'année alors que d'autres ont une valeur supérieure à l'année.

#### **a) Autorisations inférieures à l'année : les modifications de l'autorisation**

A chaque fois que l'on modifie l'autorisation initiale, on crée des autorisations d'une durée inférieure à l'année.

##### **1° Les modifications de l'objet de l'autorisation**

- Les virements et les transferts de crédit
- L'utilisation des crédits globaux

## ***2° Les modifications du montant de l'autorisation***

### **– Les décrets d'avance**

L'article 13 précise le régime des décrets d'avance (la LOLF orthographe avance au singulier contrairement à l'ordonnance)

- Les décrets d'avance en cas d'urgence
  - ne peuvent pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances
  - le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année
  - les commissions des finances donnent leur [avis](#) dans les 7 jours
  - la ratification des décrets est demandée au Parlement dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée

- Les décrets d'avance en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national

Le régime de ces décrets est le même que dans le cadre de l'ordonnance, seule l'information des commissions des finances est exigée.

### **– Les annulations de crédits**

- Les hypothèses d'annulation

Les annulations sont toujours possibles comme dans le cadre de l'ordonnance quand un crédit est devenu sans objet, mais l'article 14 ajoute qu'elles peuvent également être justifiées par la volonté de prévenir la détérioration de l'équilibre budgétaire.

- Le régime des annulations

Il est également modifié sur trois points.

- 1) Le montant total des annulations de crédit **est limité à 1,5 %** des crédits ouverts par les lois de finances de l'année.
- 2) C'est par **décret** que l'opération est réalisée, et non plus par arrêté du ministre des Finances. Ce décret devant être communiqué aux commissions des assemblées parlementaires avant sa publication.
- 3) L'article 14 de la LOLF ajoute que **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 la loi.

## **b) Autorisations supérieures à l'année : les prolongations de l'autorisation :**

### ***1° Le report de crédits (art. 14 LOLF)***

La prolongation de l'autorisation peut se réaliser par la technique du report de crédits, mais elle peut l'être aussi par l'engagement anticipé.

- Le report des autorisations d'engagement

Selon l'article 15, elles pourront être reportées d'une année sur l'autre sans aucune difficulté puisque aucune condition restrictive n'est prévue.

- Le report des crédits de paiement

Le montant du report est limité à 3 % des crédits initiaux

Dans tous les cas, le report est réalisé par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé. L'arrêté doit être publié au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Ainsi, une pluriannualité de fait est instaurée et généralisée à l'ensemble des crédits (fonctionnement et investissement) mais limitée à une partie seulement de l'autorisation budgétaire : l'engagement.

### ***2° Les engagements par anticipation***

Ils sont prévus par l'article 108 de la loi de finances pour 2005 qui reprend les dispositions du décret n° 86-451 du 14 mars 1986.

Quatre conditions doivent être respectées :

- L'engagement ne peut concerner que des dépenses autres que de personnel et d'investissement
- Il ne peut intervenir qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre
- Il ne peut porter que sur le quart des crédits de l'année en cours
- Ces engagements stipulent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le premier janvier.

## B - LIMITES

C'est en matière d'investissement que l'annualité pose le plus de problèmes, car il s'agit souvent de dépenses relatives à de grands équipements qui sont prévus et réalisés sur plusieurs années. Aussi a-t-on mis en place des autorisations budgétaires échappant à l'annualité.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, toutes les dépenses de l'État font désormais l'objet d'une double autorisation parlementaire, qui plafonne les crédits et encadre la chaîne de la dépense : les autorisations d'engagement (AE) correspondent à l'engagement juridique de la dépense ; les crédits de paiement (CP) correspondent au paiement des dépenses engagées, une fois la prestation correspondante réalisée. La consommation des CP marque le dénouement de l'engagement juridique.

### a) Les autorisations d'engagement et les 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. » (art. 8; LOLF).

Ce sont donc des autorisations dont le champ matériel est limité à l'engagement, voire à la liquidation de la dépense, mais dont la portée temporelle est éventuellement pluriannuelle.

- « **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. » (art. 8)

Annuelles, les *autorisations d'engagement* constituent cependant le support d'engagements pluriannuels. Les plafonds d'autorisations d'engagement sont ouverts et leur consommation enregistrée au titre d'une année donnée. Mais les engagements juridiques souscrits peuvent donner lieu à des paiements en crédits de paiement étalés sur plusieurs exercices.

Dans le cas d'un contrat s'exécutant sur trois années, les crédits d'engagement seront consommés lors de la signature de l'engagement juridique, à hauteur du montant ferme total du contrat. En revanche, l'engagement juridique va vivre sur plusieurs exercices, jusqu'à être soldé par le dernier paiement.

### b) Le budget pluriannuel

L'article 34 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 crée une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation. Ces lois « déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Certaines d'entre elles définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Ce sont ces lois de programmation qui porteront le budget pluriannuel.

Celui-ci est établi à "LOLF constante", cela veut dire que le Parlement continue de se prononcer, chaque année, sur un projet de loi de finances. Mais le gouvernement s'engage à ce que celui-ci soit conforme à la programmation qu'il aura soumise, préalablement, au vote du Parlement, dont les prérogatives ne sont nullement affectées par la pluriannualité, qu'il s'agisse par exemple des recettes ou des redéploiements de crédits au sein des missions.

La loi de programmation est accompagnée d'un rapport qui précise le contexte macro-économique et les hypothèses retenues, les objectifs poursuivis sur l'ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur, ainsi que les conditions de réalisation de la loi de programmation. Il fixe notamment les règles de fonctionnement du budget triennal.

La programmation couvre trois années en l'occurrence 2009, 2010 et 2011. Sa principale caractéristique réside dans son caractère non glissant. Elle n'est ainsi pas revue chaque année, même si le degré de fermeté des différents plafonds diminue entre l'année n+1, l'année n+2 et l'année n+3.