

FICHE 6 - LA SPECIALITE BUDGETAIRE

Grand principe du droit budgétaire depuis la Restauration, la spécialité des crédits a vu sa signification évoluer, engendrant quelques dépassements. La loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) a sensiblement fait évoluer la situation.

I - SIGNIFICATION

A - SIGNIFICATION TRADITIONNELLE

a) Sur le plan technique

Les crédits ouverts par la loi de finances sont affectés à des dépenses déterminées. Ce qui implique :

- Sur le plan de la présentation budgétaire, une nomenclature précise des dépenses. Le point d'aboutissement étant le chapitre budgétaire.
- Sur le plan de l'autorisation budgétaire, un vote par chapitre.

b) Sur le plan politique

- Le principe permet au Parlement d'exercer un contrôle sur le gouvernement : le pouvoir budgétaire apparaît ainsi. Plus la spécialisation est grande plus le principe est efficace, car il permet un plus grand contrôle.
- C'est en 1831, sous la monarchie de Juillet que, pour la première fois, le vote par chapitre apparaît. C'est-à-dire à une époque où le régime parlementaire se met progressivement en place. Plus le poids politique du Parlement se développera et plus la précision des chapitres augmentera. A l'inverse, quand des régimes autoritaires s'installeront, le principe sera écarté (sous le Second Empire par exemple).

B - SIGNIFICATION ACTUELLE

a) Le principe n'est plus appliqué qu'à la présentation du budget et non au vote

- A la présentation par chapitre - qui était la règle dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (art. 7) - a succédé une présentation par 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 ; LOLF).
- Mais si le programme est l'unité de spécialisation, il n'est pas l'unité de vote.

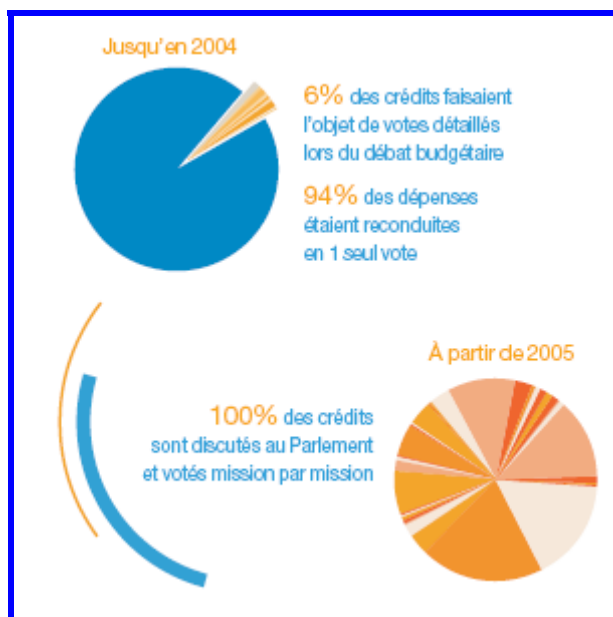
b) S'agissant du vote, le principe est appliqué dans son esprit et non plus dans sa lettre

- Le vote se fait par mission (article 43 LOLF)
Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (art. 7 LOLF).
Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44 LOLF).
Il s'agit là d'une réforme importante puisque, dans le cadre de l'ordonnance, le vote se faisait par grande masse ou par moyenne masse (art. 41 ordonnance du 2-1-59).
Les « services votés » - c'est-à-dire 95 % des crédits - étaient votés en une seule fois. Pour le reste, les « mesures nouvelles », le vote se fait par titre et par ministère.

Part des services votés par rapport aux crédits bruts									
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
94,3%	92,8%	94,0%	94,9%	92,6%	96,6%	94,2%	96,0%	95,7%	94,7%

La loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) supprime les services votés. Les crédits seront votés par mission.

- Mais les parlementaires savent comment les crédits qu'ils votent seront répartis par programme à travers les décrets de répartition. En effet, la discussion s'est déroulée sur la base des « bleus » qui précisent la répartition des crédits par programme. Or, les « bleus » servent de modèle obligé aux décrets de répartition.



II - DEPASSEMENT

Le principe peut être dépassé de deux manières : soit il est écarté ponctuellement il s'agit alors d'exceptions, soit il ne s'applique pas : il s'agit des limites au principe.

A - EXCEPTIONS

Des mouvements de crédits sont possibles d'un programme à l'autre, portant ainsi atteinte à la spécialité des crédits. L'ordonnance de 1959 prévoyait deux techniques permettant de tels mouvements : les transferts et les virements de crédits. Ces deux techniques sont reprises par la LOLF qui les réorganise.

a) Les transferts de crédits

- Définition

La loi organique du 1^{er} août 2001 redéfinit les transferts de la manière suivante :

« Les 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 » (art. 12 ; LOLF).

- Réalisation

C'est le ministre des Finances qui, par arrêté, peut opérer les transferts sans aucune autre condition.

Dans le cadre de la LOLF, ils sont effectués par décret et non plus par arrêté du ministre des Finances

- après information des commissions des finances ;

- l'utilisation des crédits transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport annuel de performances ;
- aucun transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances ;
- aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

b) Les virements de crédits

- Définition

« Les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère » (art. 12 ; LOLF).

- Réalisation

Dans la mesure où les transferts portent plus gravement atteinte au principe, ils seront plus difficiles à réaliser. Des conditions doivent être respectées :

- Conditions de forme :

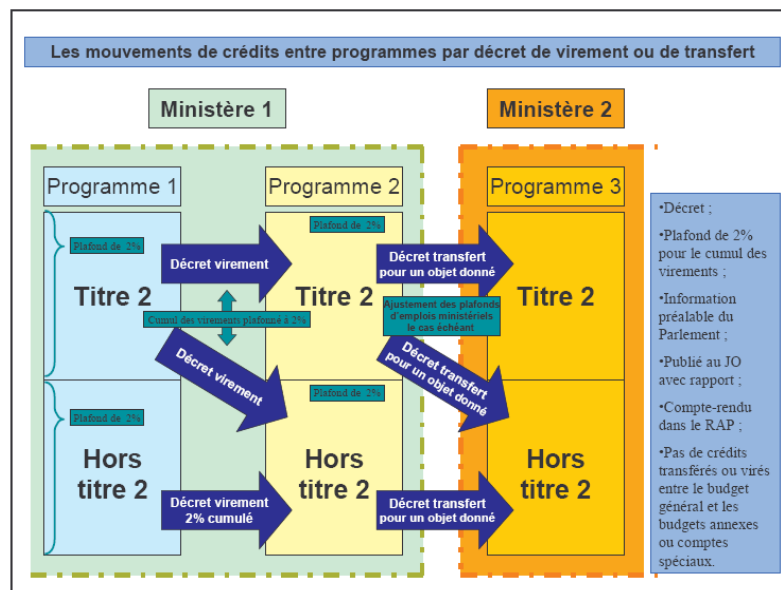
- c'est par décret que le virement est mis en œuvre
- après information des commissions des finances
- l'utilisation des crédits virés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport annuel de performances.

- Conditions de fond :

- limitation du champ d'application : le virement n'est possible qu'entre programmes d'un même ministère
- limitation du montant : pas plus de 2% de l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances.

- Interdictions :

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



B - LIMITES

Deux sortes de limites doivent être distinguées.

a) Les crédits globaux

- Selon l'article 7, une mission spécifique intitulée « Provision » regroupe deux dotations :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles.

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

- Les crédits de ces deux dotations peuvent être répartis par programme, par décret pour la première, par arrêté du ministre des Finances pour la seconde (article 11 ; LOLF).

b) Les autres crédits globaux

- Les fonds spéciaux du Premier ministre

La loi n° 46-854 du 27 avril 1946 précise que le Premier ministre dispose librement de ces crédits et joue à la fois le rôle d'ordonnateur et de comptable. C'est l'article 154 de la loi de finances pour 2002 qui a réformé les fonds secrets. Ceux-ci figurent désormais dans la mission « Direction de l'action du gouvernement », programme « Coordination du travail gouvernemental », Action « Coordination de la sécurité et de la défense » pour un montant de 42,5 millions € contre 37,7 millions € en 2005.

Une commission de vérification, composée de deux députés, de deux sénateurs, et de deux membres de la Cour des comptes contrôle l'utilisation des fonds secrets. Elle établit un rapport remis au président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, ainsi qu'un procès-verbal constatant que les dépenses sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, destiné in fine à la Cour des comptes.

- Les fonds des pouvoirs publics

Dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 relative à la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel rappelle que les pouvoirs publics bénéficient de l'autonomie financière : « ces dispositions ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement (...) cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs ».

Chacun des pouvoirs publics dispose donc librement des crédits qui lui sont ouverts globalement par le budget.

Numéro et intitulé de la dotation et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
501 / Présidence de la République	31 783 605	32 292 140		31 783 605	32 292 140	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	31 783 605	32 292 140		31 783 605	32 292 140	
511 / Assemblée nationale	529 935 000	533 910 000		529 935 000	533 910 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	529 935 000	533 910 000		529 935 000	533 910 000	
521 / Sénat	314 487 165	327 694 000		314 487 165	327 694 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	314 487 165	327 694 000		314 487 165	327 694 000	
541 / La chaîne parlementaire	26 345 000	28 595 000		26 345 000	28 595 000	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	26 345 000	28 595 000		26 345 000	28 595 000	
542 / Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500	8 034 650		8 022 500	8 034 650	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	8 022 500	8 034 650		8 022 500	8 034 650	
531 / Conseil constitutionnel	7 242 000	7 752 473		7 242 000	7 752 473	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	7 242 000	7 752 473		7 242 000	7 752 473	
532 / Haute Cour de justice	0	0		0	0	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	0	0		0	0	
533 / Cour de justice de la République	886 680	874 443		886 680	874 443	
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	886 680	874 443		886 680	874 443	
Totaux pour la mission	918 701 950	939 152 706		918 701 950	939 152 706	
Dont :						
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	918 701 950	939 152 706		918 701 950	939 152 706	