

LA SPECIALITE DES CREDITS

Grand principe de droit budgétaire il est appliqué dans les budgets locaux comme dans le budget de l'Etat.

I - La spécialité des crédits dans les budgets des collectivités territoriales

Le principe est énoncé par les articles L. 2312-2 du CGCT pour les communes, L.3312-1 pour les départements et L.4311-1 pour les régions. Sa signification est double, mais sa portée doit être relativisée car il peut être dépassé.

A) LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE

1° La signification technique

L'autorisation de dépenses est donnée non pas globalement mais de manière précise : elle porte sur un objet spécialisé. La spécialisation se fait à travers des chapitres et des articles budgétaires qui servent de base au vote.

2° La signification politique

Ce principe permet à l'organe délibérant de contrôler la politique de l'exécutif puisque celui-ci ne peut dépenser et donc agir que dans le cadre de l'autorisation qui est donnée. Mais ce cadre peut dans certaines circonstances se transformer en véritable carcan. Il faut donc pouvoir assouplir le principe ce qui en réduit la portée.

B) LE DEPASSEMENT DU PRINCIPE

1° Ses limites

Certains chapitres ne sont pas spécialisés. La loi du 5 janvier 1988 a prévu l'inscription d'une dotation pour dépenses imprévues qui ne peut dépasser 7,5 % du montant des dépenses réelles pour chacune des deux sections. (art L. 2322-1 ; L. 3322-1 ; L. 4322-1 du CGCT)

De plus, la section de fonctionnement comporte quatre chapitres globalisés :

- le chapitre intitulé « Charges à caractère général » codifié 011 qui regroupe les comptes 60, 61, 62 (sauf 621), 635, 637 et 713;
- le chapitre intitulé « Charges de personnel et frais assimilés » codifié 012 qui regroupe les comptes 621, 631, 633 et 64;
- le chapitre de recettes intitulé « Atténuation de charges » codifié 013 qui regroupe les comptes 609, 619, 629, 6419, 6459, 603 (en recettes) et 6611 (en recettes);

- le chapitre de dépenses intitulé « Atténuation de produits » codifié 014 qui regroupe les comptes 70389, 70619, 739, 7419 et 74879.

2° Ses exceptions

Des virements de crédits sont possibles d'article à article si le budget est voté par chapitre. (art L 2312-2 du CGCT pour les communes; L. 3312-1 pour les départements et L. 4311-1 pour les régions)

Art. L. 2312-2. - *Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article.*

Toutefois, hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire peut effectuer des virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre

Art. L. 3312-1. *Toutefois, hors les cas où le conseil général a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le président du conseil général peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre dans la limite du cinquième de la dotation de ce chapitre.*

Art. L. 4311-1. *Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil régional en décide ainsi, par article.*

II - La spécialité des crédits dans le budget de l'Etat

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.

A – LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE

1° La 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.

2° La signification actuelle

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

→ La présentation par chapitre est toujours la règle : art 7 (Ordonnance du 2-1-59)

« Les crédits ouverts par les lois de finances sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. »

Toutefois, la présentation se fera à partir du budget 2006 par programmes.

« 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 le vote ne se fait plus par chapitre

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

→ Le vote se fait par grande masse ou par moyenne masse (art 41 Ordonnance du 2-1-59)

Les « services votés » c'est à dire 95 % des crédits sont votés en une seule fois. Pour le reste, les « mesures nouvelles » le vote se fait par titre et par ministère.

La loi organique du 1^{er} août 2001 supprime les services votés. Les crédits seront votés par mission (article 43 LOLF). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44 LOLF).

Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (article 7 LOLF)

→ Mais les parlementaires savent comment les crédits qu'ils votent seront répartis par chapitre 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 chapitre. Or, les « bleus » servent de modèle obligé aux décrets de répartition en vertu de l'article 43 de l'Ordonnance.

B - LE DEPASSEMENT DU PRINCIPE

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.

1° Exceptions

Des mouvements de crédits sont possibles d'un chapitre à l'autre, portant ainsi atteinte à la spécialité des crédits. Dans son article 14, l'Ordonnance en prévoit deux formes.

a) Les transferts de crédits

→ Définition

« Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépenses sans modifier la nature de cette dernière ». (art 14 Ordonnance du 2-1-59)

La loi organique du 1^{er} août 2001 reprend la technique des transferts mais la redéfinit.

« *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.

Dans le cadre de la LOLF, ils sont effectués par décret

- 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 conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances* » (art 14 Ordonnance du 2-1-59)

« *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 :

- Condition de forme : c'est par décret que le virement est mis en œuvre
- Conditions de fond :
 - limitation du champ d'application : le virement n'est possible qu'à l'intérieur d'un même titre d'un même ministère
 - limitation du montant : le virement ne peut pas porter sur plus d'1/ 10^e de la dotation initiale

► **La loi organique du 1^{er} août 2001** prévoit un régime plus sévère encore, c'est le même que celui des transferts c'est à dire qu'ils sont effectués par décret

- 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.
- 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.

2° Limites

a) Les crédits globaux

Ce sont des crédits-réservoirs dans lesquels il est possible de puiser pour abonder en cours d'année tel ou tel chapitre. Les dispositions actuellement en vigueur ne seront pas fondamentalement.

Les dispositions de l'ordonnance

→ Le crédit global pour dépenses accidentelles (art 7 et 11 Ordonnance du 2-1-59)
C'est un chapitre du budget des charges communes. Il permet de faire face à "*des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues*". Ce sont des décrets pris sur rapport du Ministre des finances qui répartissent ces crédits. (398,5 millions €, PLF 2004)

chapitre article	agrégat	Crédits votés 2003	Mesures acquises 2004	Services votés 2004	Mesures nouvelles 2004	Total pour 2004
37-95	Dépenses accidentelles					
10	21 Dépenses accidentelles	39.558.000	"	39.558.000	+358.942.000	398.500.000
	Totaux pour le chapitre	39.558.000	"	39.558.000	+358.942.000	398.500.000

→ Le crédit global pour dépenses éventuelles (art 7 et 11 Ordonnance du 2-1-59)
Ce crédit permet d'abonder les chapitres dotés de crédits provisionnels. C'est le Ministre des finances qui par arrêté peut utiliser ce crédit. (45 millions €, PLF 2004)

chapitre article	agrégat	Crédits votés 2003	Mesures acquises 2004	Services votés 2004	Mesures nouvelles 2004	Total pour 2004
37-94	Dépenses éventuelles					
10	21 Dépenses éventuelles	45.000.000	"	45.000.000	"	45.000.000
	Totaux pour le chapitre	45.000.000	"	45.000.000	"	45.000.000

→ Les crédits globaux pour dépenses indéterminées
Ces crédits permettent de financer des opérations qui ont été prévues dans leur principe, mais dont la mise en œuvre n'est pas encore précisée. Ils sont répartis entre plusieurs chapitres.

Les dispositions de la LOLF

→ Selon l'article 7, une mission spécifique regroupe deux dotations :
- Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles

- Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations 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 programmes, par décret pour la première, par arrêté du ministre des finances pour la seconde (article 11 LOLF)

b) Les fonds

→ Les fonds spéciaux du Premier ministre.

L'attribution de ces crédits au budget du Premier ministre, résulte de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946. Le Premier ministre dispose librement de ces crédits et joue à la fois le rôle d'ordonnateur et de comptable (cette pratique méconnaît ainsi les règles de la comptabilité publique).

En juillet 2001, l'existence de ces fonds a suscité une polémique à la suite de laquelle le Premier ministre, Lionel Jospin a demandé à Monsieur Logerot, Premier président de la Cour des comptes de lui fournir un rapport en vue de réformer les fonds spéciaux.

Désormais les indemnités allouées aux membres des cabinets ministériels et aux ministres eux-mêmes doivent être versées par virement et donner lieu à une fiche de paie. Elles sont soumises aux contributions sociales et à l'impôt sur le revenu.

Pour compenser la "perte" de revenu des ministres, le Gouvernement Raffarin a opté pour une augmentation de 70% du traitement de ces derniers, hausse qui a été ratifiée début août par la loi de finances rectificative pour 2002.

Projet de loi de finances pour 2004

chapitre			Crédits votés 2003	Mesures acquises 2004	Services votés 2004	Mesures nouvelles 2004	Total pour 2004
article	agrégat						
37-91	Fonds spéciaux						
10	31	Direction générale de la sécurité extérieure	33.165.352	*	33.165.352	*	33.165.352
20	31	Autres actions liées à la sécurité	4.308.320	*	4.308.320	*	4.308.320
		Totaux pour le chapitre	37.473.672	"	37.473.672	"	37.473.672

→ Les fonds des assemblées parlementaires.

L'Assemblée Nationale et le Sénat disposent de crédits que la loi de finances leur ouvre globalement. Au nom de l'autonomie financière dont elles bénéficient, les assemblées, décident de l'utilisation de ces crédits, elles élaborent librement leur budget dans le cadre établi par la loi de finances de l'année. Les dotations prévues dans le Projet de loi de finances pour 2004 sont les suivantes :

- 484 576 500 € pour l'Assemblée nationale et 6 956 250 € pour la société de programme « La chaîne parlementaire – Assemblée nationale », **soit 491 532 750 € au total** ;

- 275 109 100 € pour le Sénat, 11 151 700 € pour le jardin du Luxembourg, 1451 800 € pour le musée du Luxembourg et 7 775 000 € pour la société de programme « Public Sénat », **soit 295 487 600 € au total**.