

FICHE 7 - L'UNITE DU BUDGET

Selon ce principe, proclamé par l'article 6 de la LOLF, toutes les opérations financières de l'Etat doivent être rassemblées dans un seul et même acte.

« 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. »

Cette exigence s'explique par la volonté de permettre au Parlement d'exercer pleinement et de manière efficace son pouvoir budgétaire.

Si ce principe est maintenu dans notre droit budgétaire, c'est au prix de nombreuses exceptions. L'unité n'est en réalité qu'une façade, puisqu'il y a bien un budget, mais il se subdivise en trois composantes. De plus, le budget se traduit par plusieurs actes qui se succèdent tout au long de l'année budgétaire et même au-delà.

I - LA DIVISION DU BUDGET EN TROIS COMPOSANTES

Le budget général représente bien sûr l'élément le plus important, mais il est complété par six budgets annexes et une quarantaine de comptes spéciaux du Trésor répartis en six grandes catégories. Non seulement, le budget est flanqué de deux composantes, mais celles-ci sont multiples.

STRUCTURE DU BUDGET DE L'ETAT

Un budget général

Deux budgets annexes

- Publications officielles et information administrative
- Aviation civile / Contrôle et exploitation aériens

Vingt-six comptes spéciaux répartis en quatre catégories

- dix comptes de commerce
- trois comptes d'opérations monétaires
- sept comptes de concours financiers
- six comptes d'affectation spéciale

A - LES BUDGETS ANNEXES

CRÉDITS INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

(hors fonds de concours, en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2008
Aviation civile / Contrôle et exploitation aériens	1 556,6	1 728,0	1 642,6	1 704,5	1 906,9	+ 11,9 %
JO / Publications officielles et information administrative .	157,9	171,2	199,9	196,2	192,6	- 1,8%
Légion d'honneur	18,3	suppr.	-	-	-	-
Ordre de la Libération	0,7	suppr.	-	-	-	-
Monnaies et médailles	98,0	105,7	suppr.	-	-	-
BAPSA	suppr.	-	-	-	-	-
Dépenses totales	1 831,5	2 004,7	1 842,4	1 900,7	2 099,5	+ 10,5 %

Les budgets annexes ont pour origine le développement des activités industrielles et commerciales de l'Etat, au lendemain de la Première Guerre. Les exigences de rentabilité et de performances ont conduit à comptabiliser à part les opérations financières relatives à ces activités. Ainsi, un grand nombre de principes budgétaires ne s'appliquent-ils pas dans les budgets annexes. Il s'agit là d'un enjeu qui peut expliquer quelques détournements de la procédure des budgets annexes.

C'est l'article 18 de la LOLF qui prévoit et définit les budgets annexes :

« I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat 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. »

Deux critères sont donc retenus :

- seuls les services de l'Etat qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique peuvent être constitués en budgets annexes

- ces services doivent se livrer à une activité économique.

C'est la loi de finances qui crée les budgets annexes. En 2006, ils sont au nombre de trois.

Chacun des budgets constitue une mission.

Deux anciens budgets ont disparu : en 2006, les budgets annexes de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération qui constituent une action du programme soutien du ministère de la Justice ; en 2005, le BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles) a été supprimé, ce qui s'est traduit par la création d'un nouvel établissement public. Enfin, les PTT étaient un budget annexe jusqu'à la création de La Poste et de France Télécom en 1991.

B - LES COMPTES SPECIAUX

En 2005, on dénombrait moins d'une quarantaine de comptes spéciaux du Trésor. L'ordonnance en définissait six catégories, la LOLF seulement quatre. Leur origine remonte à la III^e République.

Au lendemain de la Première Guerre, certaines opérations temporaires des prêts et des emprunts se sont développées. Comme, par définition, ces opérations s'éteignent d'elles-mêmes au bout d'un certain temps, il suffisait d'en garder la trace, mais pas dans le budget où elles auraient pu être confondues avec les autres opérations financières de nature différente.

Dans la mesure où le procédé était bien commode, car il permettait lui aussi - et dans une large mesure - d'échapper à une grande partie des principes de droit budgétaire, on y recourut de plus en plus. Souvent pour des opérations définitives, mais qui étaient exceptionnelles.

Sous la IV^e République, leur nombre a crû jusqu'à frôler les 400. La V^e République, avec l'ordonnance, a voulu organiser ces comptes pour en limiter le nombre en définissant non pas les comptes spéciaux du Trésor en général, mais en prévoyant six grandes catégories. L'article 19 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit quatre catégories de comptes spéciaux :

- les comptes d'affectation spéciale
- les comptes de commerce

- les comptes d'opérations monétaires
- les comptes de concours financiers.

Parmi les comptes d'affectation spéciale, deux sont prévus par la LOLF (art. 21) :

- un premier relatif aux participations financières de l'Etat
- un second relatif aux pensions et avantages accessoires.

Un compte de commerce retrace les opérations budgétaires relatives à la dette (art. 22).

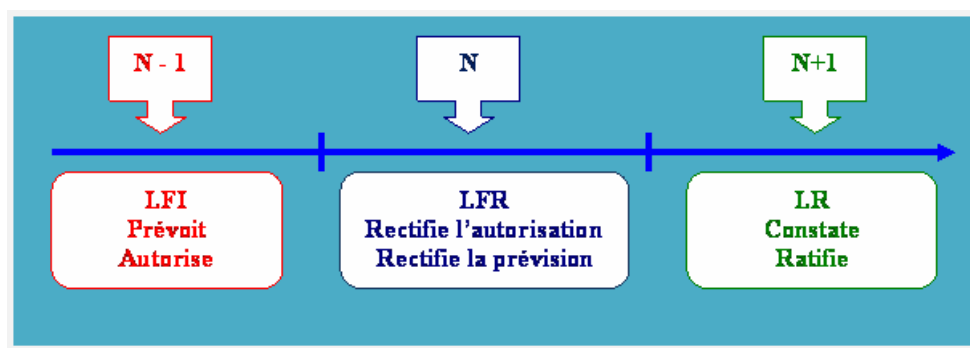
	RESSOURCES	CHARGES	SOLDES
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale.....	54 450	54 458	- 8
Comptes de concours financiers.....	93 248	93 965	- 717
Comptes de commerce (solde).....			199
Comptes d'opérations monétaires (solde).....			59
Solde pour les comptes spéciaux.....			- 467

Chacun des comptes spéciaux constitue une mission. Leurs crédits sont spécialisés par programme. Aucun virement, aucun transfert ou encore aucune répartition provenant des crédits globaux ne peut être effectuée entre le budget général et un compte spécial.

Ce que l'on appelle communément le budget est en réalité, on vient de le constater, un ensemble de plusieurs composantes. Mais l'acte qui contient ces composantes ne peut être réduit à la loi de finances initiale. En effet, tout au long de l'année, se multiplient les actes budgétaires.

II - LA MULTIPLICATION DES ACTES BUDGETAIRES

Durant l'année budgétaire et même au-delà, on voit se multiplier les actes législatifs, mais aussi réglementaires.



A - LA MULTIPLICATION DES ACTES LEGISLATIFS

Le budget d'une année c'est bien sûr la loi de finances de l'année, mais c'est aussi une, voire, plusieurs lois de finances rectificatives, c'est enfin une loi de règlement.

a) Les lois de finances rectificatives

Les articles 1 et 35 de la LOLF prévoient l'existence de ces lois que l'on continue, dans le langage courant, à appeler des collectifs budgétaires puisque tel était leur nom sous la III^e République. Dans la mesure où la prévision budgétaire comme toutes les prévisions est incertaine, en raison de la survenance d'événements inattendus, il faut pouvoir la modifier. C'est à cela que sert la loi de finances rectificative. « *Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* », précise l'article 35 de la LOLF.

Le régime des lois de finances rectificatives est aligné sur le régime des lois de finances initiales, et ce, sur deux points essentiellement.

- La présentation, d'abord. La loi de finances rectificative comprend en effet comme la loi de finances de l'année, deux parties. La première décrit les modifications de recettes et le nouvel équilibre du budget, la deuxième partie contient le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 renforce les informations des parlementaires en disposant que, sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1° un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte

- 2° une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées

- 3° des tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (article 53).

- La procédure est également calquée sur celle des lois de finances de l'année, puisque la loi de finances rectificative est soumise aux mêmes délais. De plus, les mêmes règles de priorité s'appliquent : priorité à l'Assemblée nationale, vote préalable de la première partie.

b) La loi de règlement

Si la loi de finances initiale est adoptée avant l'exercice budgétaire et la ou les lois de finances rectificatives pendant l'année, la loi de règlement, elle, est adoptée après la fin de l'exercice. L'article 1^{er} de la LOLF définit ces lois à partir de deux finalités, la constatation des résultats et l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions.

Ce faisant, le Parlement exerce un contrôle sur le gouvernement. Mais ce contrôle n'est efficace que dans la mesure où il intervient peu de temps après la fin de l'exercice concerné. C'est pourquoi la LOLF prévoit que le projet de loi de règlement devra être déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget (article 46). De plus, selon l'article 41 de la LOLF « *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 dudit projet de loi de finances* ».

Enfin, l'objet essentiel des lois de finances rectificatives est de permettre le contrôle du Parlement sur l'exécution du budget. Il le peut d'autant plus que la LOLF a prévu la mise en place, dans la loi de finances de l'année, de projets annuels de performance (PAP) (article 51-5°) auxquels répondront dans la loi de règlement les rapports annuels de performance (RAP) (article 54-4°). Les premiers instruments (PAP) décrivent de manière assez précise les intentions du gouvernement. Ils retracent en effet, par programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs. Les seconds (RAP) permettent de vérifier très précisément si les promesses ont été tenues en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. Ainsi, on passera d'une analyse des moyens à une analyse des performances obtenues.

B - LA MULTIPLICATION DES ACTES REGLEMENTAIRES

Si chaque budget se traduit par au moins trois lois de finances comme on l'a vu, le nombre de règlements est beaucoup plus important. En principe le règlement sert à appliquer la loi. C'est le cas pour de nombreux actes réglementaires en matière budgétaire. Mais en ce domaine, on constate l'existence d'actes qui modifient la loi !

a) Les actes réglementaires permettant l'application de la loi de finances

Dans la mesure où les crédits ne sont pas votés par programme, l'unité de spécialisation, mais par mission, c'est le Premier ministre qui met à disposition des ministres les crédits par programme, et ce par le biais de décrets dits de répartition (art. 44 ; LOLF). Dans cette opération, le Premier ministre a une compétence liée, puisqu'il doit se conformer aux indications figurant dans les « bleus » budgétaires. Contrairement à ce qui se passait dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, il n'existe plus qu'un seul décret de répartition et non plus un par ministère.

b) Les actes réglementaires modifiant la loi de finances

- Le décret de répartition
- Les arrêtés de sous-répartition
- Les décrets de transfert
- les décrets de virement
- Les arrêtés d'annulation
- Les décrets d'avance
- Les décrets et arrêtés de répartition des crédits globaux
- Les décrets d'attribution de produit
- Les arrêtés de rattachement de crédit (fonds de concours)