

LE PRINCIPE DE L'UNITE BUDGETAIRE

Comme les autres principes de droit budgétaire, l'unité est née à la Restauration, il est proclamé par les articles 2 et 18 de l'Ordonnance. Selon ce principe toutes les opérations financières de l'Etat doivent être rassemblées dans un seul et même acte. 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 décompose 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.

Appliqué d'abord au budget de l'Etat (II), ce principe a ensuite été adapté aux budgets locaux (I).

I - L'unité dans les budgets locaux

A) La signification du principe

1° L'unité matérielle

L'ensemble des opérations financières de la collectivité territoriale doit être contenu dans le budget. Ainsi, lorsque le conseil se prononcera, il le fera en connaissance de cause.

2° L'unité formelle

Pour que l'intervention de l'organe délibérant ait véritablement tout son sens, encore faut-il que toutes les opérations financières soit rassemblées dans un seul document.

B) Le dépassement du principe

1° La division du budget

D'une part, des budgets annexes, distincts du budget principal, mais votés par l'organe délibérant, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement par exemple). . Il s'agit d'une part de ceux qui sont assujettis à la TVA et d'autre part les arrondissements à Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les communes associées. Quant aux sections de communes elles peuvent faire l'objet d'un budget annexe.

D'autre part, les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, districts, par exemple) ont un budget autonome, voté par les instances responsables de l'établissement.

2° La multiplication des actes budgétaires

Le budget primitif est suivi en cours d'année d'un budget supplémentaire, celui-ci pourra éventuellement être complété par des décisions modificatives. C'est l'ensemble de ces documents qui forme le budget.

► *Le budget supplémentaire*

► Les finalités du budget supplémentaire

- C'est un acte d'ajustement.

Il correspond aux lois de finances rectificatives. Comme au niveau de l'Etat, la prévision budgétaire a des limites. Il faut donc pouvoir éventuellement corriger, en cours d'année, les prévisions du budget primitif.

- C'est un acte de report.

A la différence de l'Etat, où les budgets sont isolés les uns des autres. Les budgets locaux intègrent les résultats de l'année précédente : excédents, déficits ou restes à réaliser. Ces résultats sont dégagés par le compte administratif qui est adopté avant le 30 juin de l'année suivante. Il faut donc un instrument permettant d'opérer l'intégration de ces résultats dans le budget en cours, c'est le rôle du budget supplémentaire.

► La forme du budget supplémentaire

Il reprend la structure du budget primitif. C'est à dire qu'il comprend deux sections. Les crédits sont présentés par chapitre et article. C'est donc une réplique du budget primitif.

Bien que non obligatoire depuis 1982, il est généralement adopté vers le mois d'octobre.

► *Les décisions modificatives*

Elles remplissent la même fonction que le budget supplémentaire à savoir ajuster la prévision aux réalités. Mais, elles n'ont pas de fonction de report. Toutefois, à la différence du budget supplémentaire, elles modifient ponctuellement le budget initial. Elles sont adoptées au cours de l'exercice, mais, conformément à l'article L.1612-11 du CGCT, elles peuvent éventuellement l'être « dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire » en vue d'« apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections »

II – L'Unité dans le budget de l'Etat

A ce niveau le principe est largement dépassé en raison de la division du budget en trois composantes et de la multiplication des actes budgétaires.

A) 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.

1° Les budgets annexes

► *L'origine des budgets annexes*

► L'origine historique

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.

► L'origine juridique

C'est l'article 20 de l'Ordonnance qui prévoit et définit les budgets annexes. Deux critères sont 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 qui « tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix »

Les budgets annexes sont définis par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans des termes quasiment identiques à ceux de l'article 20 de l'ordonnance : l'absence de personnalité juridique et l'activité industrielle ou commerciale se retrouvent.

► *Les différents budgets annexes*

C'est la Loi de finances de l'année qui crée les budgets annexes. Ils sont au nombre de six. Mais tous ne sont pas conformes à la définition de l'article 20.

► Les budgets annexes conformes à l'article 20

Il s'agit des Journaux officiels, des Monnaies et médailles de l'Aviation civile. Dans les trois cas il s'agit bien de services de l'Etat non dotés de la personnalité juridique qui se livrent à des activités de type industriel ou commercial. L'application de la formule du budget annexe est donc dans tous ces cas appropriée.

► Les budgets annexes non-conformes à l'articles 20

Ce sont les budgets de l'Ordre de la Légion d'honneur, de l'Ordre de la Libération, des prestations sociales agricoles (BAPSA).

La formule du budget annexe ne devrait pas être appliquée dans ces différents cas puisque aucune activité tendant « *essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix* » n'était déployée dans ces trois cas. Le recours à cette technique constitue un détournement justifié par les avantages qu'elle comporte en termes de régime juridique.

Les budgets annexes sont définis par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans des termes quasiment identiques à ceux de l'article 20 de l'ordonnance : l'absence de personnalité juridique et l'activité industrielle ou commerciale se retrouvent.

B - Les comptes spéciaux du trésor

Plus d'une quarantaine de comptes spéciaux du trésor se répartissent en six catégories. Leur origine remonte à la III^e République.

► *L'origine*

Au lendemain de la Première Guerre certaines opérations temporaires, des prêts et des emprunts se sont développés. 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 cru 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.

► *Les catégories de CST*

► les comptes d'affectation spéciale (art 25 O)

Cette catégorie est l'une des plus importante par le nombre de comptes qu'elle rassemble. Il s'agit souvent de Fonds comme le Fonds national pour le développement du sport

► les comptes commerce (art 26 O)

Ces comptes "retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat". On peut citer comme exemple la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

► les comptes d'opérations avec les Gouvernements étrangers (art 27 O)

Ils retracent les opérations financières qui découlent de l'application de traités. C'est le cas du compte relatif à l'accord sur les produits de base

► les comptes d'opérations monétaires (art 27 O)

Ces comptes "*enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire*" comme par exemple le comptes des opérations avec le FMI.

► les comptes d'avances (art 28 O)

Ils retracent les avances consenties par l'Etat aux collectivités territoriales ou aux Etablissements publics.

► les comptes de prêts (art 29 O)

Ces comptes enregistrent les prêts consentis pour une durée de plus de 4 ans on peut citer comme exemple le compte du FDES (Fonds de développement économique et social)

L'article 19 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août prévoit 4 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)

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 législatifs

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.

1° Les lois de finances rectificatives

Les articles 2 et 34 de l'Ordonnance prévoient la finalité et fixent le régime 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.

► *La finalité des lois de finances rectificatives*

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. La loi de finances rectificative permet d'opérer ces modifications. Cependant, il est possible de distinguer au moins deux grands types de loi de finances rectificative.

- « les lois de finances rectificatives de fin d'année »

Chaque année, au mois de décembre, après le vote de la loi de finances de l'année à venir est votée une loi de finances rectificative concernant l'année qui se termine. Cette loi entérine les modifications intervenues tout au long de l'année par voie réglementaire.

- « les lois de finances rectificatives traduisant les changements de politique »

Lorsqu'un nouveau Gouvernement arrive au pouvoir il met en œuvre une nouvelle politique cela se traduit budgétairement parlant par une loi de finances rectificative. Ce fut le cas en 1981 après l'élection présidentielle, en 1986 lors de la première cohabitation etc.

► *Le régime des lois de finances rectificatives*

Il est aligné sur le régime des lois de finances initiales et ce sur deux points notamment

► La présentation

La loi de finances rectificative comprend en effet comme la loi de finances de l'année, deux parties. La première partie 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 :

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

- Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées

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

► La procédure

La loi de finances rectificative est soumise aux mêmes délais que ceux qui s'appliquent aux lois de finances initiales. De plus les mêmes règles de priorité s'appliquent : priorité à l'Assemblée Nationale, vote préalable de la première partie.

2° 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. Ainsi elle peut devenir un instrument de contrôle dont l'efficacité pose problème.

► ***Un instrument de contrôle par sa définition et son contenu***

► La définition des lois de règlement

L'article 2 de l'Ordonnance définit ces lois à partir de deux finalités :

- la constatation des résultats
- l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions

Cela se traduit par un contenu particulier

► Le contenu des lois de règlement

La loi de règlement elle-même

- « établit le compte de résultat de l'année » (art 35 O)
- « autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor » (art 35 O)

Les annexes de la loi de règlement

- « les annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits » (art 36 O)
- « un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres » (art 36 O)

► ***Un instrument de contrôle dont l'efficacité n'est pas toujours réelle***

En constatant les différences entre les prévisions initiales et les résultats le Parlement exerce un contrôle sur le Gouvernement. Mais ce contrôle n'est efficace qu'à certaines conditions.

► Les conditions de l'efficacité : la limitation du décalage

Le contrôle n'est efficace que dans la mesure où il intervient peu de temps après la fin de l'exercice concerné. C'est pourquoi l'Ordonnance a prévu dans son article 38 que le projet de loi de règlement devait être déposé au plus tard « à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget ». Si ce délai est bien respecté, l'examen et l'adoption du texte n'intervient généralement qu'au milieu de l'année suivante.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 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). Ainsi, la discussion du budget de l'année « n » se fera en connaissant les résultats de l'année « n-2 » Le suivi dans le temps sera ainsi amélioré.

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. »

► L'appréciation de l'efficacité

Dans la mesure où le contrôle intervient à posteriori, plaçant le Parlement devant le fait accompli, il perd une grande partie de son efficacité. Mais surtout, ce sont les conditions politiques qui prévalent sous la V^e République qui font perdre une grande partie de l'efficacité de ce contrôle. En effet, le phénomène majoritaire rend illusoire le rejet du projet de loi de règlement par l'Assemblée Nationale.

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 réglementaires

Si chaque budget se traduit par au moins trois lois de finances comme on l'a vu, il passe aussi par quelques trois cents actes réglementaires. De 3 à 300, la multiplication des actes budgétaires prend des dimensions non négligeables !

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 !

1° Les actes réglementaires permettant l'application de la loi de finances

► *Les décrets de répartition*

Dans la mesure où les crédits ne sont plus votés par chapitre, c'est le Premier ministre qui met à disposition des ministres les crédits par chapitre et ce par le biais de décrets dits de répartition. (art 43 O). Dans cette opération, le Premier ministre a une compétence liée, puisqu'il doit se conformer aux indications figurant dans les "bleus" budgétaires.

Il existe autant de décrets de répartition que de ministères.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 reprend dans son article 44 les dispositions précédentes en les adaptant :

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 arrêtés de sous-répartition***

Chaque ministre disposant de ses crédits va alors procéder à une répartition par article à travers un arrêté de sous-répartition. Dans cette opération, le ministre n'est pas lié par les "bleus".

2° Les actes réglementaires modifiant la loi de finances

Les arrêtés de transfert

- Les arrêtés de report
- Les arrêtés d'annulation
- Les décrets de virement
- Les décrets d'avance

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que les transferts seront réalisés par décrets.