

PRINCIPES BUDGÉTAIRES EN FRANCE

François GOLIARD

en poche
2021-2022

Les principes
et leur application
pour l'État et
les collectivités
territoriales

- Le principe de l'annualité, de l'unité, de l'universalité, de la spécialité, de sincérité et de l'équilibre
- Chaque principe est expliqué de manière très concrète, avec des exemples d'application

PRINCIPES BUDGÉTAIRES EN FRANCE

François GOLIARD

en poche
2021-2022

Les principes
et leur application
pour l'État et
les collectivités
territoriales

**Du même auteur,
dans la même collection :**

- Droit fiscal général, 2021.
- Droit fiscal des entreprises, 2021.
- Principes budgétaires en France, 2021.

François Goliard est Maître de conférences en droit public à la Faculté de droit, de science politique et de management de La Rochelle.

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2021, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
978-2-297-09212-8
ISSN 1962-6428

Sommaire

1	L'avènement et le développement des principes budgétaires	6
2	Le principe de l'annualité	16
3	Le principe de l'unité budgétaire	25
4	Le principe de l'universalité	30
5	Le principe de la spécialité	33
6	Le principe de sincérité	40
7	La question de l'équilibre	43

Présentation

Le budget de l'État se distingue par l'importance des volumes des recettes et des dépenses : près de 340 milliards d'euros de dépenses pour le seul budget général, plus de 193 milliards d'euros de dépenses pour les comptes spéciaux et les budgets annexes (exercice 2019). Le montant de la dette de l'État est à l'avenant : plus de 2 150 milliards d'euros au quatrième trimestre 2020, en incluant les organismes divers d'administration centrale. Le déficit, quant à lui, a repris une trajectoire ascendante, dépassant 178 milliards d'euros en 2020, gonflé par les dépenses découlant de la crise sanitaire.

Les finances publiques occupent une place majeure dans nos civilisations car elles permettent non seulement d'assurer la vie de services publics essentiels, mais également de réaliser les politiques publiques, touchant ainsi nos conditions de vie actuelles et futures, pour les prochaines générations.

Dans ces conditions, la présentation du budget et son architecture revêtent plus que jamais un relief particulier. S'arrêter à un seul (mais à la fois parfois très complexe) aspect technique des principes gouvernant la structure du budget serait une erreur.

Les principes concernant le budget de l'État (principes que l'on retrouve, avec des spécificités, notamment pour les collectivités territoriales) sont anciens. Leurs développements et leurs modifications sont liés à la progression de nos régimes politiques, à l'évolution des idéologies politiques et économiques. Guidés par une idéologie libérale, puis keynésienne et enfin néo-libérale, les principes budgétaires se sont (parfois difficilement) adaptés à notre histoire, à notre économie, dans un environnement de plus en plus fluctuant et globalisé.

Une bonne gestion des ressources et des charges de l'État est devenue une question centrale et d'une actualité brûlante. Les principes classiques que sont le principe de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de spécialité constituent une armature du budget qui s'est adaptée peu à peu aux exigences d'une meilleure gestion. Cette adaptation a pris une tournure particulière avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui, par ailleurs, souligne l'existence d'un cinquième principe, celui de la sincérité. Rappelons que cette loi organique (et donc

sa définition des principes budgétaires) s'applique entièrement depuis le projet de loi de finances pour 2006. Le PLF pour 2022 sera ainsi le 17^e PLF à être présenté entièrement et obligatoirement sur le mode LOLF. Cette adaptation des principes budgétaires aux contingences de notre société moderne comporte évidemment encore des limites, au premier titre desquelles l'absence d'un principe d'équilibre budgétaire réel pour l'État (au contraire des collectivités territoriales, pour lesquelles ce principe s'applique partiellement). Malheureusement, la situation actuelle ne se prête plus, pour l'heure, à une réforme en la matière...

L'AVÈNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

On peut distinguer une première période en matière de finances publiques, qui se termine à la Restauration (1815). Cette période correspond à la mise en place des bases des finances publiques.

De la Restauration jusqu'à l'Entre-deux-guerres, s'étend la période des finances publiques classiques. Le contexte est celui d'un régime parlementaire, les assemblées peuvent contrôler le gouvernement, notamment par le biais du budget. Sur le plan économique, la doctrine libérale met en avant la neutralité des finances publiques : l'État doit s'abstenir d'intervenir dans l'économie.

À partir de l'Entre-deux-guerres, la doctrine libérale perd du terrain au profit d'idées interventionnistes : nous entrons alors dans la période des finances publiques modernes.

■ LES BASES DES FINANCES PUBLIQUES

L'Angleterre est pionnière en matière d'organisation et de contrôle des finances publiques. L'histoire politique de la France explique notre retard, notamment en matière de libre consentement à l'impôt.

■ L'Angleterre

À l'époque féodale, il existait en Angleterre un principe selon lequel le Roi ne peut pas lever un impôt sans le consentement de ses sujets ou de leurs représentants. Ce principe de libre consentement est présenté dans la Grande charte (« Magna carta ») de 1215. Ainsi, le Parlement (la Magna Carta crée un « grand conseil », qui deviendra le Parlement) peut vérifier les comptes du Roi, et obtient peu à peu la périodicité de l'autorisation de lever les impôts. Mais les rois veulent se passer de l'accord du Parlement. Apparaît alors une période troublée.

En 1689 est votée par le Parlement le Bill of Rights, consacrant le principe de l'autorisation parlementaire en matière de finances publiques : « *qu'une levée d'impôt pour la Couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il n'est ou ne sera consenti par le Parlement est illégale* ». **C'est l'affirmation du principe de consentement, pour une durée déterminée, avec un contrôle du Parlement.**

■ La France

Il n'existait pas en France de parlement, comme en Angleterre, pouvant s'opposer éventuellement au Roi. Ce dernier pouvait certes réunir les états généraux, formation réunissant les trois ordres de l'Ancien régime (clergé, noblesse, tiers État), mais ces derniers étaient subordonnés au Roi, qui les réunissait d'ailleurs peu souvent.

Durant de longues périodes, les états généraux n'ont pas été réunis. Et, lorsque tel était le cas, le Roi leur demandait plus conseil que de prendre une décision. À plusieurs reprises, les états généraux ont toutefois eu à se prononcer sur la création de nouveaux impôts. A partir du XVIII^e siècle, les états généraux ne sont plus réunis. Plusieurs impôts seront ainsi créés sans que ceux-ci ne soient prononcés.

Les guerres vont mettre à mal les finances publiques. Les dépenses publiques et les déficits augmentent considérablement, obligeant à trouver de nouveaux financements. Le problème des finances publiques est à l'origine de la convocation en 1789 des états généraux, la première fois depuis 1614...

La déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, issue de la Révolution, comporte deux articles relatifs à la fiscalité : les articles 13 (« *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ») et 14 (« *Tous 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* »).

Durant toute la période de l'Ancien Régime et de la Révolution, les finances publiques sont dans un triste état. La dette publique atteint des sommets sous l'Ancien Régime, causée en partie par les nombreuses guerres. Les charges de la dette publique atteignent jusqu'à 50 % des dépenses totales en période de paix et jusqu'à 75 % en période de guerre sous le règne de Louis XIV. La situation des finances publiques est encore plus mauvaise sous la Révolution. En 1787, l'État décide de réduire d'autorité sa dette des deux-tiers, remboursés sous la forme de titres (les assignats) correspondant à des parts de biens nationaux...

■ LA PÉRIODE DES FINANCES PUBLIQUES CLASSIQUES

C'est à partir de la Restauration que sont mis en place les grands principes budgétaires. La charte constitutionnelle du 4 juin 1814 confirme le droit du Parlement de consentir à l'impôt ; consentement qui était souligné dans chacune des constitutions, depuis celle du 3 septembre 1791.

Le budget permet au pouvoir législatif d'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif. ***Quatre grands principes du droit budgétaire sont mis en place, permettant au Parlement de contrôler l'activité de l'exécutif.*** La bourgeoisie entre au Parlement ; elle veut jouer un rôle effectif face à l'exécutif, représenté essentiellement par la noblesse et les conservateurs : l'apparition du droit budgétaire coïncide avec l'établissement du régime parlementaire.

Cette période des finances publiques correspond à une période libérale : l'État se limite à un rôle minimal, ce qui a évidemment un impact sur les finances publiques.

■ La mise en place des grands principes budgétaires

■ Le principe de l'annualité

Le Parlement vote chaque année une loi de finances et donne son autorisation budgétaire à l'exécutif pour une année. Ce principe de l'annualité comprend trois aspects essentiels : le vote de la loi de finances doit être effectué chaque année avant le début de la période d'exécution du budget (donc avant le 31 décembre) : l'autorisation budgétaire est ainsi périodique et antérieure à l'exécution ; l'autorisation budgétaire est temporaire, elle ne vaut que pour l'année à venir : il est nécessaire de la renouveler ensuite ; l'autorisation est donnée pour que l'exécution se réalise durant l'année à venir. Les crédits ne doivent pas être reportés, et les crédits non utilisés annulés.

L'obligation pour le gouvernement de soumettre tous les ans au Parlement le projet de budget permet aux parlementaires d'exercer un pouvoir de contrôle qui serait moindre si le budget était biennal ou plus...

Mais, déjà, des aménagements sont apportés à ce principe :

- lorsque le budget est voté en retard (c'est-à-dire après le 1^{er} janvier), un système d'autorisation provisoire est élaboré : le système des douzièmes provisoires, utilisé sous les III^e et IV^e Républiques, permettant au gouvernement de collecter les recettes dans la limite du 12^e de ce qui a été autorisé l'année précédente ;
- des crédits additionnels et des modifications de l'affectation des crédits peuvent être votés en cours d'année dans des lois de finances rectificatives ou « collectifs ». De plus, une période complémentaire d'un ou deux mois est parfois accordée pour permettre de terminer l'exécution du budget.

■ Le principe de l'unité

Pour des raisons pratiques, le budget doit être contenu dans **un seul document** présentant l'ensemble des opérations financières de l'État. Un ministre des Finances de la fin du XIX^e siècle, Léon Say, avait parfaitement présenté la justification de ce principe : « *Il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes* ». La fragmentation des documents budgétaires diminuerait l'efficacité du contrôle du Parlement.

Mais, même à l'époque libérale, le principe de l'unité connaîtra quelques atténuations. En effet, des dépenses d'après-guerre (après 1870 et après 1918) ou liées à la préparation d'une nouvelle guerre (par exemple en 1938) ont été inscrites dans des budgets extraordinaires, dont l'équilibre était assuré par des ressources extraordinaires (impôts exceptionnels, par exemple).

■ Le principe de l'universalité

Les recettes et les dépenses doivent être présentées sans lien entre elles. Ceci renvoie à deux interdictions : ***l'interdiction de la contraction (ou de la compensation) des recettes et des dépenses permettant d'empêcher toute dissimulation et l'interdiction de l'affectation d'une recette à une dépense déterminée***, afin notamment d'éviter que le service bénéficiaire soit complètement dépendant de l'évolution des recettes (voir *infra*).

■ Le principe de spécialité

Le principe de spécialité ne concerne que les **dépenses**. Ce principe signifie que l'affectation des dépenses est bien précisée. En effet, plus la précision de l'affectation des dépenses est grande, plus le contrôle du Parlement est important.

L'intensité du principe de spécialité est différente selon les régimes politiques. Sous la Restauration, le vote s'effectuait d'abord par ministères, puis par sections de ministères. Par la suite, et surtout à partir de la III^e République, le vote sera réalisé par chapitres, dont le nombre se multiplie (1831 : 164 chapitres ; 1900 : 1 090 chapitres ; 1930 : 2 000 chapitres...).

Plus le principe de spécialité est poussé, plus le Parlement consacre du temps à voter la loi de finances... ce qui a pu engendrer des retards et déclencher le recours aux « douzièmes provisoires ».

■ Une période marquée par le libéralisme économique

L'époque des finances publiques classiques correspond à une période durant laquelle l'État joue un rôle minimal d'« État-gendarme », avec la théorie libérale « laisser passer, laisser faire ».

Les premiers libéraux pensent qu'il est nécessaire de laisser agir le marché seul, l'offre et la demande s'équilibrant naturellement, sans intervention extérieure. L'État ne doit donc pas modifier cet équilibre en intervenant ; il doit laisser un cadre général de libre concurrence entre les personnes privées.

Le fait que le rôle de l'État soit durant cette période circonscrit aux activités classiques a évidemment une incidence sur le budget, ce dernier demeurant limité. Le budget doit par ailleurs être neutre à l'égard de la vie économique (que ce soit au niveau des dépenses ou des recettes).

■ La neutralité des dépenses publiques

La neutralité des dépenses publiques se traduit à deux niveaux :

- **la non-intervention de l'État dans l'économie** : le rôle de l'État reste à cette époque limité, dans les grandes lignes (car la réalité est plus nuancée), à ses fonctions régaliennes (police, justice, diplomatie, défense). L'État intervient toutefois dans le domaine des relations commerciales par le biais des droits de douane ; cette intervention lui est d'ailleurs demandée par les industriels soucieux de faire protéger leurs produits contre l'importation de produits étrangers... ;
- **la croissance limitée des dépenses publiques** : le poids des dépenses publiques de l'État par rapport au revenu national a peu augmenté durant cette période. Ces dépenses représentaient **10,65 % du revenu national en 1822, 13,54 % en 1912.**

Une faible croissance, mais une croissance tout de même. Vers 1880, un économiste allemand a mis en avant la croissance continue des dépenses publiques dans les pays en voie d'industrialisation (loi de Wagner), une croissance plus rapide que celle du revenu national. De plus, cette croissance des dépenses publiques n'est pas linéaire ; elle connaît des à-coups (par ex., au moment des guerres...).

■ La neutralité des ressources publiques

À cette époque marquée par le libéralisme, la doctrine dominante considère que :

- l'impôt doit être neutre ;
- le recours à l'emprunt doit être exceptionnel ;
- **un impôt est neutre** quand ses effets ne modifient pas les comportements des agents économiques. Une telle neutralité n'est pas possible dans l'absolu : tout impôt (direct ou indirect) diminue le revenu disponible et modifie donc les projets de consommation, d'épargne, d'investissement des agents économiques.

Pour les libéraux, l'impôt devait avoir un but exclusivement financier : couvrir les dépenses de fonctionnement des services publics : « L'impôt ne doit être ni stimulant, ni moralisateur, ni protecteur, il doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor » (Stourm, 1913).

Durant cette période libérale, l'essentiel de la fiscalité reposait sur des impôts indirects (ces derniers représentant 80 % des rentrées fiscales en 1900...). Finalement, la recherche de la neutralité a abouti à creuser des inégalités, car ces impôts indirects pesaient essentiellement sur les pro-