FINANCES PUBLIQUES

LOLF : Loi organique relative aux lois de finance, voté par le parlement qui concerne la façon de voter chaque année le budget. 1er aout 2001.

Didier Migaud : Un des concepteurs de la LOLF.

C’est le bouquet d’artifice des finances publiques.

1000 milliard d’euros = correspond à l’addition des budgets publics annuels.

L’Etat (collectivité locale) emprunte pour des dépenses d’investissement, d’équipement, mais pas de fonctionnement, car ne génèrent pas de recettes.

Personnes publiques : Trilogie : Etats, collectivités locales.

Introduction : Présentation Générale des finances publiques

Définition des Finances publiques :

Pour le professeur Jize : «  il y a des dépenses il faut les couvrir ».

C’est l’étude des moyens pour lesquelles l’Etat se procure les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques, et en répartie la charge entre tous les citoyens.

C’est une définition instrumentale des finances publiques.

Finances publiques : Un des instruments des actions publiques, avec les personnels, les patrimoines et à côté les moyens juridiques.

Pour Gaudemet et Molinier : C’est l’étude des modalités et des finalités de la gestion des fonds publics.

Les fonds publics peuvent êtres appréhendés :

- Soit par les moyens (dépenses de personnels, de fonctionnement, d’investissement).

- Soit par rapport aux actions financées (aux missions et aux programmes de l’Etat : Justice, Sécurité, Enseignement).

Originalité des Finances publiques :

C’est une discipline carrefour qui est à la fois financière, économique, sociologique et juridique.

**L’aspect financier :**

1. La matière est financière comme l’illustre les techniques : recette, dépenses, emprunt, déficit.
2. Ce sont des finances particulières comparées aux finances générales, quand aux fins poursuivies, et aux moyens utilisés.
3. La finance publique est de contribuer à la satisfaction des besoins d’intérêts généraux.

D’un point de vue quantitatif, les moyens des personnes publiques sont spécifiques (1000 milliards) :

4 administrations publiques :

- L’Etat : 377 milliards

- Organisation divers d’administration centrale (70 milliards).

- Administration publiques locales (210 milliards)

- Sécurité Sociale : 460 milliards.

Le déficit ne doit pas dépasser 3% du PIB national.

D’un point de vue qualitatif : technique juridique : prérogative de finances publiques.

Les personnes publiques disposent de prérogatives très importantes de puissance publique, pour réaliser leurs opérations financières, ce qui s’explique par l’importance de l’intérêt général.

Exemple : L’imposition (obligation)

L’impôt est l’exemple type de l’acte administratif unilatéral : sans le consentement de son destinataire.

Si le contribuable ne paie pas son impôt, l’administration peut y procéder l’exécution d’office et forcée, jusqu’à saisir ses biens par voie d’huissier du Trésor.

**L’aspect économique :**

L’utilisation du budget public est toujours utilisé à des fins économiques comme l’illustre les politiques de relance de la demande. (Politique Keynésienne)

Les politiques budgétaires participent à la politique économique des Etats.

**L’aspect sociologique :**

-Les finances publiques participent à la science politique en révélant parfaitement l’organisation et la distribution du pouvoir entre les acteurs.

Qui décide ? Parlement ou Gouvernement.

- Les finances publiques participent aussi à la science administrative, en révélant parfaitement l’organisation et le fonctionnement de l’administration publique : Le ministère des Finances a un pouvoir important au sein de l’Etat.

Relations entre l’Etat et ses collectivités locales :

Contraste entre l’indépendance formelle des collectivités locales (art 72 : autonomie de la finance) et à la dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l’Etat. (40 % des recettes locales viennent du budget de l’Etat).

**L’aspect juridique :**

Les activités financières publiques font l’objet d’un encadrement juridique très important pour deux raisons :

 - Pour protéger le pouvoir du souverain, cad du citoyen et de leurs représentants cad le pouvoir des assemblées délibérantes.

 - Pour protéger les fonds publics qui doivent être destinés à satisfaire exclusivement les besoins d’intérêts généraux.

**Le droit Financier public** est très important et comporte 4 branches :

 - **Le droit budgétaire** comporte les règles relatives à la préparation, aux contenus, à l’adoption et aux contrôles des budgets publics.

 - **Le droit de la comptabilité publique :** comporte les règles juridiques relatives à l’exécution des opérations financières (paiement des dépenses, recouvrement des recettes, gestion de trésorerie).

 - **Le droit fiscal :** ensemble des règles juridiques relatives au régime des impôts et à la procédure de leur recouvrement.

Comporte deux sortes de règles :

 - Législatives : beaucoup dans le code général des impôts et dans le libre des procédures fiscales.

 - Règlementaires : décrets, impôts réservés au Parlement.

Mais peut déléguer son pouvoir au gouvernement.

**- Le droit des marchés publics :**

Ensemble des règles juridiques relatives à la commande publique, cad pour la réalisation des achats et des opérations en matière de fournitures, de travaux, et de services (CMP : Code des marchés publics, de natures règlementaires, donc un décret…).

**Première Partie : Le cadre des Finances Publiques**

**Chapitre 1 : Les institutions : La prépondérance de l’administration des finances.**

Section 1 : Les acteurs constitutionnels.

**Le parlement** :

Il est l’acteur essentiel des Finances Publiques. Il est doté de plusieurs compétences financières :

 - Déterminer, voter les lois des finances annuelles : Déterminer les ressources et les charges de l’Etat.

 - Il est le seul compétent pour voter l’impôt (le taux, l’assiette, et les procédures fiscales).

 - Le parlement vote les lois de financement de la sécurité sociale.

 - Le parlement doit adopter les traités, lorsque ces traités engagent les finances de l’Etat

**Le Président de la République :**

Compétence secondaire. Il préside le conseil de ministres, qui adoptent les lois des finances.

 - Il est compétent pour signer les ordonnances, présentées par le 1er Ministre.

 - Il exerce un pouvoir important d’arbitrage et de directive, qui peut concerner les finances publiques. (Adresser la directive du déficit pour ne pas dépasser les 3% du PIB).

**Le 1er Ministre :**

Pouvoir plus important en matière de finances publiques, puisque de façon précise, il est responsable de la préparation des projets de loi de Finances.

 - Il est titulaire des pouvoirs règlementaires cad que le 1er ministre est titulaire de droit commun, pour prendre des mesures générales et impersonnelles, qui s’impose à leurs destinataires.

 - Mais il ne détient pas toutes les compétences règlementaires. Il y a en effet, d’autres titulaires : Le parlement dans les matières qui lui sont réservées par la constitution (L’impôt).

Souvent, se pose le problème de la coordination entre le 1er ministre et le ministre des Finances.

**Le ministre des Finances :**

Il a des compétences importantes en matière de Finances publiques (Contreseing- Préparation des budgets) qui font ombrage au pouvoir financier du 1er ministre, ce qui explique donc cette tension.

Dans certains cas, le ministère des finances a été coupé en 2 ministères (Economie/Budget).

Ou bien encore, de fusionner les 2 fonctions de 1er ministre et de ministre des finances

Section 2 : L’Administration des finances

C’est la 4ème Administration en termes d’effectifs. (160 000), qui sont majoritairement des effectifs déconcentrés puisque moins de 5 % sont en administration centrale.

1. **Le Ministre des finances.**

Il a un rôle prépondérant en matière de finances publiques :

 - La préparation annuelle du budget est placée sous sa responsabilité.

 - Il doit contresigner toutes les mesures juridiques intéressant les finances publiques, sous peine d’illégalité du décret financier.

 - Le contreseing associe les ministres à l’exercice du pouvoir règlementaire.

 - Il a un pouvoir d’information financière économique :

 - Fournit par l’INSEE

 - Par la direction de la prévision, qui fait parti de la Direction générale des finances publiques.

 Il a aussi un pouvoir d’influence car il dirige ou participe à de nombreux organismes consultatifs ou décisionnels (le service des comptes de la nation).

1. **L’Administration Centrale du Ministère des Finances.**

2 rubriques :

 - A vocation économique :

INSEE

DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation, répression des fraudes).

DGTPE (Direction générale du trésor et de la politique économique).

- Gère les participations financières de l’Etat dans les entreprises publiques.

- Gère les emprunts et la dette publique de l’Etat.

Elle est assistée par l’agence France Trésor (service à compétence nationale).

France Domaine : Location d’immobiliers public

IGPDE : Institution de gestion publique et de développement économique.

 - A vocation financière :

Ce son les plus importants en matière de finances publiques :

 - La direction du budget : Etat major (pas de déconcentration). Elle prépare le budget de l’Etat chaque année, pour en suivre l’exécution.

 - La DGFIP : Direction générale des finances publiques. Elle se met en place depuis avril 2008, et elle a fusionné deux grandes directions :

 - LA DGCP (direction générale de la comptabilité publique)

 - LA DGI (Direction générale des impôts)

Il s’agit de deux grandes opérations du paiement des finances publiques.

Les trésoreries sont gérées par la DGCP à Bercy qui fera parti de la DGFIP.

La DGI s’occupe du recouvrement des impots.

DGFIP : Environ 130 000 agents.

Il existe de nombreuses autres administrations centrales :

 - DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects : 18000 :

 - Mission fiscale en matière d’impôt : TIPP

 - Mission de sécurité : lutte contre les trafics d’armes, de drogues.

 - DAJ : Direction des affaires juridiques

1. **Les ramifications des ministères des finances**

Représentation de la DGFIP :

* 1. *Les services déconcentrés du ministère.*

La plupart des directions sont dotés de services déconcentrés dans les différentes circonscriptions administratives de l’Etat.

Les services du trésor :

- La trésorerie générale de la région et du département dirigée par les TPG (trésorier payeur généraux).

 - Les recettes des finances, appartenant au service du trésor.

 - La trésorerie principale

 - La trésorerie

Les services fiscaux :

 - Direction des services fiscaux (Région, Département).

 - Les centres des impôts

 - Les services spécialisés de la DGI que sont les CIF (centre des impots fonciers)

* 1. *Les services et les directions de contrôle*

Mission importante et réalisée de plusieurs façons :

- Les contrôleurs financiers : qui sont en place dans les administrations de l’Etat : Ministères et services déconcentrés. Ils sont chargés de vérifier la régularité des dépenses publiques. Soit avant ou après.

- Le contrôle d’Etat : Qui représente la tutelle financière de l’Etat, sur des organismes publics, parapublics, voir privés. Contrôles effectué auprès d’établissement public industriel et commerciaux (EPIC), de GIP (groupement d’intérêt publics), d’entreprises publiques, d’associations subventionnées par fond publics.

Le contrôle est renforcé pour les centres publics ou quasigratuits : Enseignement, santé, culture.

D’autres activités sont de nature industrielle ou commerciale : transport aérien, financé par les usagers eux-mêmes.

 - L’inspection générale des finances : Un grand corps de l’Etat (200-300) qui exerce leur inspection partout ou sont détenus des fonds publics.

* 1. *Les comptables*

Ils sont chargés de tenir une comptabilité publique (commune, trésorerie générale) et également de procéder aux opérations de dépenses et de recettes, ainsi que le recouvrement des recettes publiques. Ils sont également chargés de contrôler la régularité financière des ordres de paiement et de recettes que leurs adressent les ordonnateurs.

Ces fonctions (exécution, contrôle) sont une lourde responsabilité professionnelle qui explique deux grands mécanismes juridiques :

 - Une responsabilité juridique spécifique : engagé ou mis en jeu par une juridiction spécialisée à cet effet.

 - La responsabilité du comptable mis en jeu par la cour des comptes. Le montant des sommes correspondant à une irrégularité constatée dans sa comptabilité :

 - Déficit inexpliqué

 - Recettes non recouvrées

 - Dépenses irrégulièrement payées.

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables :

Le comptable n’est pas le subordonné hiérarchique de l’autorité administrative, donc il doit pourtant exécuter les ordres de dépenses et de recettes de façon à lui donner l’indépendance pour vérifier les titres de paiements et de recettes.

La plupart des comptables publics sont des agents du ministère des finances.

La situation des comptables publics :

 - Les receveurs des administrations financières sont les comptables publics spécialisés dans l’administration des impôts et eux seuls rendent des comptes devant les comptables publics de l’administration des douanes.

 - Les comptables directs du Trésor sont un peu plus de 4000. Ils sont responsables du service des Trésors :

 - Les TPG

 - Les receveurs des finances

 - Les trésoriers principaux

 - Les inspecteurs du Trésor (2500-3000)

-Les comptables publics des collectivités territoriales :

 -Receveurs municipaux

 - Payeurs départementaux

 - Payeurs régionaux

Ce sont tous des comptables directs du Trésor, cad des fonctionnaires des finances, appartenant à la DGCP (DGFIP).

La plupart des établissements publics ont également un comptable direct du Trésor :

 -Université

 - Hôpitaux

Les Etablissements scolaires sont gérés par des gestionnaires qui sont des comptables publics, mais sont des personnels de l’éducation nationale.

Certains établissements publics n’ont pas de comptables publics, car leur gestion est soumise à la comptabilité générale cad comme une entreprise, comme la poste.

Section 3 : Aperçu des autres acteurs des finances publiques.

1. Certains Etablissements financiers

Il y a deux catégories d’établissements financiers :

 - Trésors public : Ministères des finances dans ses activités financières, avec ses partenaires.

 - Certaines établissements financiers : Au nombre de 4 :

-2 individualités :

 **- La Banque de France** qui fait parti du SEBC : Système européen de banque centrale, crée en 1800. Elle intervient à deux titres :

 - Elle gère le compte courant du Trésor, les disponibilités de l’Etat, l’ensemble de toutes les dispositions des personnes publiques.

 - Elle participe de façon très étroite à la gestion de la dette publique.

 - Elle est une personne publique dont le capital appartient à l’Etat.

 - **La caisse des dépôts et consignations** a été crée en 1816. C’est un établissement public placé sous la surveillance de l’autorité législative (du Parlement), notamment une commission de surveillance.

Elle intervient de multiples façons :

 - Participation au capital de SEM (Sociétés d’économies mixtes) : TAN

 - Participe à la gestion de la SS : Gère sa trésorerie et ses mouvements financiers.

 - Participe activement à la Gestion de la dette publique.

2 catégories d’établissements financiers :

 - Les SVT : Spécialistes en valeur du Trésor. Ils sont une trentaine d’établissements de crédit (BNP….). Ce sont les partenaires directs de France trésor dans le cadre des placements, des emprunts de l’Etat.

 - IFS : Institutions financières spécialisées : Ce sont des établissements de crédit auxquels l’Etat a confié une mission de financement d’intérêts publics. Agence Française de développement : PED.

1. Les Juridictions financières

Ce sont la cours de comptes, les chambres régionales des comptes, la CDBF (Cours disciplines budgétaires et financières).

Ces juridictions sont des juridictions administratives spécialisées, cad soumis au contrôle du Conseil d’Etat par le recours en cassation.

La cours des comptes est les CRC jugent les comptes des comptables publics, donc les jugements et les arrêts peuvent faire l’objet d’un recours devant le Conseil d’Etat.

1806 : Cours des comptes

1982 : CRC (chambre régionales des comptes).

1948 : CDBC

La CDBF sanctionne les fautes de gestion commise par les autorités administratives (règles de la comptabilité publique).

C’est une juridiction administrative répressive en matière financière.

La cour des comptes et les CRC procèdent également à l’examen des gestions publiques : rapport de la cour des comptes, ou des CRC.

(Analyse- Audit du CHU par exemple).

**Chapitre 2 : La Modernisation (la LOLF)**

**Section 1 : Avant la LOLF**

- Textes fondateurs de la révolution Française (art 13-14-15 DDHC)

- Les grands principes de la nécessité de l’impôt, du consentement à l’impôt et de l’égalité à l’emploi.

- Principe du contrôle de la dépense publique (par le parlement).

- Principe du contrôle des finances publiques.

Banque de France : 1800

CRC : 1807

CDC : 1816

Conseil d’Etat : 1799

TPG : 1865

Les 19ème et 20ème siècles consolident les finances publiques modernes avec 3 illustrations :

 - Mise en place des grandes finances du droit financier public.

 - Les grands principes budgétaires se mettent en place pour renforcer le Parlement.

Droit de la comptabilité publique : Formalisé par des grands textes :

 - Ordonnance de 1822

 - Décret de 1862 puis 100 ans plus tard

Droit fiscal et marche public mis en place au 20ème siècle.

- **L’importance de la constitution** des finances publiques :

 - Les constitutions formalisent les grandes règles des finances publiques : - Les compétences des acteurs budgétaires.

 - Procédures budgétaires (art47).

 - Le conseil constitutionnel intervient fréquemment en matière de finance publique, pour contrôler le respect de la constitution et des principes constitutionnels, et des lois organiques.

- **L’internationalisation** des Finances publiques, c'est-à-dire l’importance des règles juridiques internationales sur les finances publiques. Pourquoi ?

 - Une raison juridique explique l’importance des règles juridiques : Les traités ont une valeur supérieure à celle des lois, même lorsque la loi est plus récente que le traité (art 55).

Anecdote de Nicolo en 1989 qui ne respectait pas cela, et adoptait le plus récent.

 - Une raison quantitative : il y a de plus en plus d’actes juridiques internationaux, surtout par l’Union Européenne, du droit communautaire dérivé (directives et règlements du conseil Européen).

Les textes juridiques internationaux concernent 3 aspects :

 - Les recettes publiques sont concernées par les conventions fiscales internationales. :

Le droit communautaire fiscal : Harmonisation de la fiscalité des Etats membres.

 - Les dépenses publiques sont concernées par un dispositif important du traité de Rome (art 87 : interdit aux Etats membres de verser des aides publiques risquant de fausser la concurrence, sauf pour aider les régions).

 - Le solde budgétaire : Pacte de stabilité et de croissance (art 104 du traité de Rome). Il résulte du traité de Maastricht de 1992. « Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs »

Déficit : Ne doit pas dépasser 3% du PIB

Endettement Public : Ne doit pas dépasser 60 % du PIB

Ces 3 secteurs sont concernés par des normes juridiques internationales.

**Section 2 : La LOLF : Loi organique relative aux lois de Finances.**

Loi de 2001, entrée en vigueur en 2006 pleinement.

Loi qui abroge et remplace l’ordonnance du 2 janvier 1959 concernant les règles de préparations de contenu et d’adoption des budgets annuels de l’Etat. Remplace aussi certains aspects d’exécution du budget de l’Etat.

La LOLF applique et précise l’article 34 de la constitution : « les lois de finances déterminent les ressources et charges de l’Etat, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Fin 58- Début 59 : Sont apparu les lois organiques.

La LOLF a été adoptée par le Parlement de façon consensuelle, dans les mêmes termes, par la majorité et par l’opposition.

Les deux pères forment la paire : Didier Migaud (PCF).

La LOLF est d’initiative parlementaire : Elle a été validée par le conseil Constitutionnel le 25 juillet 2001, et promulguée le 1er aout 2001.

La LOLF est la plus important réforme de l’Etat depuis 1945.

La LOLF répond à deux objectifs :

 - Renforcer le Parlement, financièrement.

 - Mise en place d’une nouvelle gestion publique.

 - Générer une reforme importante de l’Etat (on sort des lois de finances).

1. **L’objectif politique : Le renforcement du pouvoir financier du Parlement.**

**1) Renforcement du pouvoir de décision législatif.**

- La compétence financière du Parlement est étendue :

 - Le Parlement doit ratifier les redevances et non seulement les impôts.

 - La suppression des services votés :

- Jusqu’à la LOLF, le Parlement votait en bloc les dépenses inéluctables, automatiquement reconduite d’une année sur l’autre : Représentant + 90% des dépenses.

- Avec la LOLF, le parlement discute et vote le budget à partir du 1er Euro.

 - Consultation plus important et plus fréquente des commissions des finances du Parlement. Le gouvernement peut modifier le budget.

**2) Renforcement du pouvoir de contrôle Parlementaire sur les finances publiques.**

- Assistance plus proche du parlement de la cour des comptes.

- La cour des comptes doit certifier chaque année la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes de l’Etat.

- Un calendrier + serré pour voter la loi de règlement des comptes, qui constate les résultats financiers de l’exercice et doit être votée l’année suivante l’exercice budgétaire.

- Le pouvoir de contrôle est également renforcé avec d’avantages d’informations, et une information plus pertinente au profit du Parlement. Ex : Les projets et rapports annuels de performances.

1. **La nouvelle gestion publique.**

La LOLF fait passer l’Etat d’un budget de moyen à un budget d’objectif, mettant en place une culture de la performance, qui consiste à analyser les moyens de l’action publique :

 - Charges de personnels

 - Investissement

 - Dépense de fonctionnement.

La LOLF met en place un nouveau budget d’objectif, assortie d’une démarche de performance, qui modifie les procédures financières.

La nouvelle architecture du budget qui distingue les missions, les programmes, et les actions :

- Les crédits de l’Etat sont ventilés entre 34 missions (justice, sécurité, enseignement supérieur, gestion des finances publiques, et ressources humaines) ministérielles ou interministérielle (sécurité car elle compose 2 programmes : ministère de l’intérieur et défense : Police nationale, Gendarmerie nationale).

Chaque mission comporte un certain nombre de programmes : 4 programmes par missions en moyenne.

Et Chaque programme comporte un certain nombre d’actions : 700 (environ 5 actions par programmes.

Remplacement des budgets de moyens, par des budgets d’objectif. Crédits présentés en missions, programmes, actions.

Chaque programme comporte des crédits, qui sont eux même ventilés par titre correspondant aux moyens :

 - Crédit de fonctionnement

 - Crédit d’investissement

 - Crédit de charge de personnels.

Cette ventilation en moyen n’est qu’indicative, c'est-à-dire que l’administration peut modifier cette affectation par nature, sauf pour augmenter les dépenses de personnels.

C’est ce qu’on appelle la fongibilité asymétrique : au sein de chaque programme, l’administration fait ce qu’elle veut sauf : Crédit de fonctionnement vers du personnel.

La mesure de la performance consiste pour chaque mission et chaque programme à afficher **une stratégie générale.**

Pour chaque programme, **des objectifs à atteindre** (621 répartis entre les 130 programmes soit 5 environ).

Ex : En justice, réduire les délais de jugement, et améliorer les qualités des jugements.

**Indicateur** : Permettre de mesurer l’attente des objectifs : mesure les résultats.

Pour la qualité : consiste à mesurer les taux d’annulation des jugements.

Cette performance des fonds publics et de l’activité publique est mesurée par 2 documents budgétaires :

 - Le PAP : **Projet annuel** de performances, qui accompagne les projets de loi et de finance et qui vont comporter les objectifs de 2009. Une trentaine de projets environ.

 - Le RAP : Rapports annuels de performances, **mesure les résultats** au moment du vote de la loi du règlement des comptes.

Procédures financières : La LOLF intéresse les 3 temps du budget.

 - **L’adoption du budget** : Jusqu’en 2005, le budget était voté par titre et par ministère. Pour chaque ministère, 4 titres. **Désormais**, le budget de l’Etat est voté par mission. Les crédits étant spécialisés (au sein de chaque mission) par programme. Le parlement vote pour chaque mission (environ 30)

 - **L’exécution du budget** : Le budget de l’Etat (en mission et programme) est subdivisé entre les différentes administrations de l’Etat, surtout entre les services déconcentrés. Réalisé par les BOP (Budgets opérationnels de programmes), eux-mêmes subdivisés en UO (Unité opérationnelle).

 - **Le contrôle des crédits :** Le contrôle de l’exécution du budget est renforcé par la LOLF de multiples façons :

 **-** Davantage de rapports d’informations : (Sur les prélèvements obligatoires) qui sont de plus grande qualité qui améliore les contrôles des RAP et PAP.

 - (Certification des comptes de l’Etat par la Cour des Comptes) qui certifie que les comptes de l’Etat soient réguliers, sincères et fidèles.

**La LOLF a provoqué une réforme plus générale de l’Etat :**

 - Soit de façon directe :

- LA LOLF, qui ne concerne que l’Etat, en réalité **concerne également les partenaires de l’Etat**, c'est-à-dire les opérateurs de l’Etat, c'est-à-dire des organismes autonomes, distinct de l’Etat, mais qui participent aux missions ou aux réalisations des missions de l’Etat (environ 650 opérateurs), qui sont principalement des établissements publics (université qui réalise la mission d’enseignement supérieur et la recherche), ou des associations subventionnées.

**- Concerne également les personnels de l’Etat**, pour lesquels la LOLF va peut être s’accompagner d’une plus grande individualisation des rémunérations, appuyée sur la performance (Directeur d’administration centrale avec une part de rémunération à la performance).

 - Soit de façon indirecte :

- La LOLF inspire toute la gestion des administrations publiques, comme l’illustre les collectivités locales, qui ne sont pas considérées comme des opérateurs de la LOLF, en raison de leur grande autonomie, et de leur libre administration (Art 72).

- Les collectivités territoriales s’inspirent de la LOLF, pour mettre en place des démarches de performances : objectifs, indicateurs, stratégies, missions.

De façon générale, la LOLF génère une réforme plus générale de l’Etat, comme l’illustre de nombreux exemples : LA DGMF (Direction générale de la modernisation de l’Etat) qui est au ministère des finances.

La révision constitutionnelle du 23 juillets 2008 confirme l’objectif politique de la LOLF :

 - Art C24 : Le Parlement vote la loi, il contrôle l’action du gouvernement, il évalue les politiques publiques (résultats atteints, objectifs fixés, en utilisant les moyens utilisés).

 - Art C51-2 : Constitutionnalise les commissions d’enquêtes parlementaires, pour l’exercice des missions, des contrôles et d’évaluation.

 - Art C49,3 : Concerne l’engagement de la responsabilité du gouvernement à l’occasion du voté d’un texte de loi. Ce système est supprimé sauf pour les lois de finances, et de financement de la sécurité sociale, et aussi une autre loi, une seule fois dans l’année.

 - Art 47-2 : Concerne la cour des comptes et également les comptes des administrations publiques qui sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine, et de leur situation financière.

 **Deuxième Partie : L’autorisation budgétaire**

C’est le vote du budget qui est encadré juridiquement de façon très étroite pour assurer une protection politique du pouvoir financier du Parlement, et une protection technique des fonds publics.

Cet encadrement se traduit par l’existence des principes budgétaires, ainsi qu’un certain nombre de lois de finances et le vote du budget.

**Chapitre 1 Les principes budgétaires.**

Ils sont apparus au 19ème siècle pour mettre en œuvre le grand principe de l’autorisation parlementaire, pour asseoir le pouvoir financier du Parlement.

Les grands textes juridiques ont connu un renforcement en même temps qu’un assouplissement : dérogation, ou encore changement de nature (principe de spécialité modernisé par la LOLF).

**Section 1 : l’annualité :**

1. **Définitions**

Les lois de finances prévoient les recettes et autorisent les dépenses pour l’année civile.

3 conséquences :

 - L’autorisation budgétaire doit être donnée avant le début de l’exercice budgétaire, ce qui explique les contraintes très rigoureuses pesant sur le Parlement. (Collectivités locales : 31 mars date limite).

 - Autorisation valable pour toute la durée de l’exercice.

 - L’autorisation n’est donnée que pour la durée de l’exercice : Les crédits ouverts au titre du budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.

1. **Le développement des atteintes à l’annualité budgétaire.**

Les modifications en cours d’exercice budgétaires sont possibles et fréquentes, soit par voie législatives, soit par voie règlementaires.

**Par voie législative :**

 - Les lois de finances rectificatives peuvent modifier la loi de finance initiale. Elles sont même parfois obligatoires, notamment en cas de bouleversement de l’équilibre du budget initial.

 - Les collectivités locales, peuvent également modifier le BP (Budget primitif). Possibilité de modifier le budget de l’année par une décision modificative, ou un budget supplémentaire : Budget modificatif qui reprend les résultats de l’année passée.

Voir tableau

**Par voie règlementaire :**

La LOLF autorise exceptionnellement le gouvernement à modifier lui-même le budget voté par le Parlement.

Le gouvernement peut augmenter ou annuler les dépenses. (Augmentation en cas d’urgence). L’augmentation des dépenses doit être ratifiée dans une prochaine loi de finance :

 - Décret d’avance ou d’annulation (1er ministre – Président).

Ces outils sont utilisés à des fins économiques, c'est-à-dire dans la politique de régulation budgétaire :

 - Ralentissement économique : décret d’avance pour relancer l’économie.

 - Surchauffe : geler l’économie.

Il existe également une modification d’affectation des crédits : Le Gouvernement peut prendre des décrets de virement, passant des crédits d’un programme à un autre, seulement dans la même mission (mission sécurité, gendarmerie vers police).

Cela n’est pas possible pour les collectivités territoriales.

1. **La pluri annualité budgétaire**

Ce sont les engagements financiers sur plusieurs années.

3 modalités :

 - L’Etat peut juridiquement s’engager sur plusieurs années :

 - signature d’un marché public

 - Recrutement d’un fonctionnaire

 - Mise à la retraite

Les budgets successifs doivent comporter des crédits permettant d’honorer ces obligations (payer les dépenses).

Les APCP (Autorisation programme crédit paiement) appelé maintenant **l’autorisation d’engagement de crédit de paiement**. Ce mécanisme permet de concilier le respect de l’annualité budgétaire et la garantie du pouvoir financier des dépenses sur plusieurs années (équipement public).

Mise en place depuis Juillet 2008, d’une nouvelle option financière du Parlement. :

Vote des lois de programmation des lois de finances publique :

1ère période : 2009-2012 : Concerne l’ensemble des administrations publiques.

Limité seulement à l’entreprise, mais à l’ensemble des administrations publiques et la sécurité sociale pour lesquelles sont prévus des buts financiers

**Section 2 : L’unité**

### Conception traditionnelle

Le respect de ce principe impose la réunion de trois éléments :

* l'ensemble des dépenses et des recettes doit figurer dans un document unique ;
* elles doivent être présentées de façon détaillée ;
* elles doivent être de même nature afin de pouvoir être additionnées.

Ce principe permet un contrôle accru des parlementaires sur les finances publiques. Il permet aussi d'assurer la clarté de la présentation du budget. Il permet de vérifier si le budget est réellement en équilibre, d'éviter l'existence de comptes hors-budget et de mettre en évidence le volume total des dépenses de l'État.

### Conception moderne

Ce principe est réaffirmé par l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il suppose que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient retracées dans le budget de l'État. Cependant, du fait de la décentralisation, les collectivités locales bénéficient de la personnalité juridique, les dépenses de l'État pour ces collectivités n'apparaissent donc pas directement dans le budget de l'état. C'est également le cas des établissements publics, des entreprises publiques et des organismes de sécurité sociale.

Ce principe implique donc également l'existence d'un document budgétaire unique soumis au vote des parlementaires. Cependant, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 24 décembre 1979, a exigé que la première partie de la loi de finance soit adoptée avant de passer à la seconde. Il a donc, de fait, provoqué une cassure dans la loi de finance annuelle. D'autre part, les lois de finances rectificatives modifient le texte en cours d'exercice et viennent s'ajouter au texte initial.

## Aménagements au principe d'unité budgétaire

## Il existe deux aménagements légaux au principe d'unité budgétaire :

### Les budgets annexes

Ils sont apparus avec la loi du 9 aout 1836 et réglementés à l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La LOLF limite le bénéfice d'un budget annexe « aux seules opérations de l'État non dotées de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de service donnait lieu au paiement de redevances ».

Il ne reste aujourd'hui que deux budgets annexes:

* Les journaux officiels
* L'aviation civile

D'autres budgets annexes ont été supprimés :

* Les monnaies et médailles (2007)
* L'ordre de la libération (2006)
* L'ordre de la légion d'honneur (2006)
* Les prestations sociales agricoles (2005)
* L'imprimerie nationale (1993)
* Les PTT (1991)

Ces services ne possèdent pas la personnalité juridique.

Le caractère de budget annexe leur a été conféré pour leur donner une indépendance financière. Cependant, l'existence de budgets annexes porte atteinte à l'intégrité du principe d'unité budgétaire.

### Les comptes spéciaux du Trésor

Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer des opérations de recettes et des dépenses effectuées en dehors du budget général, par des services de l'État qui ne sont dotés ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Ils servent à comptabiliser des opérations budgétaires provisoires destinées à se solder en équilibre, comme les prêts et les avances. Ils permettent également de déroger aux règles de la comptabilité publique pour les opérations à caractère industriel et commercial réalisées par des services publics administratifs.

L'existence de ces comptes spéciaux du Trésor remet en cause le principe d'unité budgétaire car il en existe énormément. On en dénombrait 400 en 1947 ! L'ordonnance du 2 janvier 1959 a essayé de les limiter en instaurant 6 catégories de comptes. Les comptes spéciaux du Trésor devaient rentrer dans l'une de ces 6 catégories pour être utilisés. La LOLF a réduit le nombre de comptes spéciaux du Trésor à 4 comptes :

* les **comptes d'affectation spéciaux** (article 21 de la loi organique, qui dispose qu'il doit y avoir une relation directe entre les recettes et les dépenses). Il en existe six actuellement. Deux d'entre eux réunissaient 98% des crédits des comptes d'affectation spéciaux dans la loi de finances initiale pour 2006 : le compte des pensions et le compte des opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État.
* les **comptes de commerce** (article 22). Ils concernent les services de l'État qui n'ont pas la personnalité morale et ont des activités industrielles et commerciales. Le plus important est le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, qui reçoit 94% des autorisations de découvert des comptes de commerce.
* les **comptes d'opération monétaires** (article 23) sont des comptes techniques qui ne font que l'objet d'une évaluation dans la LFI : perte de change, émission de monnaie métallique, opérations avec le FMI...
* les **comptes des concours financiers** (article 24). Ces comptes retracent l'ensemble des prêts fait par l'État, qui doivent être en lien entre le montant du prêt et la quantité de la dépense concernée. Le plus important concerne les avances aux collectivités territoriales » : il permet à l'Etat d'avancer par douzièmes aux collectivités territoriales le produit des impôts qu'elles ont votés.

La LOLF, en diminuant le nombre des comptes spéciaux, a quelque peu renforcé le principe d'unité budgétaire.

## Dérogations au principe d'unité budgétaire

Il existe en effet deux moyens de déroger au principe d'unité budgétaire :

### La débudgétisation [modifier]

Cette technique consiste à alléger le budget général de l'État en reportant certaines des dépenses qu'il supportait jusque là vers les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Dans ce cas, le contrôle parlementaire est toujours possible car les dépenses restent dans les comptes publics.

Une autre solution consiste à reporter certaines dépenses vers des personnes morales privées ou publique pour échapper au contrôle parlementaire.

La débudgétisation va parfois encore plus loin. En effet, il arrive que l'État fasse peser sur d'autres personnes morales que lui le financement de certaines dépenses qu'il avait coutume d'assurer. Il s'agit notamment de la question des fonds, comme le Fonds solidarité vieillesse créé en 1993.

Toutefois, le Conseil constitutionnel contrôle cette pratique. La loi de finances pour 1995 prévoyait ainsi de « sortir » du budget annexe des prestations sociales agricoles certaines majorations de pensions pour les retraités de professions agricoles. Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 34 de cette loi, considérant que « le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur [et] que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui [...] présentent pour lui **par nature** un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas. »

### Les budgets autonomes

Ce sont ceux des organismes publics ou privés, dotés de la personnalité morale et assurant une mission de service public. Leurs comptes ne sont pas intégrés dans la loi de finances car ils disposent de leurs budgets propres. Cependant, ils reçoivent des subventions de la part de l'État et n'apparaissent pourtant pas au budget.

**Section 3 : L’universalité**

## Double acceptation du principe d'universalité budgétaire

### Règle de la non compensation

Aussi appelée règle du produit brut ou règle de la non-contraction. Ce principe a été introduit sous la Restauration , il a été réaffirmé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959.

Cette règle signifie que les dépenses et les recettes doivent figurer dans la loi de finance pour le produit brut. Il ne doit pas y avoir de **compensation** entre elles, le budget de l'Etat ne doit pas afficher un solde net. Tout doit être mentionné dans la loi de finance. Cela signifie qu'il est interdit de présenter ses prévisions de dépenses en ayant au préalable déduit le montant des recettes escomptées. Les services administratifs ne peuvent pas se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués. Tout produit d'une recette doit être reversé au budget général sans pouvoir être utilisé par le service.

Cette règle est justifiée par le fait qu'elle permet aux parlementaires d'être certains qu'aucune dépense ou recette ne leur est soustraite par dissimulation de son montant réel. Elle empêche également la constitution de '"caisses noires"'. Les services administratifs pourraient être tentés de se procurer des recettes accessoires afin d'accroître leur possibilités de dépenses. La règle de la non-compensation, en exigeant que toutes les recettes soient reversées au budget général empêche cette manœuvre au profit de la sincérité de la gestion budgétaire.

### La règle de la non affectation

Cette règle est elle aussi apparue sous la Restauration , elle est affirmée à l'article 18 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959.

**Elle interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée**. Toutes les dépenses d'un budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes.

Elle complète, en fait, **la règle de la non compensation** qui interdit de faire figurer au budget une somme nette résultant d'une compensation entre les recettes et les dépenses (La compensation est la règle de l'unité de caisse).

Elle est souvent critiquée car elle entrainerait une inertie administrative en empêchant les services administratifs de profiter des recettes qu'ils ont dégagés. Un des autres arguments de ses détracteurs est qu'elle empêche le contribuable de percevoir l'intérêt des impots qu'il paie, en effet, il ne sait pas à quoi ses impôts sont utilisés car ils se confondent dans la masse budgétaire globale, c'est **la règle de la non contrepartie**.

## Aménagements au principe d'universalité budgétaire

### Aménagements à la non compensation

#### Aménagements illégaux

Les aménagements illégaux sont souvent le fait des administrateurs. Cela peut prendre la forme d'une entente avec les fournisseurs de l'administration, en les laissant, par exemple, récupérer pour leur compte de vieux matériaux en échange d'un abaissement de prix. Un exemple de ce genre d'entente est celui de la statue de l'ancien ministre de la Marine Justin de Chasseloup-Laubat. Son successeur, pour lui rendre hommage, avait décidé de lui ériger une statue. Il avait pour cela récupéré le bronze de vieux canons désaffectés. Cette infraction a été dénoncée par la Cour des comptes. Cette technique n'est cependant pas sans risques pour ceux qui la pratiquent. L'administrateur peut être justifiable devant la Cour des comptes qui peut le condamner à une amende ou le déclarer en débet.

#### Aménagements légaux

Ils sont relativement peu nombreux et concernent des situations spécifiques :

* Tout d'abord,il existe un aménagement au principe d'universalité budgétaire en ce qui concerne 3 catégories de comptes spéciaux du Trésor (les comptes du commerce, les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires). Pour ces comptes, les documents budgétaires ne mentionnent qu'une autorisation de découvert, ce qui correspond au résultat d'une compensation entre les dépenses et les recettes.
* Un autre aménagement résulte du décret du 28 Février 1940. La compensation est tolérée dans certains cas strictement encadrés. Une administration peut, dans certains cas, réutiliser directement et au profit du service, les moyens matériels dont elle dispose mais à la condition que cette réutilisation serve le même objet. L'administration peut également fournir des matières à un entrepreneur en vue de la réalisation d'une production.

Ces techniques sont souvent utilisées par le Ministère de la Défense. les comptes d'affectations speciales sont une exception à cette regle.

### Aménagements à la non affectation

#### Procédures comptables particulières

Il en existe deux qui sont prévues aux articles 18 et 19 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, plus une autre qui résulte de la loi relative aux lois de finances (LOLF).

* La procédure des fonds de concours: Cette procédure concerne les dons faits par une personne privée ou publique à certains services administratifs. Ces services ont la possibilité de recevoir ces subventions, dons ou legs, de les porter en recette au budget, puis d'ouvrir un crédit supplémentaire du même montant par arrêté du Ministre des Finances.
* La procédure du rétablissement de crédits: Cette procédure permet d'affecter le remboursement d'une dépense au budget et au chapitre qui l'ont initialement supportée. Ces rétablissements de crédits doivent être exercés au cours de l'exercice qui a supporté la dépense ou au cours de l'exercice suivant.
* L'attribution de produits : Cette procédure est donc instituée par l'article 17 de la LOLF. Les recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'état pourront faire l'objet d'une procédure d'attribution de produit. Les crédits ouverts dans cette procédure seront affectées aux services concernés.

#### Budgets annexes et comptes spéciaux

Ils peuvent déroger à la règle de la non-affectation :

* Les budgets annexes : comme ils couvrent des services à caractère industriel et commercial, il est logique qu'ils puissent bénéficier de leurs recettes.
* Les comptes spéciaux (anciennement appelés comptes spéciaux du Trésor) : d'une manière générale, ils dérogent à toutes les règles de la non-affectation.

Les budgets annexes sont des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et realisant une production de biens ou de services donnant lieu au paiement de prestations. Depuis 2007, seuls demeurent deux budgets annexes : contrôle et exploitation aériens et Journaux Officiels. Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote.

#### Prélèvements sur recettes

Cette technique consiste à verser à certains organismes des recettes que l'État a perçues, sans faire figurer ces versements comme dépenses de son budget. Elle est souvent utilisée au profit des collectivités locales et des communautés européennes

Cette technique n'est pas prévue dans l'ordonnance du 2 Janvier 1959, mais elle a été admise par le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 Décembre 1982, sous certaines conditions : que l'opération soit légalement justifiée (exemple : loi qui attribue aux régions une fraction de TIPP), et que les montants et leurs destinations soient bien déterminés (ils doivent être mentionnés dans l'état législatif Annexe-A de la loi de finance). Technique reconnue par la LOLF.

**Section 4 : La spécialité budgétaire**

Cela illustre très bien le développement du pouvoir financier du Parlement, car il consiste à détailler les montants et les dépenses, afin de permettre au Parlement de connaitre l’ensemble des opérations financières, aussi bien en prévision qu’en exécution.

Les dépenses et les recettes sont présentées selon 3 critères :

 - Organique : Les budgets de chaque ministère

 - Financières : Définition par nature, qui est la présentation classique, qui distingue les opérations financières sur la base des moyens utilisés (distinction des dépenses de fonctionnement et des dépenses d’investissements).

Enrichissement du patrimoine organique : Investissement sinon fonctionnement.

 - Finaliste : C'est-à-dire que la base de la finalité des dépenses, des opérations financières.

Mis en place au début du 19ème siècle, jusqu’à la LOLF.

1. **La spécialité Budgétaire : version classique**

Jusqu’en 1821, Le budget de l’Etat était voté en bloc, ministère par ministère.

En 1831, le budget est voté par chapitre budgétaire : 160. Ce nombre va se multiplié pour atteindre 4000 dans les années 1950, c'est-à-dire autant de votes.

La 5ème République, et l’ordonnance du 2 janvier 1059, ont confirmé la spécialité budgétaire en rationalisation son exercice :

 - Les crédits sont spécialisés par chapitre budgétaire, mais le parlement ne vote plus par chapitre budgétaire, mais par ministère et par titre budgétaire, c'est-à-dire 4 titres budgétaires pour chaque budget ministériel.

 - Les subventions d’investissement : titres.

Au sein de chaque titre, les crédits restent ventilés en chapitre.

L’évolution de la 5ème République a limité la spécialité budgétaire, de plusieurs façons :

 - Le nombre de chapitre a diminué en 2005 à environ 800 chapitres (4000 avant), ce qui correspond à une plus grande responsabilisation des administrations, par la globalisation des crédits, surtout en dépenses de fonctionnement.

 - Les chapitres réservoirs comportent des montants de crédits dont l’utilisation est laissée à l’initiative de l’administration :

 - Les chapitres pour dépenses éventuelles ou accidentelles.

 - Les chapitres pour dépenses imprévues.

 - Les fonds secrets du gouvernement : Crédits spéciaux du 1er ministre (prise d’otages).

 - Les transferts et les virements permettent au Gouvernement par décret, de modifier en cours d’exercice budgétaire l’affectation des crédits, dans les limites précises, comme les virements qui ne sont possibles qu’entre les chapitres d’un même titre, d’un même ministère.

Pouvoir donc limité, ce qui confirme la LOLF, qui modernise la spécialité budgétaire.

1. **La spécialité Budgétaire en Régime LOLF**
	1. La LOLF confirme certains aspects de la spécialité budgétaire

L’article 7 de la LOLF énonce que les crédits sont spécialité par programme. Les crédits demeurent spécialisés.

Budget présenté en deux niveaux :

 - Titre, chapitre remplacé par les missions et programmes.

Mécanisme inchangés :

 - Le Parlement vote par titre et ministères en étant informé de la distribution en chapitre.

 - Double système conservé : Parlement vote par mission en étant informé par la distribution en programme.

 - Les virements et transferts de crédits sont conservés. Toutefois, le Parlement en est informé voir consulté.

* 1. Le changement de la spécialité budgétaire

Concerne sa substance : La LOLF met en place une spécialisation fonctionnelle des crédits, avec les missions et programmes : remplacement du budget de moyen par un budget d’objectifs.

Consiste à confier davantage de libertés financières aux administrations :

 - Moins d’enveloppes dans le budget : 800 chapitres >>>> 130 programmes.

 - Au sein de chaque programmes, la ventilation des crédits, mais qualitative : la fongibilité des crédits.

 - La cour des comptes et juridiction financière : Programme détaillé : fonctionnement, investissement, personnel.

La LOLF renforce :

 - La liberté de la gestion des administrations :

 - Le pouvoir du Parlement qui doit unir devant la commission : les décrets d’avances et les virements de crédits.

**Section 5 : L’équilibre budgétaire**

Au contraire des collectivités locales et des établissements publics par lesquels l’équilibre financier est strict et important, le principe d’équilibre par l’Etat est + souple.

1. **L’équilibre financier strict**

Dépenses = Recettes, interdisant le déficit.

S’applique aux collectivités locales, et aux établissements publics, constituant une condition de la légalité du budget, qui fait l’objet d’un contrôle renforcé :

 - Pour les collectivités locales, un budget adopté en non équilibre déclenche la tutelle du Préfet, c'est-à-dire qu’après consultation des CRC, le préfet va prendre les mesures nécessaires au rétablissement du compte.

L’Etat n’est pas assujetti à cet équilibre :

 - Depuis 1816-1914 : 30 budgets sont exécutés par l’Etat en équilibre.

 - Depuis 1914, 8 budgets furent en équilibre : 26-27-28-29-70-72-73-74.

Pour l’Etat, il s’agit d’un équilibre souple : les textes organiques de 1959 et 2001 précisent que les lois de finances doivent tenir compte d’un équilibre économique et financier qu’il définit formalité dans le tableau d’équilibre qui se situe dans la 1ère et la 2ème partie de la loi de finance « après les recettes, avant les dépenses ».

Cet équilibre financier signifie que le budget de l’Etat est un instrument au service de l’économie générale.

Le budget de l’Etat peut être en déficit, dans le cadre d’une politique de relance de l’économie, pour atteindre l’équilibre économique (politique keynésienne).

La conseil constitutionnel, par une décision du 24 décembre 1979, a censuré toute la loi de finance pour 1980, au motif que le parlement n’avait pas adopté le tableau d’équilibre avant d’examiner et voter les charges portant atteinte au principe d’équilibre de la loi de finance :

 - Le Parlement doit adopter le tableau d’équilibre avant de voter les dépenses, afin de respecter l’équilibre général, sous entendu afin de ne pas verser la surenchère.

Tableau d’équilibre : instrument du parlementarisme rationalisé.

Conclusion :

La Loi du 23 juillet 2008, donne importance à l’équilibre des finances publiques.

L’art 34 de la constitution se termine par un nouvel alinéa qui prévoit des lois de programmation des finances publiques, qui s’insèrent dans l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques.

**Section 6 : Le principe de sincérité budgétaire**

C’est une préoccupation qui accompagne le plus souvent le principe d’équilibre budgétaire : comme le montre les budgets locaux qui doivent être en équilibre, recettes et dépenses étant évaluées de façon sincère, qui ne doit pas faire oublier l’autre sincérité financière, la sincérité comptable.

Cela est inscrit dans la LOLF : Prévision Recettes-dépenses.

Au sens comptable, la sincérité signifie deux choses :

 - L’exactitude des montants financiers

 - la réalisme des montants financiers, lorsqu’ils font l’objet d’une prévision.

Le Budget est un acte qui prévoit les recettes et autorise les dépenses.

1. **La sincérité comptable**

Les comptes publics doivent être réguliers, sincères et fidèles, ce que vérifier le juge des comptes en jugeant périodiquement les comptabilités des comptables publics.

La LOLF a mise en place une procédure importante : la certification des comptes de l’Etat, par la cours des comptes chaque années, sous réserve de 10 points.

1. **La sincérité budgétaire**

Avant la LOLF, le Conseil Constitutionnel a accepté de contrôler la sincérité des prévisions à partir de 1993, en vérifiant que les prévisions, ne sont pas manifestement erronées, irréalistes.

Avec la LOLF, qui inscrit ce principe à l’article 32 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l’ensemble des ressources et des charges de l’Etat » « Leurs sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

La sincérité est contrôlée par le Juge administratif pour les budgets locaux et les établissements publics, qui sont parfois annulés, lorsque le juge est convaincu de l’insincérité de telle ou telle prévision.

**Chapitre 2 : Les lois de finances et le vote du budget**

**Section 1 : Objet des lois de finances : « le budget, mais pas seulement le budget ».**

1. **La loi de finance comporte le budget**

Les lois de finances prévoient les recettes et autorise les dépenses de l’Etat, ce qui constitue le budget.

Le budget de l’Etat est un acte politique, financier et juridique :

 - Financier : le budget comporte plusieurs séries de comptes : Général, annexes, et les comptes spéciaux.

En ce qui concerne les charges, ce ne sont que des autorisations. L’Etat peut ne pas tout dépenses, sauf pour les dépenses obligatoires. Ce n’est pas une obligation de dépense.

Les recettes ne sont que des prévisions, et ceci en vertu du système de quotité : on ne peut pas connaitre le montant exact des impôts à recouvrer.

Au contraire du système de répartition qui existait autrefois : Le budget fixait le montant des impôts à recouvrer, réparti entre tous.

 - Politique : vote du budget pour l’année qui arrive.

 - Juridique : Respecter la légalité de façon générale pour les administrations, et respecter les droits budgétaires.

1. **Mais autre chose que le budget**

En effet, la LOLF prévoit que les dispositions peuvent, doivent figurer dans les lois de finance :

 - Les autorisations d’emploi sont obligatoirement dans les lois de finances, en raison de leur impact financier.

 - Les créations de missions

 - L’approbation des redevances, pour services rendus : recettes tarifaires doivent être approuvées.

 - Les garanties d’emprunt. Système de caution.

Les dispositions fiscales peuvent figurer dans une loi de finance, ou dans une loi ordinaire (changement des taux, création d’impôts).

Le conseil constitutionnel vérifie le respect du domaine des lois de finances en censurant ce que l’on appelle les cavaliers budgétaires, c'est-à-dire une disposition de la loi de finances qui ne correspond pas à son budget.

Les cavaliers sociaux : C’est la même chose, mais dans les lois de finances de la sécurité sociale, qui n’ont rien à voir avec la sécurité sociale.

**Section 2 : La présentation des lois de finances : Les documents budgétaires : les deux parties.**

Le droit budgétaire précise la présentation même des lois de finances, et ceci pour deux raisons :

 - Pour satisfaire le droit d’information du Parlement.

 - Rationaliser la décision budgétaire.

1. **Les annexes ou les documents budgétaires.**

Ils sont très nombreux, pour permettre au Parlement d’exercer le plus et le mieux possible son pouvoir financier :

- Le Rapport économique, social et financier du gouvernement, qui présente le contexte économique du budget, afin d’en justifier les choix budgétaires (évaluer la croissance).

- Les bleus budgétaires :

 - Le fascicule des lois et des moyens, c'est-à-dire l’inventaire de l’ensemble des recettes.

 - Les dépenses fiscales, niches fiscales.

 - Accompagné par les PAP : 1 document par mission, puis le RAP.

- Les jaunes budgétaires : Une vingtaine de documents financiers thématiques, portant sur les différents aspects des finances publiques :

 - Relations financières entre l’Etat et les collectivités territoriales.

 - Les relations entre l’Etat et la communauté européenne.

Ils doivent accompagner obligatoirement les projets de lois de finances (PLF).

1. **Les deux parties de la Loi de Finance.**

Elles sont exigées pour rationaliser la décision budgétaire.

Avant 1959, la 1ère partie de la loi de finance comportait les dépenses, et la seconde les recettes, en application de la conception classique des finances publiques : il y a des dépenses il faut les couvrir.

L’ordonnance de 1959 et de 2001, inverse l’ordre de présentation : Les recettes puis les dépenses, en application d’une conception gestionnaire, comptable des finances publiques, selon laquelle l’Etat ne doit dépenser qu’en fonction de ses recettes.

Cette rationalisation est confirmée par le tableau d’équilibre, qui figure au milieu de la loi de finance.

**Section 3 : Les diverses lois de finances : LFI-LFR-LR**

Elles sont au nombre de 3 qui correspondent à la mise en œuvre de l’exercice budgétaire :

 - Loi de finance initiale qui comporte les autorisations et prévisions votée avant le début de l’exercice initiale.

 - La loi de finance rectificative qui modifie en cours d’année, qui peuvent être plusieurs, qui peut être obligatoire en cas de bouleversement de l’équilibre budgétaire. Elle met les compteurs à l’heure. Elle adapte le budget aux changements intervenus pendant l’exercice.

 - Les lois de règlement sont des lois de finance obligatoire qui ratifient et constate les résultats de l’exercice budgétaire.

La LOLF a tenté de réactiver ce moment important de contrôle du Parlement sur la gestion de l’Etat, sur le pouvoir exécutif, en resserrant le calendrier de la loi de règlement dont le projet doit être déposé au Parlement au plus tard le 21 mai de l’année n+1.

Le Parlement doit la voter au + tard au début de la session parlementaire de octobre n+1. (Loi du 1er aout 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007).

Néanmoins, le Parlement se désintéresse de ce contrôle a posteriori, au profit du contrôle apriori. (LFI qui constitue contrôle et décision).

Il existe deux lois de finances spéciales, qui sont prévues en cas d’urgence, c'est-à-dire en cas de retard du Parlement pour voter la LFI (Budget de l’Etat).

Dans cette hypothèse, celui-ci a deux possibilités :

 - Soit voter simplement la 1ère partie avant le 1er janvier. (Fin 1962 : comporte seulement les ressources, puis en février 1963 a comporté les dépenses).

 - A ne voter que le consentement à l’impôt avant le 1er janvier, pour permettre à l’administration de mettre en œuvre le recouvrement des impôts. A défaut, l’administration fiscale ne peut pas fonctionner (LF du 30/12/79).

Lorsque le retard n’est pas de la faute du Parlement, celui-ci conserve donc sa compétence, comme en 1962 et 1979.

En revanche, lorsque c’est de sa faute, celui-ci est dessaisi de son pouvoir financier, et la LF entre en vigueur par ordonnance du Président de la République.

**Section 4 : Le vote du budget.**

Il se réalise en deux temps :

1. **La préparation administrative du PLF**

Elle se déroule sur toute l’année précédent l’exercice budgétaire concerné, avec 9 mois de préparation.

* 1. **La préparation administrative du PLF**

Elle se déroule de janvier à fin septembre 2008 pour le budget 2009.

Elle est réalisée sous l’autorité du 1er ministre et par le soin du ministre des finances.

Le projet est enfin adopté en conseil des ministres.

Cette procédure n’est pas encadrée par le droit, mais un rituel pour cette procédure aussi lourde que décisive. On y distingue 4 étapes :

 - La mise au point des perspectives budgétaires (janvier-février N-1), basé sur différents paramètres économiques, financiers.

 - Le cadrage des demandes de crédits qui consiste pour le 1er ministre à adresser la lettre de cadrage aux membres du gouvernement, en leur rappelant les contraintes et priorités, et en leur demandant de préparer leur budget (Mars-Avril N-1).

 - Les arbitrages et conférences budgétaires qui consistent pour les ministres dépensiers à négocier leur prétentions avec et auprès de la direction du budget. Du fait de ces désaccords, des arbitrages sont rendus aux différents niveaux de la hiérarchie administrative et politique.

- Les conférences se terminent par les lettres plafonds en juin par lesquelles, le 1er ministre arrête les budgets par mission, à partir du 1er euro.

- Pendant la même période, les services financiers compétents évaluent les recettes et l’Etat pour l’exercice suivant :

 - Direction des douanes.

 - Direction générale des finances publiques (DGFIP (DGCP-DGI))

 - Les dernières décisions et la mise en forme du PLF, c'est-à-dire les grands agrégats budgétaires, et la rédaction des PAP par chaque administration, missions.

La LOLF ne modifie pas la substance de cette procédure budgétaire administrative sous réserve de quelques retouches :

 - Les budgets ne sont plus préparés par ministère, mais par missions et par programmes, dont l’auteur principal de la préparation est le RP.

 - La LOLF insiste beaucoup sur la JPE (justification au 1er euro). Chaque responsable de programme doit justifier l’ensemble de ses crédits à partir du 1er euro, et non pas simplement pour les crédits supplémentaires.

Le Parlement n’intervient pas pendant cette phase administrative sauf :

 - Pour des interventions officieuses : Majorité parlementaire et gouvernementale.

 - Le Parlement intervient par le débat d’orientation qui se situe en juin de l’année précédent le budget de l’année (facultatif selon la LOLF, mais obligatoire pour les collectivités locales, deux mois précédents le vote du budget).

Le PLF adopté en conseil des ministres doit être déposé sur le bureau de l’assemblée nationale au plus tard le 1er mardi d’octobre.

* 1. **La phase parlementaire : Discussion Parlementaire et vote du budget**

Session budgétaire : Litanie, Liturgie, Léthargie

Grande technicité mais elle mobilise cependant la représentation nationale : RDV essentiel du contrôle parlementaire.

La LFI fait l’objet d’un encadrement juridique très important, pour deux raisons :

 - Pour remédier aux excès des 3ème et 4ème Républiques où le budget était voté toujours en retard.

 - Pour rationnaliser le Parlementarisme, sa décision budgétaire

* 1. **Des modalités strictes d’examen et de vote du budget**

Pouvoir détenu par le Parlement

**1 : Le droit budgétaire prévoit des délais.**

 - 1er Mardi d’octobre : date limite du dépôt de la PLF sur le bureau de l’assemblée nationale (ouverture de session).

 - Délais de 7à jours pour voter la loi de Finance.

 - L’Assemblée Nationale en 1ère lecture dispose de 40 jours

 - Le Sénat en 1ère lecture dispose lui de 20 jours.

Ces délais sont sanctionnés, c'est-à-dire que si le Parlement ou le Sénat ne le respecte pas, le Gouvernement prend alors l’initiative :

 - Pour les 70 jours, la Loi de Finance entre en vigueur par ordonnance du Président de la République.

 - Si une des deux chambres ne respectent pas cela, le Gouvernement transmet le Projet de loi à l’autre chambre.

 - Enfin, après une lecture par chaque chambre, le Gouvernement déclare l’urgence, c'est-à-dire qu’il réuni une CMP des députés et sénateurs, pour trouver un terrain d’entente, trouver des accords.

**2 : Le Déroulement de la procédure**

La procédure législative s’applique mais avec des particularités et des points communs

Originalité : Compte de tenu de sa substance, les finances.

*Points communs :*

 - Passage en commission des finances.

 - Passe en séance publique avec ce vote, amendement des articles et le cas échéant de la loi en bloc.

1 : Lecture successive par les deux chambres

2 : Seconde lecture

3 : CMP

4 : 3ème lecture : L’Assemblée Nationale dit le dernier mot, et vote définitivement la loi de finance.

Saisine possible du Conseil Constitutionnel

*Particularités de la procédure législative budgétaire, qui montre son originalité :*

 - Toutes les commissions Parlementaires sont saisies, c'est-à-dire les 8, avec les rapporteurs spéciaux : Parlementaires de La Commission des Finances, et des rapporteurs pour avis : Parlementaire des autres commissions. Le tout sous la coordination du rapporteur général du budget (Didier Migaud et Alain Lambert).

 - Le vote de la loi est réglementé par le droit budgétaire : d’abord les ressources, tableau d’équilibre puis les dépenses.

 - Le vote des crédits a lieu par mission. Le Parlement étant informé de la ventilation pour chaque mission (ventilation entre différents programmes).

 - Le CC est presque toujours saisi par l’opposition pour contrôler la constitutionnalité des lois de finances.

Enfin, promulgation du Président de la République, et publication au JO.

* 1. **Une limitation relative du pouvoir financier du Parlement**

Limitation du pouvoir budgétaire du Parlement par la Constitution et l’ordonnance de 1959.

Le Parlement a sauvegardé son pouvoir financier, ce qui est confirmé par la LOLF.

**1 : La limitation du pouvoir parlementaire dans le droit budgétaire en 1958-1959.**

Le Parlement vote le budget non plus par chapitre, mais par ministère et titres.

Le Gouvernement dispose de nombreuses armes de procédures :

 - Les services votés : + de 90% des crédits sont votés en bloc, ex dépenses automatiques.

 - L’art C44 : Prévoit le vote bloqué, c'est-à-dire qu’un seul vote sur tout ou parti du texte de loi en discussion.

 - L’art C49.3 : Permet au 1er ministre d’engager la responsabilité du Gouvernement devant une loi. C’est considéré comme adopté sans être voté. Si le Parlement ne veut pas, il faut déposer une motion de censure.

 - Si c’est adopté, la loi est annulée et le gouvernement est renversé. Cet instrument est maintenu pour les lois de finances, et une autre loi par session parlementaire : utilisation généralisée supprimée.

 - L’art C40 : Interdiction des amendements ayant pour objet et effet de diminuer les ressources et l’augmentation des charges publiques, ce qui limite considérablement le pouvoir d’initiative du parlement. (Irrecevabilité financière). 5-10% des amendements sont refusées par le C40.

En pratique, le Parlement sauvegarde son pouvoir financier sous la 5ème, grâce à plusieurs modalités :

 - Le Fait majoritaire : permet à la majoritaire parlementaire de faire passer des demandes financières avant la session budgétaire.

 - La jurisprudence du CC. Le CC participe au statut de l’opposition depuis 1974, où 60 députés et sénateurs peuvent déférer au juge les lois votées, pour contrôler le respect de la constitution. Seul 4 lois der finances depuis 1964 n’ont pas été déférer au CC.

La LOLF confirme le pouvoir financier du Parlement :

 - Suppression des services votés.

 - Nouvelle approche des crédits budgétaires.

 - Plus grande information, consultation du parlement en cours d’exercice (modification en cours, décret d’avance, le gouvernement devant venir expliquer ces virements).

 - Extension du périmètre budgétaire du parlement.

**TROISIEME PARTIE : RECETTES, DEPENSES, DEFICIT BUDGETAIRE.**

**Chapitre 1 : Les recettes publiques.**

Les recettes publiques sont dominées par l’impôt car c’est la recette par excellence.

**Section 1 : La diversité des recettes publiques.**

Elles sont très nombreuses, avec des poids inégaux :

 - L’essentiel est représenté par **les impôts (500 milliards)** : 90%  des recettes de l’Etat, et représente la part déterminante des ressources locales, comme de fait ils en constituent l’essentiel des recettes des établissements publics, via les dotations de l’Etat.

 - Il faut y ajouter **les cotisations sociales (300 milliards)**, qui représentent 55-60% des recettes de la SS.

 - **Les Impôts + cotisations = Prélèvements obligatoires**, qui est un agrégat important qui s’élèvent à 43-45% du PIB. Soit un **TGPO (taux global de prélèvement obligatoire)** très important par rapport aux autres Etat dans le monde, dépassé que par 3 ou 4 pays nordiques.

La structure des Prélèvement obligatoires amène à distinguer 4 bénéficiaires :

 - **LA SS : 50% des PO** - les impôts sociaux 30% de plus en plus important : CSG, CRDS 30% (1000 milliards : 850 milliards de PO dont 450 milliards de la SS).

 - **L’Etat** avec les ODAC : Organisme divers d’administration centrale : **40% des PO**.

 - Les APUL : Administration publique locale : **10%**

 - Prélèvements obligatoires européen : **1 %**

Apparait également **les emprunts publics** : Recettes utilisées :

 - Pour financer le déficit du budget de l’Etat et de la SS.

 - Utiliser pour les collectivités locales et les établissements publics pour financier les investissements seulement. (les recettes rembourseront les emprunts).

Autres recettes publiques (impôts, cotisations, emprunts) environ 5% :

 - Dividendes versés par les entreprises publiques et les caisses de dépôts et consignations.

 - Prélèvement chez les jeux de hasard, alcool, tabac, loterie, PMU.

 - Amendes administratives ou juridictionnelles.

 - Redevances pour services rendus

Ces dernières contrastent avec l’impôt, car elles représentent le cout du service public payé par l’usagé.

*2 aspects de redevances de services rendus :*

**- Est-il possible de facturer des services publics ?**

En Droit, la loi peut décider de tarifer les services publics.

En Administration, elle peut faire payer certains services publics à titre exceptionnel, c'est-à-dire que la jurisprudence administration pose une distinction :

 - Elle oblige la gratuité pour les services publics obligatoires (sécurité).

 - En revanche, en absence de loi, l’administration peut faire payer les services publics facultatifs ou spécifiques à certains usagés : lorsque les interventions de sécurité dépasse la norme : pompier pour ascenseur, papier école).

**- Quel prix faire payer à l’usager ?**

En Droit, deux principes juridiques déterminent le montant du prix :

 - Principe d’équivalence ou de proportionnalité selon lequel le montant de la redevance doit correspondre exactement au cout du service rendu, sous réserve de considération d’équité, permettant alors de diminuer le prix : redevances d’ordure ménagère.

 - Principe d’égalité : à service rendu identique, prix identique. Mais des discriminations tarifaires sont possibles dans deux cas :

 - En raison de différence de situation (arrêt Denoyez et Shorques de 1974, au sujet du prix du bac de l’ile de ré : fixation de 3 prix : Insulaire, intermédiaire et autres. Mais demande d’annulation. Conseil d’Etat : OUI pour le prix modéré des insulaires, non pour les autres.

 - Pour un motif d’intérêt général : Conseil d’Etat 29 déc 1997 : Commune de Nanterre : Prix école municipale de Musique, qui peut être fixé en fonction du revenu des familles, afin de favoriser l’accès à tous services publics culturel. Mais pas + que le service rendu, même pour les riches.

**Section 2 : L’impôt, recette publique par excellence.**

1. **La singularité de l’impôt**

**Définition : L’impôt est une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d’autorité, à titre définitif et sans contrepartie dans le but d’assurer la couverture des charges publiques, et de plus en plus utilisé directement comme un instrument de développement économique, de justice sociale, et d’action éducative et culturelle, de développement durable et de protection de l’environnement.**

Les fonctions de l’impôt ont tendance à se multiplier. Ce n’est plus seulement couvrir les dépenses, mais aussi des fonctions directes assurées par l’impôt.

L’impôt est utilisé directement sur les dépenses : exemple pollueur payer, la taxe générale sur les activités polluantes.

On parle souvent du double dividende : l’impôt sera utilisé pour deux raisons : engranger des sommes pour des dépenses, et une autre, imposer les activités polluantes.

Une fois que l’impôt est qualifié, il en résulte **un régime juridique :**

 - **Les conséquences juridiques** : L’impôt obéit à un régime juridique spécifique, **comportant 3 grandes entrées** :

 - **Des principes de fond de la fiscalité,** qui sont mentionnés dans les articles 13 et 14 de la DDHC. Ce sont les piliers de la fiscalité moderne, c'est-à-dire :

- La nécessité de l’impôt

- Le consentement à l’impôt

- La généralité de l’impôt : suppression des privilèges

- L’égalité devant l’impôt

 - **Les règles de compétence pour fiscaliser** : C'est-à-dire une compétence législative : Seul le Parlement a compétence pour créer l’impôt et en préciser les modalités :

- Préciser les assujettis

- L’assiette de l’impôt

- Préciser le taux

- Préciser les modalités de recouvrement

 - **Les prérogatives de recouvrement, autrement dit les règles de procédures**: Ce sont des prérogatives importantes de puissances publiques, que l’on appelle le privilège du préalable ou encore l’action d’office et forcée.

Cela signifie que l’administration peut procéder d’office au recouvrement des impôts, en mettant en œuvre le cas échéant, celle que l’on appelle les procédures de recouvrement forcées (en apercevant les huissiers du trésor).

L’impôt a une conséquence **sur les principes pratiques :** « On dit que le bon impôt est celui qui remplit 4 conditions » :

 - Il doit être socialement juste. Il y a impôt lorsqu’elle il satisfait la justice sociale, comme l’illustre le système de proportionnalité, ou même de progressivité de l’impôt.

- **L’impôt est proportionnel** lorsqu’il a le même taux appliqué à un taux variable. (10 % sur petits et hauts revenus).

 - **L’impôt sur le revenu est progressif** : le taux augmente en même temps que la base. (10% sur petits et 40% sur les hauts revenus). Idem pour l’ISF.

 - Il doit être économiquement neutre. C'est-à-dire qu’il ne doit pas fausser le jeu de la production, comme l’illustre la TVA, qui impose simplement la valeur ajoutée à chaque stade. (Pas socialement juste).

 - L’impôt doit être de rendement efficace, comme l’illustre les impôts à faible taux et à assiette très large : CSG, et CRDS

 - L’impôt doit être techniquement simple, comme l’illustre les impôts à droits fixes : la redevance audiovisuelle.

Aucun impôt ne remplit ces 4 conditions. En revanche, un système fiscal doit remplir ces 4 conditions, et c’est ce que recherchent les gouvernants.

1. **Présentation des impôts, classification**

Environ 250 impôts : Taxes, droits, contributions, redevances, malus. On peut les classer sur la base de différents critères :

 - **Statistique**: Sur les 250 impôts en question, 6 d’entre eux en représentent la plus grande part, à savoir

- La TVA avec 180 milliards d’euros de produit annuel.

- La CSG avec plus de 60 milliards d’euros.

- L’impôt sur les bénéfices des sociétés avec environ 60 milliards.

- L’impôt sur le revenu : un peu moins de 60 milliards.

 - La taxe professionnelle avec environ 25 milliards.

 - La TIPP : la taxe intérieure sur les produits pétroliers : 15 m €.

 - **Organique** : c'est-à-dire en distinguant les caisses qui accueillent les impôts. Les impôts financent principalement les activités des personnes publiques. Mais, le législateur peut attribuer des impôts à des personnes privées, dès lors qu’elles sont chargées d’une mission de service publique. Les activités pourront être financées par des impôts qu’elles vont recouvrir.

**L’essentiel profite à 3 grandes caisses**:

 - **L’Etat** : 90 à 93 % des recettes de l’Etat sont des impôts, dont 80% sont représentées par les 4 grands impôts (TVA, IR, IS, TIPP). La TVA représente plus de 40% de l’ensemble des recettes de l’Etat.

 - **Les collectivités locales :** Les impôts locaux : les taxes locales, car elles sont payés par les usagés. Ils sont assez nombreux, une quarantaine, qui représentent environ 45-50% de l’ensemble des recettes locales. NPO que plus de 30% des recettes locales, arrivent de l’Etat, et sont donc d’origine fiscale. Sur 40, 4 en représentent l’essentiel, qui sont les 4 vieilles

 - La taxe professionnelle

 - La taxe d’habitation

 - Les deux taxes foncières : sur la propriété bâtie, sur la propriété non bâtie.

 - **La sécurité sociale :**

Impôts sociaux 25 à 30 % représentent de l’ensemble de la sécurité sociale.

Le reste étant financé par les cotisations sociales (70 %)

Il reste une 3ème sociale, qu’on appelle les contributions publique, qui sont les versements réalisés par l’Etat : CSG.

Puis les autres taxes sur les alcools ou les tabacs.

La SS se fiscalise de plus en plus pour deux raisons :

 - Pour dégager des ressources supplémentaires nécessaires, même si elles ne sont pas suffisantes.

 - Pour couvrir des personnes qui ne cotisent pas. Principe de solidarité universelle : la CMU.

 - **Deux classifications matérielles** : En fonction de la matière imposable.

 - Tripartite :

- Les impôts sur la dépense.

- Les impôts sur le revenu (salaires, pensions de retraite)

- L’impôt sur le capital : L’impôt peut frapper le patrimoine (ISF). Cet impôt peut frapper les transactions de capital (droit de mutation ou de succession).

 - Distingue les impôts directs et indirects

**Impôts indirects :** représentent l’essentiel, c'est-à-dire 60 à 65% de l’ensemble des impôts provenant essentiellement de la TVA.

La distinction existe sous deux critères, c'est-à-dire :

- un critère de fond : tenant à la matière imposable, et l’on va dire alors que l’impôt direct frappe ou est assis sur l’avoir :

- *Impôt direct*: Assis sur l’avoir, c'est-à-dire sur les revenus (impôt sur le revenu des personnes physiques, CSG), les bénéfices, le capital (Impôt sur les sociétés).

 - *Impôt indirect* : assis sur l’activité, c'est-à-dire sur les ventes, la consommation

- un critère de procédure :

 - *Impôt direct* : recouvré par voie de rôle, c'est-à-dire sur la base d’un titre nominatif de recouvrement. Ils font intervenir deux administrations :

 - Les services fiscaux pour calculer l’impôt :

 - Asseoir l’impôt (calculer l’assiette)

 - Liquider l’impôt

 - Les services du trésor : Pour demander un délai.

Fusionnement prochain DGFIP

 - *Impôt indirect* : Auto liquidé, c'est-à-dire calculé (assis, liquidé et payé par le contribuable lui-même), et ceci sous la responsabilité d’une administration financière, qui est en principe les services fiscaux.

Taxe professionnelle :

Qui paye : Les entreprises sur la base des valeurs locatives

A qui profite : 25 milliards annuel bénéficie aux collectivités locales.

**QUATRIEME PARTIE : L’EXECUTION DU BUDGET**

L’exécution du budget consiste à réaliser les opérations financières réalisées par l’assemblée délibérante :

 - Recouvrer les recettes

 - Décider et payer les dépenses (autorisation, pas d’obligation)

 - Gérer la trésorerie (la différence des deux) : suivre la trésorerie et emprunter si besoin.

L’autorité budgétaire intervient également en cours d’exercice pour mettre à jour le budget de l’année, pour adapter le budget de l’année à la conjoncture = la régulation budgétaire comme l’illustre les plans de relance, la lutte contre la crise.

**La régulation budgétaire :**

 - Loi de finance.

 - Décret règlementaire : Le Gouvernement peut intervenir lui tout seul. Il a tous les outils juridiques : les décrets d’avances permettent de dépenses plus de ce qu’il figure au budget.

**L’ensemble des opérations administratives est régie ou fait l’objet d’un encadrement juridique très important qui s’appelle le droit de la compatibilité publique, sous la forme d’un texte qui est le décret du 29 décembre 1962, qui s’applique à toutes les personnes publiques :**

 **- L’Etat, les collectivités locales et les établissements publics**

Il faut rajouter l’article 60 de la loi du 23 février 1963, relatif à la responsabilité personne et pécuniaire des comptables publiques, auquel il faut rajouter les comptables de faits (ceux qui se sont comportés comme les comptables publics).

La loi organique et la constitution comporte maintenant des règles de compatibilité publique :

- La LOLF comporte les grandes obligations comptables de l’Etat comme la mission des comptables de l’Etat.

- La Constitution, depuis la révision de juillet 2008, énonce que les comptes des administrations publiques doivent être réguliers, sincères et fidèles.

Toutes ces opérations d’exécutions financière, sont régies par deux grands principes :

 - Le principe de séparation de séparations des ordonnateurs et des comptables, en ce qui concerne les recettes et les dépenses.

 - D’autre part, le principe d’unité de trésorerie, qui s’applique aux disponibilités financières de toutes les personnes publiques.

 - La responsabilité des gestionnaires de fonds publiques.

**Chapitre 1 : La comptabilité publique**

Ne pas confondre comptabilité publique avec comptabilité nationale : Représente l’ensemble de l’activité des agents économiques, c'est-à-dire les secteurs institutionnels, qui donnent lieu chaque année au rapport sur les comptes de la nation.

Ne pas confondre comptabilité publique et comptabilité générale : S’applique au secteur privé, et fait l’objet du PCG. En principe ils sont différents sur le fond :

- La comptabilité publique est une comptabilité de régularité, alors que la comptabilité privée a pour objet de dégager les résultats, les bénéfices.

**Toute fois la comptabilité publique se rapproche de plus en plus de la comptabilité privée**, en reprenant les principes comptables à savoir que les comptes de l’Etat doivent être réguliers, sincères et fidèles (refléter exactement la situation financière), avec les techniques comptables correspondantes :

 - Amortissements

 - Provisions

 - Système de l’exercice

**Section 1 : Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.**

Consiste à observer 3 choses :

1. **Définition : Nature du principe de séparation**

Chaque opération financière fait intervenir deux autorités administratives : l’ordonnateur et le comptable et ceci pour deux raisons :

 - **Une raison pratique** : Ce principe d’intervention se justifie par une division du travail, par commodité du travail administratif et financier.

- L’ordonnateur apprécie l’opportunité de dépenser ou de recouvrer, dans le cadre du droit en vigueur.

- Le comptable détient et manie les fonds publics c'est-à-dire qu’il aura en charge l’encaissement de la recette.

 - **Une raison juridique** : Constitue l’originalité du système, c'est-à-dire que le comptable doit en effet être séparé de l’ordonnateur pour lui permettre de contrôler en toute indépendance la régularité financière du titre de paiement ou du titre de recette. En effet, il appartient au comptable public de contrôler la régularité financière, et de refuser le paiement en cas d’irrégularité du mandat du paiement, et ceci sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

**Le comptable public n’est pas le subordonné hiérarchique de l’ordonnateur, et inversement. C’est la raison pour laquelle que les comptables relèvent presque tous du ministère des finances.**

Dans certains cas, le receveur municipal doit confirmer le refus de paiement, le cas échéant il devient responsable de l’erreur.

Tout ce système repose sur la justification et la protection des deniers publics. Comptabilité publique fondée sur la méfiance.

1. **Les acteurs**
	1. Les ordonnateurs

Ils sont peu nombreux, car titulaires d’un pouvoir financier important. On distingue deux catégories d’ordonnateurs :

 - **Les ordonnateurs principaux auxquels sont mis à dispositions des crédits.** Ils sont les responsables des collectivités et organismes publics (les ministres pour l’Etat, auxquels il faut rajouter les responsables des budgets annexes (services qui ont une autonomie de gestion sans avoir la personnalité juridique).

 - Pour les établissements publics, l’ordonnateur est le président ou le directeur (président de l’université, principal du collège).

 - Pour les collectivités locales, l’ordonnateur principal est l’exécutif : le maire, le président du conseil général ou département.

 - **Les ordonnateurs bénéficiant de délégation selon deux modalités:**

 - Soit une délégation de pouvoir financier

 - Soit une délégation de signature financière, appliquant en matière d’opérations financières, le système général des délégations de compétences, dans l’administration. Deux types :

- **Les ordonnateurs secondaires** bénéficient d’une délégation de pouvoir financier, c'est-à-dire qu’ils vont décider des dépenses, sous leurs propres responsabilités, et non pas sous la responsabilité de l’ordonnateur principal. Ils ne sont pas très nombreux :

- Pour l’Etat il s’agit principalement du **Préfet**, qui est donc ordonnateur secondaire de droit.

- Les collectivités locales n’ont pas d’ordonnateurs secondaires.

- Etablissements publics : en fonction des textes (doyen).

 - **Les ordonnateurs délégués bénéficient d’une délégation de signature et non pas de pouvoir.** C'est-à-dire qu’ils prennent les décisions de dépenses, sous la responsabilité du déléguant.

C’est ce qui explique que les délégations de signature sont accordées nominativement et non pas fonctionnellement. L’ordonnateur principal qui va donner sa signature, le donnera à Mr X.

Les ordonnateurs délégués sont plus nombreux :

 - Pour l’Etat : les responsables des services déconcentrés : directeur de l’équipement de l’agriculture, les directeurs d’administration centrale (DGFIP). Ils reçoivent la délégation de signature du préfet (ordonnateur secondaire).

 - Pour les établissements publics : Varie en fonction de leurs régimes financiers :

 - Pour les collectivités locales : Avec des élus (les délégations de fonctions) ou bien encore les personnels de la collectivité (le DGS : directeur général des services dans les communes) ou bien les directeurs de service technique.

* 1. Le comptable

Les comptables publics sont peu nombreux car ils détiennent et manient les fonds publics.

Pour la quasi-totalité d’entre eux, ils sont agents du ministère des finances, que l’on distingue dans 3 réseaux :

 - 2 réseaux spécialisés :

 - **Les comptables des douanes**, seul environ 500 ont la qualité de comptable public.

 - **L’inspecteur des impôts** : Seulement 2500 ont la qualité de comptable publics.

 - **Le réseau des comptables directs du Trésor** : Environ 3000-3500 responsables des postes comptables :

 - Les trésoreries générales

 - Le TPG

 - Les trésoreries principales

 - Les trésoreries

Les comptables directs du trésor **sont également** les comptables publics des établissements publics et des collectivités locales.

**Deux exceptions :**

 - Dans les établissements scolaires, les gestionnaires (agents comptables) sont des personnels de l’éducation nationale.

 - Certains EPIC n’ont pas du tout de comptable public, car ils appliquent la comptabilité privée. Le chef comptable est donc un salarié de l’établissement :

 - La poste est un grand établissement public,

1. **Les sanctions du principe**

Plusieurs ou de nombreux régimes de responsabilité s’appliquent à ces activités administratives et financières :

* 1. Les régimes classiques de responsabilités

Il y a 3 régimes classiques de responsabilités :

 - La responsabilité politique devant les citoyens ou leurs représentants.

 - La responsabilité civile ou patrimoniale (administrative), c'est-à-dire en réparation du dommage subit. Article 1382 du code civil.

 - La responsabilité répressive, soit pénale pour des délits financiers, soit disciplinaire en cas de faute professionnelle.

Les deux responsabilités spécifiques sont :

- Une responsabilité **répressive** supplémentaire (la CDBF) : Septembre 1948, qui a pour mission de sanctionner les fautes de gestion commises par les administrateurs, et plus précisément par les ordonnateurs.

 - La responsabilité **personnelle et pécuniaire des comptables publics** et des comptables de fait et ceci devant le juge des comptes. Cette responsabilité consiste à **mettre à la charge du comptable les sommes correspondants** à une irrégularité constatée dans leur comptabilité = DBET. Cette responsabilité est engagée ou mise en jeu par le juge des comptes :

- c'est-à-dire la Cour des comptes pour les comptables publics de l’Etat et de ses établissements publics (TPG).

 - Les chambres régionales des comptes pour les comptables publics locaux (comptables publics des collectivités locales et de leurs établissements publics).

**Les comptables de faits sont des personnes** (Agent public, personne privée, association) qui a manié des deniers publics, sans avoir qualité pour le faire, sans être comptable de droit**. Cette personne engage sa responsabilité** personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes, comme un comptable public, lequel juge des comptes va prononcer un DB en cas d’irrégularité dans la comptabilité de cette personne, et en plus il peut condamner le comptable de fait à une amende pour « immicssion» dans les fonctions de comptable public :

 - Une association utilisant des fonds publics à des fins autres que celle de la raison de leur versement.

**Section 2 : Les opérations de dépenses publiques**

La procédure de dépense publique est régie par le décret de 1962 (RGCP : règlement général sur la comptabilité publique), qui précise la procédure générale de la dépense, et qui en particularise certaines procédures de dépenses.

1. **La procédure générale de la dépense publique**

Elle distingue la phase administrative (ordonnateur) et la phase comptable (comptable public).

* 1. La phase administrative des dépenses publiques

Cette phase est placée sous la responsabilité de l’ordonnateur qui intervient en 3 temps :

 - **L’engagement**: C'est-à-dire les décisions administratives ayant des incidences financières. L’engagement de la dépense est la décision de dépenser

qui souvent pour l’Etat et certaines EPA, est soumise à un contrôle apriori, exercé par les contrôleurs financiers qui doivent examiner la régularité financière du projet d’engagement, avant et pour donner leur visa (ou pas) :

La commande de fourniture, la signature d’un marché public, le recrutement d’un fonctionnaire.

- Cette procédure de contrôlé apriori s’assouplie de façon importante pour responsabilité d’avantage les ordonnateurs.

**- L’engagement est aussi une étape de plus en plus importante** qui est prise en compte dans le budget lui-même (les autorisations d’engagements (15) supérieur aux crédits de paiements (10)).

- L’engagement donne lieu à une comptabilité : **comptabilité des engagements, administrative tenu par l’ordonnateur,** car cette comptabilité rend mieux compte de la situation financière de l’organisme public, car elle enregistre les dépenses dès leur naissance.

 - **Liquidation** :

- Vérifier la règle du service fait, ce qui signifie vérifier la réalité de la dette : Livraison des fournitures ou du matériel.

- Vérifier, calculer le montant de la dépense : vérifier les factures si conforme aux devis.

 - **L’ordonnancement (mandatement) :**

- C’est l’ordre donné par l’ordonnateur au comptable public **de payer ce qui est du,** au créancier. L’ordonnateur reste responsable.

Le mandat de paiement fait à nouveau l’objet **de contrôles par le contrôleur financier,** et puis il doit être complété par les pièces justificatives du paiement.

* 1. La phase comptable des dépenses publiques

Le comptable public **vérifie** le mandat de paiement, **avant de payer.** En effet, le décret de 1962 précise les vérifications que doit faire le comptable, c'est-à-dire celui que l’on appelle le contrôle de la régularité financière, et ceci sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Les vérifications (une dizaine) sont :

 - L’imputation de la dépense au budget : si l’ordonnateur a bien imputé la dépense sur le bon programme ou chapitre.

 - La disponibilité budgétaire du crédit, si il y a toujours des crédits qui permet à l’ordonnateur de recruter….

 - Qualité de l’ordonnateur, la compétence (délégation ou pas pour signer à la place du Maire ?).

 - Le montant de la dépense, l’exactitude des calculs de la liquidation.

 - La justification du service fait, c'est-à-dire la justification par l’ordonnateur, comme quoi l’ordonnateur certifie que le matériel est bien livré.

 - Le caractère libératoire du règlement, c'est-à-dire l’identité du véritable créancier (payer à la banque de l’entreprise ou l’entreprise elle même……).

 - Le contrôle de la prescription quadriennale des dépenses publiques : En application de la loi du 31 décembre 1968, qui prévoit que les dettes publiques se prescrivent par 4 ans (si l’entreprise tarde à se faire payer, c’est foutu pour elle).

**Ces vérifications sont de formes et non pas de fond :** le comptable doit s’appuyer sur les justificatifs de paiement. Le comptable ne doit pas contrôler la légalité administrative des décisions à l’origine de la dépense :

 - La conformité du marché par rapport au code des marchés (c’est au juge administratif de le faire).

En cas d’irrégularité du mandat de paiement, financière de la dépense, le comptable suspend le paiement de la dépense.

L’ordonnateur peut alors lui adresser **un ordre de réquisition,** pour lui enjoindre de payer quand même. Le comptable doit en principe payer, sauf pour les irrégularités les plus graves où il confirme son refus de paiement :

 - Indisponibilité des crédits au budget.

**En cas de réquisition,** l’ordonnateur engage sa responsabilité propre, la responsabilité du comptable est dégagée.

Le comptable procède enfin au paiement.

1. **Les particularités de la procédure de la dépense publique**

- **L’immunité d’exécution** : C’est un principe général du droit, dispose « les biens des personnes publiques sont insaisissables ». du CGPPP. Cela veut dire que les créanciers (particuliers) ne peuvent pas mettre en œuvre les voies d’exécution à l’encontre des personnes publiques. C’est à dire, ni le recours à la force publique, ni le recours aux huissiers, même si le juge donne raison au particulier créancier.

Il existe quelques procédures pour contourner ce principe, protecteur des fonds publics, qui permettent au créancier de se faire payer, en particulier la loi du 16 juillet 1980 :

 - Obligation d’ordonnancement, c'est-à-dire que l’ordonnateur doit mandater le paiement dans les 2 mois suivant la décision de justice. Passé les 2 mois, le particulier peut obtenir directement le paiement auprès du comptable public.

**- Les exceptions à la procédure normale :**

 **-** Des dépenses sans l’intervention de l’ordonnateur : Le paiement des rémunérations des agents publics.

 - Des dépenses sans comptable : la procédure des régies d’avances. Les régisseurs d’avance sont des agents publics qui n’ont pas la qualité de comptable public, mais qui sont désignés pour payer des petites dépenses de l’administration, sous le contrôle d’un comptable public, auprès duquel ils doivent rendre compte de leurs dépenses.

- **L’accélération des paiements :**

 - Possibilité de payer des avances et des acomptes (marché public).

 - Le délai global de paiement qui est soit légal, soit conventionnel : 40-45 jours, entre l’arrivée des factures et le paiement (liquidation et paiement).

Les délais des paiements publics sont de plus en plus brefs.

- **La modernisation de la procédure :**

La dématérialisation des pièces administratives de la dépense, c’est la transmission des pièces justificatives par voie électronique.

Le contrôle partenariale de la dépense c'est-à-dire un accord ordonnateur-comptable, pour préciser les modalités de contrôle de la dépense par le comptable.

Le contrôle hiérarchisé de la dépense : CHD, qui consiste pour la hiérarchie (ministre des finances) à demander au comptable de sélectionner, hiérarchiser ces contrôles :

 - Les marchés publics et les rémunérations

Le rapprochement institutionnel et fonctionnel de l’ordonnateur et du comptable (la fusion des deux fonctions de l’ordonnateur et du comptable), par le CBCM (contrôle budgétaire et comptable ministériel), mis en place par un décret de 2005, qui signifie qu’un comptable (public en titre) assignataire, est placé auprès de l’ordonnateur, permettant ainsi de réaliser l’ensemble des opérations de la dépense, de façon simultané, c'est-à-dire contrôle budgétaire, contrôle comptable, engagement de la dépense, comptabilité des engagements.

La prochaine étape est de modifier la nature même du contrôle de la dépense, c'est-à-dire (exit les articles 11 à 13 du décret, c'est-à-dire toute les vérifications), c'est-à-dire suppression du contrôle de la régularité financière, remplacé par un double contrôle :

- De soutenabilité budgétaire (est ce qu’on ne dépense pas trop de crédit ?).

- Le contrôle de la performance, c'est-à-dire un contrôle de la qualité de la gestion administrative se substituant un contrôle de seule régularité.

Déjà depuis plusieurs décennies, les services du trésor ont une fonction de conseil auprès des ordonnateurs.

**Loi du 31 décembre 1968 : La prescription quadriennale des dettes publiques : il doit contrôler que la dépense n’est pas prescrite, passé 4 ans, la collectivité peut ne pas payer, mais peut décider tout de même.**

**S’agissant d’une créance publique, le régime de prescription est de 3 ans, c'est-à-dire que le particulier n’est pas obligé de payer.**

**Section 3 : Les opérations de recettes publiques**

Pour constater que la quasi-totalité des recettes publiques (90%) sont des impôts, dont le recouvrement obéit au droit fiscal, dont le recouvrement est prévu par les procédures fiscales.

Toutefois, la totalité des recettes publiques (impôt et non impôt), obéit à une procédure que l’on peut présenter en 3 registres :

 - Le recouvrement des recettes publiques, c'est-à-dire les procédures.

 - Les voies d’exécution et de recours.

 - Les prescriptions des recettes publiques.

1. **Les procédures, c'est-à-dire le recouvrement des recettes**
	1. La procédure générale

Cette procédure ne fait pas apparaitre clairement l’intervention successive de l’ordonnateur et du comptable, car ce principe est au service de la protection des deniers publics et donc des dépenses.

En revanche, pour les recettes publiques, il faut utiliser tous les moyens possibles pour faire rentrer des fonds.

**La procédure générale se déroule en 3 temps :**

 - **L’établissement de la recette publique,** est une étape première qui consiste en deux choses :

 - Etablir une recette publique revient à constater les droits de créances de la personne publique, comme la déclaration des revenus.

 - Liquider la recette, c'est-à-dire à calculer le montant de la recette publique.

Cette double étape, est réalisée le plus souvent par plusieurs intervenants :

 - Une juridiction

 - Un établissement de crédit : une banque

 - L’employeur qui va précompter la CSG sur le salaire brut du salarié toujours sous la responsabilité d’un service financier, et on reconnait les services fiscaux.

 - **La mise en recouvrement de la recette publique,** est l’émission du titre de perception, de l’ordre de recette, pris par l’ordonnateur, car lui et lui seul, peut donner force exécutoire au titre de recette. Cela signifie que le comptable public pourra utiliser les voies d’exécutions.

L’ordre de recette est adressé au débiteur pour paiement, et au comptable public qui le prend en charge.

 - Le recouvrement de la recette est assuré par les soins du comptable public, il doit utiliser toutes les prérogatives exorbitantes de puissance publiques pour assurer l’encaissement des fonds publics.

* 1. Les procédures particulières aux différentes recettes

On en distingue 4.

* + 1. *Les impôts directs.*

Ils sont émis sur la base de titre nominatif, que l’on appelle les rôles des impôts. Ils sont émis par les services fiscaux qui sont responsables, qui sont compétent pour calculer l’impôt, établir l’impôt direct.

La taxe d’habitation

La taxe foncière

La taxe d’habitation

Les impôts directs sont ensuite recouvrés par les services du trésor, qui font office de comptable public. Lorsque le contribuable paye son impôt, il adresse son paiement au trésorier payeur général.

* + 1. *Les impôts indirects*

Ils sont auto liquidés, à savoir que **le contribuable réalise l’ensemble des opérations**, c'est-à-dire :

- Qu’ils constatent le droit de créance

- Il calcule l’assiette de l’impôt, le montant de l’impôt

- Et ensuite il paye.

Cette procédure est placée sous la responsabilité des services fiscaux.

* + 1. *Les recettes domaniales*

**Ces recettes sont les redevances domaniales,** c'est-à-dire des recettes perçues en contrepartie de l’occupation du domaine public.

Il y a aussi **Le produit des ventes des biens domaniaux**, comme les véhicules, les terrains.

Ces deux recettes sont gérées par la DGFIP, pour fixer les montants, organiser les ventes.

* + 1. *Les recettes ni fiscales, ni domaniales*

Elles sont de montant de très faibles, mais en même temps très variées :

 - Le remboursement des prêts ou des avances accordés par l’Etat

 - Versement en contrepartie de garanties

 - Les DB versés par les comptables

 - Les redevances pour services rendus.

La plupart de ces recettes sont gérées par la DGFIP.

1. **Les voies d’exécution et de recours.**

L’Etat dispose de prérogatives très importantes de puissances publiques pour lui permettre de recouvrer les fonds qui lui sont dus.

L’équilibre entre lui et les particuliers étant garanti par l’existence de recours importants dont disposent les particuliers.

1. Les prérogatives du créancier (les voies d’exécution)

L’Etat dispose de prérogatives importantes à deux moments de la procédure :

- D’abord pour établir l’impôt. (Calculer l’assiette)

- Et ensuite pour recouvrer l’impôt. (Encaissement)

1. *Les prérogatives pour calculer l’impôt*

Ce droit est puissant pour une raison qui tient au caractère déclaratif de la fiscalité, **qui impose au Trésor Public de devoir vérifier les montants déclarés**

Ces prérogatives se déclinent selon plusieurs modalités, étant celles du contrôle fiscal :

 - Il s’agit des demandes de renseignement.

- Ou encore le droit de communication, c'est-à-dire que le fisc peut obtenir des informations auprès des divers organismes (levé du secret bancaire).

Le contrôle fiscal est matérialisé de deux façons :

 - Les vérifications de comptabilité, contrôle fiscal auprès des professionnels.

 - Les examens contradictoires de la situation fiscale personnelle.

**Les visites et les perquisitions qui ne sont possibles que sous le contrôle de l’autorité judiciaire.**

**Ces différentes modalités de contrôle fiscal donnent des pouvoirs importants au FISC, notamment d’imposition ou de taxation d’office (le redressement d’impôt, qui consiste à renverser la charge de la preuve).**

**Il va partir des dépenses, pour lui-même reconstituer les recettes.**

1. *Les prérogatives pour encaisser les fonds publics*

Ces prérogatives sont puissantes, par celui que l’on appelle **le privilège du préalable, qui est la règle fondamentale du droit public** :

CE 2 juillet 1982 : Huglot qui veut dire que les actes administratifs, sont présumés conformes au Droit, donc doivent être respectés et appliqués au besoin par intervention d’office ou forcée par l’administration elle-même, indépendamment ou préalablement de toute intervention d’un juge.

**Le comptable public chargé du recouvrement des recettes** disposent de plusieurs prérogatives de puissance publiques :

 **- Les poursuites** se déroulent en deux temps :

 - Le recouvrement amiable : c’est l’envoi d’avis d’impositions ou d’avertissements, ou de mise en recouvrement. En cas de non paiement, une seconde sommation est adressée au débiteur que l’on appelle alors la lettre de rappel ou la mise en demeure.

 - Le recouvrement forcé :

 - C’est d’abord l’envoi de commandement de payer.

 - A lieu ensuite les saisies par voie d’huissier du Trésor.

Le comptable applique les procédures civiles d’exécution

 - Les avis à tiers détenteur qui permettent au FISC de saisir des sommes qui sont dues au contribuable :

- Comme saisir les salaires du contribuable, et ceci auprès de son employeur.

 - La contrainte par corps**:** l’emprisonnement du contribuable au terme d’une procédure pénale. Cette procédure pénale n’est pas une procédure répressive, mais une procédure civile d’exécution, on utilise la répression pour contraindre à payer.

 **Prison pour dette supprimée sauf pour le paiement des impôts.**

 **- Les garanties du trésor : 3 modalités :**

 **- Le privilège du Trésor** signifie qu’en situation de concurrence entre plusieurs créanciers vis-à-vis du même débiteur, et bien le Trésor Public est prioritaire pour se faire payer (juste après les salariés).

 - **L’hypothèque légale du Trésor** : C’est le comptable qui peut inscrire une hypothèque sur des biens du contribuable.

 - **Les mesures conservatoires**, permettant de bloquer les comptes du contribuable.

 - **Les pénalités fiscales se déclinent selon 3 modalités :**

 - **Les majorations ou les intérêts de retard (10%).**

 **- Les amendes fiscales,** qui sont très nombreuses et très variées allant de quelques euros jusqu’à une majoration de 150% des droits éludés (impôts). Elles font parties des sanctions administratives, c'est-à-dire des actes administratifs unilatéraux qui doivent respecter les grands principes du Droit Fiscal.

 - **Les sanctions pénales,** qui est de nature répressive prononcé par le juge fiscal, et ceci pour fraude fiscale. (Emprisonnement + amende).

La mise en place de la DGFIP : Décret du 20 février 2009, relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques. Ce nouveau corps correspond aux fonctions de responsabilité au sein de la DGFIP, c'est-à-dire en administration centrale et surtout responsabilité dans les directions régionales, départementales ou locales des finances publiques, où ils ont la qualité de comptable public, et vont remplacer essentiellement les comptables directs du Trésor (TPG).

A la date du 31 décembre 2012, le corps des TPG est mis en extinction.

1. Les garanties et les recours du Particulier

On peut les présenter en deux rubriques : recours administratifs et contentieux.

* 1. *Les recours administratifs.*

**Ils peuvent être exercés auprès de l’administration compétente**, puisque la plupart des recettes publiques sont dans le champ de compétence de la DGFIP.

Ces recours présentent cependant quelques particularités, **au nombre de 3 :**

 - **Il est un préalable obligatoire**, sous entendu avant de saisir le juge (au contraire du droit administratif, où il est seulement possible). **On l’appelle aussi « La réclamation préalable »** en matière fiscale, est obligatoire, qui se fera devant l’administrateur départementale des finances publiques. Cela est protecteur des intérêts du contribuable. D’ailleurs, la quasi-totalité des réclamations sont réglées à ce stade.

 - **Le sursis de paiement**. **Cela veut dire qu’en cas de contestation**, de recours administratif, le contribuable peut demander à surseoir au paiement de l’impôt contesté. L’administration DOIT lui accorder le sursis de paiement, sous réserve que le contribuable constitue des garanties. Le sursis de paiement est dérogatoire aux actes administratifs. Les recours ne sont pas suspensifs (sauf lorsque les textes le précisent).

 - **La juridiction gracieuse** en matière d’impôt. Cela signifie le pouvoir exceptionnel de **l’administration, qui peut accorder des remises**:

 - D’impôts directs en cas de gène ou d’indigence.

 - De pénalité fiscale (amendes ou majorations) : afin de ne pas tout perdre devant le juge.

* 1. *Les recours contentieux*

Il y a aussi des contentieux non juridictionnels, il faut donc préciser.

Plusieurs juridictions sont compétentes pour trancher les litiges en matière de recettes publiques. Il y a dualité de juridiction :

 - Juge judiciaire

 - Juge administratif

Le juge administratif est naturellement compétent pour régler les litiges fiscaux. **En réalité, la compétence du juge administratif est limitée aux impôts directs et la TVA.**

**En revanche, le juge judiciaire (TGI) est compétent pour tous les impôts indirects, sauf la TVA. Il est également compétent lorsque le litige concerne la procédure de recouvrement, c'est-à-dire sur les actes de poursuite.**

Il existe dans la plupart des cas, et notamment en cas de contrôle fiscal, **des protections importantes en faveur du contribuable :**

- Le contribuable va disposer d’informations pour assurer sa défense :

- L’administration doit lui donner la charte du contribuable vérifié.

- Les redressements d’impôts doivent être motivés.

 - Il bénéficie également de délais, 30 jours en général pour répondre aux observations.

 - Il doit pouvoir bénéficier d’une assistance dans le cadre du contrôle fiscal, par un conseil de son choix, et cela doit lui être précisé. Assistance par l’intermédiaire de médiations  (organisme de médiation : CDI Commission Départementale des Impôts, composé de contribuables et de représentants d’administrations).

**Cela s’inscrit dans la prévention des litiges, les modes alternatifs de règlement des conflits :**

 - Conciliation quand on n’est pas d’accord. Le Tribunal Administratif assure une mission de conciliation. (Barème de dédommagements….)

 - La Médiation : CDI, Médiateur de la République, pour régler les conflits.

 - La Transaction : signature d’un contrat (pour payer tant aux commerçants).

 - L’Arbitrage : C’est le recours à un arbitre, la sentence arbitrale a valeur juridictionnelle.

**Il existe un nouveau recours devant le juge : L’homologation de la transaction :**

- Réunion entre administration et particulier, avec juge administratif qui préside la commission.

- Signature d’un contrat entre administration et commerçant.

- Et retour devant le juge pour homologuer la transaction. (Le juge peut refuser d’homologuer

1. **Les prescriptions des recettes publiques**

Paiement au-delà duquel, le droit est éteint (**4 ans pour les dépenses publiques**, au delà, l’administration ne doit plus rien).

**Les recettes publiques se prescrivent en deux temps :**

 - **Le délai de la mise en recouvrement de la recette, c'est-à-dire pour la calculer, et en appeler le montant au débiteur. Ce délai est de 3 ans** pour la plupart, à compter du 1er janvier de l’année suivant celle au cours de laquelle apparait la recette publique (un impôt sur le revenu encaissé en 2009 : 2010-2011-2012 donc jusqu’au 31 décembre 2012).

- Il y a des délais différents pour certaines recettes :

- 1 an pour les impôts locaux

- 5 ans pour les amendes sanctionnant des délits.

**Ce délai de 3 ans concerne la mise en recouvrement initiale ou bien rectificative**, c'est-à-dire celui que l’on appelle le délai de répétition ou de reprise (le contrôle fiscale).

**Si on n’a pas déclaré un revenu de 2005, on est tranquille en 2009**

 - **Le délai de recouvrement des fonds, pour faire payer le contribuable : 4 ans.** C'est-à-dire le délai dont dispose le comptable public pour faire diligence, afin d’assurer le recouvrement des fonds publics placés sous sa responsabilité.

**3 ans pour calculer la recette, et 4 ans pour faire payer.**

**Chapitre 2 : Les opérations de trésorerie**

Elles consistent en deux choses :

 - A suivre la trésorerie, à connaitre la trésorerie de l’Etat ou de la collectivité locale.

 - Et à emprunter de façon à répondre à ses obligations financières

**Section 1 : L’organisation du Trésor Public**

**Le Trésor Public peut se définir comme l’Etat dans l’exercice de ses activités financières. Les activités financières de l’Etat consistent à gérer l’ensemble des fonds publics, c'est-à-dire l’ensemble des derniers publics et des opérations financières publiques de tous les organismes et de toutes les collectivités publiques, car en effet, l’ensemble des fonds publics est placé sous le monopole de l’Etat et de son Administration des Finances.**

Cette notion de Trésor Public est à la fois institutionnelle et fonctionnelle. En effet, le Trésor Public, est composé de l’Administration des Finances pour ce qui concerne l’Etat, à laquelle il faut ajouter un certain nombre de partenaires.

1. **Le Trésor Public = L’Administration des Finances, Le Trésor Public au sens étroit.**

Les opérations financières publiques sont réalisées par les services compétents du Ministère des Finances.

Ces services sont essentiellement par la Direction Générale des Finances Publiques (ex DGCP et DGI).

La quasi-totalité des recettes et dépenses publiques sont recouvrées.

Il y a démultiplication sur le terrain.

1. **Les partenaires du Trésor**

Deux sortes de partenaires :

 - **Les partenaires principaux sont les établissements financiers :**

**- La Banque de France**, qui est une institution dont le capital appartient à l’Etat. La BDF intervient principalement à deux titres :

 - Elle tient le compte courant du Trésor. Les personnes publiques ont leurs banquiers, c’est la BDF.

 - Elle participe également à la mise en œuvre des emprunts et de la dette de l’Etat, et ceci au côté de l’Agence France Trésor, qui est une structure de l’Administration des Finances.

**- La CDC (Caisse des Dépôts et Consignations),** qui est un établissement financier public. Elle intervient à de nombreux titres en finances publiques :

 - Au côté de l’AFP et la BDF en matière de gestion des emprunts et de la dette publique.

**- Les SVT (Spécialistes en Valeur du Trésor),** sont des établissements de crédit, privilégiés par l’AFT pour participer aux placements des emprunts de l’Etat.

- **IFS (institution financières spécialisées),** c'est-à-dire des établissements de crédits auquel l’Etat a confié une mission d’intérêt public, c'est-à-dire des financements spécialisés d’intérêt publics : AFD (agence française du développement qui va accorder des prêts à des Etats nécessiteux, elle remplace donc l’Etat, sous sa couverture).

 **- Les Correspondants du Trésor** sont les personnes morales qui ont obligation ou possibilité de déposer leurs fonds au Trésor, c'est-à-dire sur le compte courant du Trésor, tenue par la BDF.

 - Les particuliers ne peuvent plus déposer leur épargne au Trésor.

 - Ils sont quasi exclusivement seulement des personnes publiques, et ceci en application du principe de l’Unité de Trésorerie.

**Section 2 : Le principe d’unité de trésorerie**

**Ce principe est un des grands principes dans l’organisation des finances publiques, qui impose à toutes les personnes publiques (Etat, Collectivités locales, Etablissements Publics) de déposer leurs fonds au Trésor, c'est-à-dire sur le compte courant et unique du Trésor dans les écritures tenues par la Banque de France.**

Ce principe s’explique pour deux raisons :

- Une raison de sécurité des fonds publics, qui doivent être protégés de placements qui pourraient s’avérer hasardeux.

- L’avantage est de permettre le circuit du Trésor, c'est-à-dire l’avantage de compenser toutes les dépenses et toutes les recettes publiques.

Et connait un certain nombre d’assouplissement depuis quelques années :

 - La LOLF a confirmé le principe en le réservant à l’Etat, aux collectivités locales, et à leurs établissements publics. Les établissements publics nationaux en sont donc désormais dispensés.

 - La LOLF prévoit des dérogations possibles par les lois de finances.

Les collectivités locales peuvent exceptionnellement ne pas dépose leurs fonds aux Trésor, c'est-à-dire que les recettes exceptionnelles (vente immeuble), peuvent être placées en emprunts de l’Etat.

**Section 3 : Les emprunts de l’Etat et la dette publique**

Toutes les personnes publiques ainsi que la Sécurité Sociale (toutes les administrations publiques) **ont des besoins de financement**, pour plusieurs raisons :

 - Le déficit budgétaire annuel : Environ 100 milliards pour 2009.

En principe, pour **les collectivités locales**, il y a un principe d’équilibre budgétaire, donc pas de déficit. Mais dans la réalité, **ce n’est pas le cas car elles empruntent** et donc il y a déséquilibre.

Idem pour la SS.

 - Les déficits saisonniers : les besoins de trésorerie. Equilibre sur l’année, mais il peut néanmoins y avoir des découverts saisonniers.

 - Les dépenses non budgétées : C'est-à-dire le remboursement du capital des emprunts venant à échéance. (Amortissement des emprunts).

Alors que le paiement des intérêts figure dans le budget (c’est la mission « engagement financier » de l’Etat).

**- Au total, l’Etat emprunte un peu plus de 100 milliards d’€.**

**Pour 2009, les emprunts vont doubler pour passer à 200 milliards d’€.**

**- L’emprunt qui permet de couvrir les déficits génère une dette (qui dit emprunt, dit obligation de remboursement : dette).**

**- L’endettement public français est représenté par l’ensemble des emprunts publics, des administrations publiques, qui ont été souscrit, et ne sont pas encore remboursés.**

**Actuellement, l’endettement public dépasse 1200 milliards d’euros.**

1. **Les conceptions de l’emprunt**

2 conceptions : Orthodoxe (classique traditionnelle) et Moderne

**La conception classique** de l’emprunt est de ne l’utiliser que pour financer des dépenses d’investissement, car les investissements contribuent au développement économique, qui permettra à l’Etat de recouvrer ou d’encaisser davantage d’impôts, car la plupart des impôts sont assis sur des bases économiques (TVA pour la consommation, l’IR et la CSG pour les revenus, ou l’IS pour les sociétés).

Règle d’OR des finances publiques : Financer les investissements par l’emprunt. Normal, puisque les constructions durent longtemps, et donc cela concernent plus générations.

**La conception moderne (imposée) :** Elle est dépassée pour certains, c'est-à-dire que l’emprunt doit être utilisé pour couvrir les déficits, pour financer les besoins, **quelles qu’en soient l’origine.**

**Conception classique = conception stricte, comptable (que pour Its).**

**Conception Moderne = conception politique, souple (on ne s’interroge pas, pour participer au financement des politiques publiques).**

1. **Les produits de l’emprunt**

Les emprunts publics peuvent être définit **comme des titres de créance sur le Trésor que l’on appelle certificat représentatif d’une dette** à court ou moyen ou long terme du Trésor.

**On distingue 2 grandes catégories d’emprunts de l’Etat :**

 **- Les Bons du Trésor : Ce sont des emprunts d’une durée inférieure ou égale à 5 ans. Il y a plusieurs types de bons du Trésor :**

 - Les BCC (Bons en compte courant) : Des emprunts que l’Etat souscrivait auprès de banques, dans le cadre de sa politique économique générale, et non pas seulement pour couvrir ses besoins propres.

Lorsque l’Etat voulait relancer l’économie, il baissait le plafond des BCC, ce qui permettait aux banques de disposer librement de leurs fonds, diminuant ainsi le prix du crédit (les banques prêtaient + et à moindre cout). L’Etat s’accaparait 80% de l’argent de la banque. Cet instrument n’est plus utilisé.

 - Les Bons sur formule : Des bons du Trésor souscrit librement par des particuliers auprès des banques, sans aucun contingentement de la part de l’Etat. Ils étaient proposés parmi les différents produits d’épargne.

 - Les BTN (Bons du Trésor négociable) 1986 : (Chirac-Balladur, ordonnance du 1er décembre sur la liberté de la concurrence et des prix avec la création du Conseil de la Concurrence (AAI)).

Les BTN se déclinent de différentes façons :

 - Les BTF : Bons à taux fixes : 3,…%/

 - Les BTAN : Bons à taux fixes et à intérêts annuels : intérêts payés chaque année, et non pas à l’échéance.

Dans l’endettement de l’Etat, les Bons du Trésors représentent un encours qui a tendance à diminuer, car l’Etat a tendance à consolider sa dette, c'est-à-dire à emprunter sur des durées très longues (50 ans et non 5 ans maxi).

 - **Les Obligations du Trésor : Ce sont les emprunts les plus utilisés par l’Etat, et qui sont des emprunts d’une durée supérieure à 5 ans**. Ils donnent lieu à une seule modalité pour nommer les OAT (Obligations Assimilables du Trésor= possible d’échanger les obligations).

Les OAT représentent la majorité de la dette publique, pour des durées de 6 jusqu’à 50 ans.

**- Les Grands emprunts d’Etat** présentent 2 caractéristiques :

 - Ils sont lancés par l’Etat pour des raisons financières, c'est-à-dire pour couvrir un besoin exceptionnel de financement.

 - Une raison politique qui consiste à sonder la population, c'est-à-dire que l’emprunt est alors un acte de confiance, non pas du citoyen électeur, mais du citoyen épargnant.

Le dernier en date est l’emprunt Balladur, de 1993, à 6% sur 4 ans.

Les emprunts Pinay : 1952 et 1958

Les emprunts Thiers : 1871 et 1872

L’emprunt Barre : 1977 (rapport 21 milliards de Francs).

1. **La procédure de l’emprunt**

On peut présenter cette procédure en 4 temps :

 - **L’émission de l’emprunt** :

- Elle est réalisée **sur la base de la loi de finance**, c'est-à-dire sur l’autorisation parlementaire.

La loi de finance de l’année comporte depuis la LOLF **un tableau de financement** qui autorise et précise que l’Etat peut souscrire des emprunts pendant l’année.

- Ensuite **un décret d’application** précise les modalités des emprunts.

- Ensuite, **chaque mois un arrêté ministériel** précise chaque mois les émissions précises des emprunts (période, montant, taux d’intérêts).

 - **Le Placement de l’emprunt** :

- L’Agence France Trésor (service à compétence nationale, placé auprès de la DGTPE) propose aux spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), **le montant que l’Etat souhaite emprunter** et le taux d’intérêt qu’il souhaite servir.

- En retour, les SVT propose des montants et les intérêts **qu’il souhaite obtenir**.

- Finalement, France Trésor va servir les propositions les plus intéressantes.

C’est le système d’adjudication. 60 à 70% des emprunts de l’Etat sont détenus par des prêteurs étrangers.

- Les SVT peuvent soit conserver les titres dans leurs portefeuilles, soit les placer auprès de particuliers.

- Les emprunts placés constituent des contrats administratifs, car l’Etat fait appel public à l’épargne, alors que les emprunts des collectivités locales et des établissements publics sont des contrats de droits privés.

 - **La gestion de l’emprunt (la gestion active de la dette publique) :**

- Les emprunts de l’Etat sont portés de Droit à la cote officielle de la bourse.

- A la bourse, les valeurs du Trésor font l’objet d’une gestion active par la Caisse de la Dette publique (Etablissement public qui regroupe l’Agence France Trésor, le Gouverneur de la Banque de France et le directeur de la CDC).

- Les valeurs du Trésor sont gérer de façon active de différents moyens :

 - Des échanges de titre.

 - Des achats anticipés.

 - Des échanges de taux d’intérêts (SWAPS).

 - **Le remboursement de la dette publique : remboursement des emprunts :**

- Le remboursement de l’emprunt constitue la dette, qui est payé de 2 façons :

 - L’amortissement de l’emprunt : **Remboursement du capital emprunté**. Il est réalisé hors budget de deux façons :

 - Soit par affectation de recettes spécifiques (**recettes de privatisation** d’entreprises publiques).

 - Par souscription de nouveaux emprunts (interdit aux collectivités locales).

 - **Le remboursement des intérêts** arrivant à échéance : Il est budgété donc financé par l’ensemble des ressources budgétaires.

1. **La situation de la dette publique.**

**Le terme de dette a plusieurs sens :**

 - Un sens général, c’est l’ensemble de tout ce que doit l’Etat.

- En finances publique, le terme est utilisé de façon plus spécialisée :

 - La dette viagère, qui représente les pensions de retraite et d’invalidité des agents publics. Elle est gérée par un compte spécifique : le compte des pensions, qui accueille en recettes les cotisations et en dépenses les pensions versées.

 - La dette garantie, qui est représentée par l’ensemble des emprunts, pour lesquels l’Etat apporte sa garantie, c'est-à-dire que l’Etat s’engage à payer les échéances en cas d’insolvabilité de l’emprunteur.

 - La dette correspondant à la charge des emprunts, qui se décline de façons variées :

 - Le Service budgétaire de la dette : Ce sont les engagements financiers de l’Etat : Montant des intérêts des emprunts **venant à échéance** : 10 à 15% des dépenses annuelles de l’Etat.

 - L’endettement public : La dette publique, c'est-à-dire l’ensemble des emprunts souscrit par toutes les administrations publiques, **qui ne sont pas encore remboursés.**

Pour la SS, c’est la CADES (caisse d’amortissement de la dette sociale) qui s’occupe de cela, qui lancer des emprunts et gère une dette, et a pour l’amortir des recettes : CRDS…L’ensemble de la dette vient s’additionner avec les dettes des collectivités locales.

**Déficit : résultat financier sur un exercice : + de dépenses que de recettes.**

**Dette : C’est l’ensemble des emprunts sans horizon annuel.**

**CHAPITRE 3 : Les dépenses publiques**

**Section 1 : La diversité des dépenses publiques.**

1. **La diversité dans l’Histoire**

On constate que pendant longtemps, les dépenses de l’Etat se portaient sur 3 fonctions (1800) :

 - Les dépenses de fonctionnement de l’Etat et de son administration

 - Les dépenses militaires, de la défense.

 - La dette : le remboursement des emprunts, qui représentait plus de la moitié des dépenses du Trésor Royal, à la fin du 18ème siècle.

La structure des dépenses (1900), se déforme avec l’Etat providence. Les dépenses :

 - Educatives

 - Sociales (400 milliards d’€ : SS)

 - Economiques

1. **La diversité dans l’actualité**

Les nomenclatures des dépenses publiques. C’est la classification des dépenses publiques :

 - Les dépenses de fonctionnement restent les 1ère, avec les rémunérations, + de 40% des dépenses de l’Etat (dont plus de la moitié, les dépenses des personnels de l’éducation nationale).

**Les deux principales nomenclatures sont :**

 **- La classification par nature des dépenses publiques**:

C’est la classification financière ou comptable, qui se fonde sur l’origine des dépenses. Distinction entre :

- **Dépenses de fonctionnement** (charges de personnels et pensions)

- **Les dépenses d’investissement** (immo) : Si la dépense accroit la valeur du patrimoine de la collectivité publique, c’est une dépense d’investissement. Le cas échéant, une dépense de fonctionnement.

De ce point de vue, deux dépenses arrivent en tête :

 - La principale dépense publique, sont les charges de personnels (rémunération + pension = 45% des dépenses de l’Etat).

**Pour les Régions, leurs dépenses de gestion, d’intervention augmente de plus en plus. Idem pour le budget européen, avec surtout des dépenses d’interventions.**

**- La dette publique** : remboursement du capital emprunté et des intérêts (10 à 15% des dépenses de l’Etat)

 - **La classification par fonction des dépenses publiques :**

Elle se fond sur la destination :

**- Dépenses sociales**

**- Dépenses éducatives**

**- Dépenses économiques.**

**Autrefois, la commune votait toujours son budget par nature. Depuis 1997, elle peut décider, par nature ou par fonction (urbanisme, environnement, transport….)**

**Les missions et les programmes constituent une classification fonctionnelle (LOLF).**

**Mais classification par nature à l’intérieur de chaque programme, en crédits (avec une fongibilité asymétrique) :**

 **- Fonctionnement**

 **- Investissement**

 **- Personnel**

**Section 2 : La croissance et la maitrise des dépenses publiques**

1. **La croissance des dépenses : La loi de Wagner**

C’est un économiste allemand qui à la fin du 19ème siècle, a dégagé la loi naturelle de l’augmentation continue des dépenses publiques, ce qu’on appelle l’incrémentalisme budgétaire :

 **- Cela veut dire que chaque années, les dépenses et budgets sont reconduits et majoré d’une couche supplémentaire.**

En 1828 : 1 milliard de Franc

En 1913 : 5 milliards

En 1939 : 100 milliards

En 1949 : 1000 milliards

En 1963 : 10 000 milliards d’anciens francs (on passe au nouveau francs qui correspond 100 milliards de nouveau francs.).

En 1988 : 1000 milliards de nouveaux francs

Today : 300 milliards d’€ (2000)

**Cette augmentation résulte de l’accroissement continu des besoins collectifs,** et de l’interventionnisme de l’Etat, providence :

- Comme l’illustre la loi de 1881 : la loi Ferry qui institue l’instruction primaire gratuite.

 - Comme l’illustre les droits créances des particuliers, énoncé dans le préambule de la constitution de 1946 (SS-logement-travail).

**Deux nuances à la loi de Wagner :**

 - L’augmentation est moins importante en Franc constant, qu’en Franc Courant, sans tenir compte de l’érosion monétaire.

 - L’augmentation des dépenses publiques se ralenti. Elle se vérifie toujours mais qui se ralentit. Depuis quelques décennies, le poids des dépenses publiques dans le PIB diminue. (le PIB augmente plus vite que les dépenses publiques).

**Cela n’empêche pas de constater que la France est désormais le 1er Etat qui dépense le +, par rapport à son PIB. Elle a dépassé la Suède.**

1. **La maitrise des dépenses publiques**

La croissance des dépenses exige le plus souvent de recourir à l’emprunt, dont les inconvénients (la dette et le risque d’inflation) imposent aux Etats de maitriser l’augmentation des dépenses publiques = **La politique de rigueur budgétaire,** qui est la politique de la pluparts des Etats dans le monde depuis 30 ans (fin des 30 glorieuses).

Depuis fin 2008, parenthèse de relance économique en France.

Cette politique de rigueur budgétaire se traduit de 2 façons :

 - Par des mesures quantitatives

 - Par des mesures qualitatives

1. La politique quantitative : la recherche d’économie budgétaire

- Elle est constante depuis 1975, **avec la politique de recrutement dans la fonction publique :**

 - De 1947 à 1978 : Les agents publics ont presque doublé. (1,3 à 2,4).

 - Depuis 1978 : les effectifs ont très peu augmenté :

 - -400 000 (la poste et FT privatisé) en 1991

**- La méthode du BBZ (budget base zéro) remplacée par la JPE** :

 - Chaque année, chaque dépense doit être justifiée dans le cadre des conférences budgétaires : Suppression des services votés et justification au 1er euro, et suppression des DO et DNO.

- **La réforme de l’Etat est menée de façon constante**, surtout depuis la fin des années 80 :

 - Circulaire du 1er ministre du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, qui s’efforce de poursuivre deux objectifs :

 - La maitrise budgétaire

 - L’amélioration de la qualité du service public.

1. La politique qualitative ; l’optimisation de l’utilisation des deniers publics.

Elle a été réalisée par deux méthodes :

 - La RCB (rationalisation des choix budgétaires)

 - L’évaluation financière qui s’inscrit dans l’évaluation des politiques publiques.

1. La RCB

C’est une méthode de gestion pratiquée par l’administration durant les années 70 et 80**. C’est une méthode qui vise à assurer la cohérence entre les objectifs d’un programme d’action et les moyens utilisés pour les atteindre**. C’est ce qu’on appelle le management par objectif.

**La méthode RCB consiste à comparer les différents programmes d’action possible :** Les moyens ou les programmes pour améliorer la sécurité routière :

 - Amélioration réseau routière

 - Diminution de la vitesse

 - Construction d’autoroutes.

**Différents critères :**

 - Coût délai

 - Coût politique.

 - Coût financier

 - Coût juridiques.

Ces différents coûts sont pondérés.

Son application est lancée par un décret de novembre 1970, **qui créée une commission permanente de RCB,** qui s’inspire de la méthode PPBS (Planning Programming Budgeting System).

Le RCB fut utilisé en France sous 3 administrations

 - L’équipement.

 - La défense, pour la programmation militaire

 - Les finances, pour la préparation du budget.

La méthode a disparu progressivement à la fin des années 70, par désintérêt politique du Parlement.

**En effet, le budget de l’Etat est resté un budget de moyen est n’est pas devenu un budget de programme**

1. L’évaluation financière ou l’évaluation des politiques publiques

Apparition progressive de la méthode évaluation dans les années 80 (en remplacement de la RCB**), c'est-à-dire de façon ponctuelle par de multiples organismes :**

 - En 1984, est crée au Parlement **un office parlementaire d’évaluation** des choix scientifiques et technologiques.

 - En 1989, le rapport du CE sur **l’évaluation de l’aide judiciaire**. Le législateur va remplacer l’aide judiciaire par l’aide juridictionnelle.

 - La loi RMI en 1989, prévoit **une évaluation du dispositif RMI** par une commission après quelques années d’application.

**Deuxième Etape : La reconnaissance officielle de l’évaluation dans les années 90,** par un décret du 22 janvier 1990, relative à l’évaluation des politiques publiques :

**L’évaluation des politiques publiques consiste à rechercher si les moyens juridiques administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus et d’atteindre les objectifs assignés.**

Ce décret a été remplacé par celui de 1998, lui-même abrogé et aujourd’hui, l’évaluation des politiques publiques est désormais confiée à un ministre :

 - Ce fut un secrétaire d’Etat : Besson

 - C’est maintenant le ministre du budget : Woerth.

C**ette méthode se diffuse de façon très importante dans l’espace publique :**

 - Elle est une attribution d’un ministre

 - Elle constitue maintenant la 3ème mission constitutionnelle du Parlement  (vote la loi, contrôle l’action du gouvernement et évalue les politiques publiques).

**La LOLF en fait également un instrument essentiel :**

 **-** Avec la démarche de performance, qui se décline en 3 temps :

 - Stratégie

 - Objectif

 - Indicateur

On y trouve d’ailleurs les PAP (toute la définition du programme, la stratégie envisagée) et les RAP (on mesure les résultats grâces aux indicateurs).

**L’Evaluation est également une autre façon d’appeler la méthode des 3 E :**

- Economie par les moyens.

- Efficacité par les résultats.

- Efficience (relation entre les objectifs posés, les résultats atteints et les moyens utilisés).

**Atteindre les résultats en utilisant la moins de moyens possible = Grande efficience.**

**CHAPITRE 4 : Le Déficit Budgétaire**

Le déficit des budgets publics est une constante dans tous les Etats du Monde.

**Section 1 : L’analyse du déficit budgétaire**

Elle consiste à analyser les causes et la nature du déficit

1. **L’origine ou les causes du déficit budgétaire**

Le déficit voulu et le déficit subit.

* 1. Le déficit voulu

Il est celui qui résulte d’une politique déterminée. Cette politique budgétaire est double :

 - **Elle est soit une politique de relance de la demande**, c'est-à-dire une augmentation importante des dépenses publiques, afin de relancer la demande économique (Keynésienne) :

 - Années 30 : Crise de 1929 : New Deal

 - Après Guerre : 1950-1960.

 - 1981-1983 : Politique de Gauche.

 - La Japon durant les années fin 90.

 - Tous les Etats depuis 2008.

 - **Soit une politique de l’offre**, qui consiste à réduire la pression fiscale (impôts) et sociale (PO) pesant sur les agents économiques. C’est une politique libérale, dont le chef de file est Hayek :

-Ce sont les majorités, gouvernements conservateurs : Républicains avec Reagan.

 - En France en 1986 et 1988.

* 1. Le déficit subit.

Il est celui qui résulte de la conjoncture économique. Le ralentissement se traduit par deux effets contraires :

 - **Une diminution des recettes publiques**, car les plus importantes recettes publiques sont les impôts assis sur des bases économiques (Cotisations sociales assises sur les salaires).

 - **L’augmentation des dépenses publiques :**

 - Les dépenses obligatoires doivent être faites, quelque soit la conjoncture (salaires…)

 - Les dépenses d’intervention et d’assistance aux victimes du ralentissement économique.

1. **La nature du déficit budgétaire**

On distingue ici entre les bons et les mauvais déficits.

* 1. Les bons déficits.

Ce sont ceux qui résultent d’une augmentation ou d’une part importante des dépenses d’investissements**, car les investissements permettent** :

- Un développement de l’économie

- Qui permettra d’augmenter les impôts.

 - Remboursement plus facile des emprunts (qui avaient été souscrit pour financer le déficit, et donc les investissements).

**C’est ce qu’on appelle la règle d’or des finances publiques : On ne peut emprunter que pour investir.**

Les collectivités doivent respecter cette règle d’OR. Ils ne peuvent emprunter que pour les dépenses d’investissements.

* 1. Les mauvais déficits : les inconvénients du déficit.

Ils sont de 3 ordres :

 - **L’effet d’éviction** : Lorsque l’Etat emprunte, il détourne l’épargne de sa vocation plus naturelle qui est de financer les investissements privés. Il emprunte pour autre chose.

 - **L’effet boule de neige** : Le déficit appelle le déficit.

- Déficit entraine emprunt.

- L’emprunt génère une dette.

- La dette est une dépense budgétaire

- Qui entraine donc un déficit. Nous revoilà au déficit.

 - **L’inflation :** Le déficit se traduit par une augmentation de la masse monétaire en circulation, et donc une tendance à l’augmentation des prix, car il y a une augmentation de la demande.

**Au final, le bilan des avantages et des inconvénients est négatif, les inconvénients l’emportent sur les avantages, conduisant alors les Etats à lutter contre le déficit budgétaire.**

**Section 2 : La lutte contre le déficit budgétaire**

C’est deux choses :

 - Les mesures nationales (la maitrise des dépenses) :

 - Dépenser moins : politique quantitative

 - Dépenser mieux : politique qualitative (évaluation) :

 - Dans le parlement : Il évalue les politiques publiques.

 - Les mesures communautaires (le PSC) : Pack de stabilité et de croissance.

1. **Le dispositif initial et général**

**1992 : Traité de Maastricht, de l’UE, dont l’article 104, qui stipule que les Etats membres évitent les déficits publics excessifs.**

**A qui** s’applique cette injonction ?

 - Les Etats membres = Les Administrations publiques (Etat-Etablissements publics, collectivités locales, et SS).

**C’est quoi déficit public excessif ?**

 - 3% du PIB, et 60% de la dette publique, à ne pas dépasser, pour chaque Etat membre.

L’endettement : L’ensemble des emprunts souscrits par toutes les administrations publiques qui ne sont pas encore remboursés : 1200 milliards d’€.

En cas d’infraction, les Etats membres font l’objet d’une procédure au déficit excessif. Le Conseil peut adopter plusieurs décisions en cas d’infraction :

 - Il peut s’agir **d’une simple recommandation** à l’adresse de l’Etat membre.

 - Le Conseil peut rentrer dans un schéma disciplinaire :

 - **Avertissement.**

 - De la **suppression des prêts** par la banque européenne d’investissement.

 - Il peut s’agir **d’amendes.**

1. **Les aménagements ou assouplissements du dispositif communautaire de lutte contre le déficit : PSC.**

2 aménagements :

- 1997 : Amsterdam :

- La crise 2003-2005.

* **1997 : Amsterdam :**

 - Dans le cadre du fort ralentissement économique au début des années 90, et de l’augmentation du déficit public des Etats membres, le Conseil a assoupli le dispositif initial :

 - Dublin en Décembre 1996

 - Amsterdam par des règlements de 1997 : Qui prévoit que les Etats en infraction (déficit supérieur à 3%) peuvent ne pas faire l’objet d’une procédure pour déficit excessif.

* **La crise de 2003-2005 :**

En 2003, plusieurs Etats membres sont en infraction, comme l’Allemagne et la France.

- La Commission **commence une procédure** pour déficit excessif :

- Le Conseil **décide d’arrêter** la procédure de sanction.

- la Commission **saisit** la Cours de Justice.

- A l’automne 2004 La CJCE donne raison à la Commission, autrement dit annule la décision du Conseil, qui donc doit reprendre la procédure de sanction. **Mais en réalité, Le Conseil décide d’assouplir** le PSC, ce qu’il fait par deux règlements de juin 2005.

- Hiver 2005 : **Confirmation du système (déficit et dette),** mais il faut tenir davantage tenir compte du contexte et de la nature du déficit (surtout la part des investissements dans les dépenses des Etats membres).

En conclusion, le PSC est très fragile, **autrement dit son respect est fonction de la conjoncture économique,** comme l’illustre la situation actuelle en 2008 et 2009 :

En France, 70% de la dette publique, et 6% du PIB.

Au Japon : +100% de la dette publique.

**CINQUIEME PARTIE : LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES**

Art 15 DDHC : La société a le droit de demander compte à tout agent. Cet article de la DDHC qui fonde les contrôles, **justifie l’importance du contrôle des finances publiques**:

* **En raison de l’origine des fonds publics, qui résulte :**

- **De prélèvements obligatoires** sur les particuliers.

- **De la destination des fonds publics**, c'est-à-dire le financement des besoins de l’intérêt général.

* **Il en résulte des contrôles divers et variés :**

- **Diversité quant aux domaines des contrôles** (ensemble des finances de l’Etat, ensemble des personnes publiques, des administrations publiques, des organismes publics).

- **Diversité quant aux moments des contrôles**, avec les contrôles apriori distingués des contrôles a postériori.

* **Le contenu des contrôles varient :**

 - **Les contrôles de régularité** financière, que l’on oppose…

- **Au contrôle de l’efficacité ou de la qualité** de la gestion (évaluation)

* **La portée des contrôles :**

 - Le simple avis

 - Des sanctions infligées (amendes, suspension du paiement du comptable public).

* **Les organismes contrôleurs :**

- Internes : Le contrôle de gestion : audit

 - Externes : Réalisé par un contrôleur extérieur à l’organisme contrôlé, et qui présente l’avantage d’être indépendant (c’est le comptable qui est séparé par l’ordonnateur).

* **Les qualités des contrôles financiers :**

 - L’indépendance du Contrôleur :

 - Indépendance statutaire : Magistrat, il est inamovible.

 - Indépendance fonctionnelle : Impartialité (art 6, CEDH).

 - La redondance des contrôles :

 - Il doit y avoir de multiples contrôles, sur les mêmes opérations, ceci pour fiabiliser la gestion financière.

 - L’exercice équilibré des contrôles : C'est-à-dire :

 - Des pouvoirs importants d’investigation du contrôleur

 - Les droits de la défense au profit du contrôlé.

**Chapitre 1 : Le contrôle démocratique : Le Parlement**

**Art 14** : En effet, les citoyens, peuvent contrôler toutes les gestions financières publiques, ce que permettent notamment les droits multiples des usagés et des administrés, vis-à-vis de l’administration, et ceci dans le cadre de la 3ème génération des droits de l’Homme.

On peut y rajouter la motivation des actes, l’accès aux documents administratifs, les lois « démocratie de proximité », où ces droits s’appliquent aux finances publiques.

C’est le Parlement qui contrôle l’action de l’exécutif. Le rôle du Parlement est très important.

Le Parlement peut exercer son contrôle sur l’ensemble des finances publiques, quelles soient :

- **Celle de l’Etat de toutes les personnes publiques**, comme les finances locales.

- Ou bien même de **tous les organismes fonctionnant avec les fonds publics**

- Ainsi qu’à tous les thèmes, **toutes les politiques publiques** (financement des partis politiques)

**Section 1 : L’information financière**

- L’information financière est soit **à la charge du Gouvernement**, soit à l’initiative **du Parlement lui-même** :

- **L’information peut être donnée par le Gouvernement du Parlement** :

 - Les annexes budgétaires.

- La LOLF rajoute de nombreux rapports d’information, au profit du Gouvernement : Le Rapport sur les prélèvements obligatoires.

- **L’information à l’initiative du Parlement est prévue en droit budgétaire, à son initiative** :

 - Les commissions d’enquêtes, qui sont constitutionnalisées.

 - Les questions écrites et orales au Gouvernement.

 - Les missions ou les rapports d’information

 - Les études ou les auditions de la cours des comptes au profit direct du Parlement.

**Section 2 : L’Evaluation financière**

L’évaluation est l’outil moderne. Elle complète le contrôle.

L’évaluation financière prend de plus en plus d’importance dans la gestion publique.

C’est la 3ème mission du Parlement qui est mise en œuvre dans le cadre de la LOLF (évaluation des politiques publiques).

C’est le mot principal de la LOLF :

 - avec les PAP et les RAP.

Objectifs : PAP et RAP

Les moyens : Les crédits et les personnels qui sont demandés au Parlement pour chaque mission, chaque programme.

Résultats : Les indicateurs : Pour mesurer l’atteinte des objectifs, on propose au Parlement d’utiliser tel indicateur.

**Section 3 : Le vote de la loi**

Le contrôle financier du Parlement est sanctionné par la loi de Règlement des comptes, qui en effet, constatent les résultats financiers de l’exercice, et d’autres parts, les ratifient.

Ce moment du contrôle est d’autant plus important que **le projet de loi de règlement** du budget 2008 sera déposé au Parlement courant avril.

Il est d’autant plus important que le projet de loi de règlement est accompagné par **un rapport de la cour des comptes portant sur l’exécution des lois.**

La LOLF a serré le calendrier de la loi de règlement, qui doit être voté au plus tard en octobre de l’année suivante (suivant celle du budget concerné)

La LOLF renforce le moment du contrôle et réactive le contrôle par les lois de règlement.

**En réalité, en pratique, le parlement se désintéresse de ce rendez vous de contrôle, car le contrôle Parlementaire est réalisé à l’occasion de la loi de finance initiale, du vote du budget.**

**Section 4 : L’engagement de la responsabilité**

Responsabilité de l’exécutif devant le Parlement. L’engagement de la responsabilité peut permettre de sanctionner la gestion financière de l’exécutif.

**L’engagement de responsabilité est réalisé de deux façons :**

 - L’engagement classique de la responsabilité politique et collégiale du gouvernement devant le Parlement. C’est le critère même du régime parlementaire**. C’est le 49.3.** Cette responsabilité politique n’a jamais sanctionné la gestion financière du gouvernement.

 - L’engagement original de la responsabilité pénale et individuelle des membres du Gouvernement : **Article 68-1** : « les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l’exercice de leurs fonctions, et qualifiés crimes ou délits aux moments où ils ont été commis. Ils sont jugé par la CJR (Cours de justice de la République) ».

**Chapitre 2 : Les contrôles administratifs : L’administration des finances**

IL s’agit des contrôles réalisés par l’administration des finances, dont la mission de contrôle est fondamentale au côté de ces missions de conception et d’exécution.

On peut présenter les contrôles administratifs avec :

 - Les contrôles classiques

 - La modernisation des contrôles

**Section 1 : Les contrôles administratifs classiques**

**Il y a 5 contrôles exercés sous la responsabilité du Ministère des finances.**

1. Le contrôle de la régularité financière par les comptables publics.

C’est un contrôle intégrale sur toutes les dépenses, et intégrées, c'est-à-dire qui intervient dans la chaine de la dépense.

1. Le contrôle financier de 1922 : Contrôle des dépenses engagées

Il porte sur les projets d’engagement de dépenses, et où le contrôleur financier accorde ou refuse son visa après avoir vérifié les aspects financiers du projet d’engagement :

 - C’est un contrôle a priori qui existe en administration centrale dans les services déconcentrés (préfectures..) et également dans de nombreux EPA.

**Ce contrôle est en voie de modernisation importante.**

1. Le contrôle d’Etat ou bien le contrôle économique et financier

Il représente la tutelle financière de l’Etat sur de nombreux organismes (+ de 500) qui sont de nature diverses : EPIC, SEM, GIE (groupement d’intérêt économique), associations subventionnées par l’Etat.

Les contrôleurs d’Etat, exercent un contrôle plus distant, plus lâche que les contrôleurs financiers : **Un contrôle A Posteriori** et non pas A priori, avec par exemple un rapport sur la gestion de l’organisme chaque année.

1. Le contrôle Hiérarchique

S’exercer au ministère des finances comme toutes les autres administrations, sauf qu’il est renforcé par des contrôles inopinés.

En cas d’irrégularité constaté dans un poste comptable, le comptable public concerné, peut être mis en Débet (met à la charge du comptable le montant de la somme de l’irrégularité constatée), par un arrêté.

1. L’IGF

L’inspection générale des finances :

 - Ses attributions sont très étendues qui ne se résument pas simplement à la gestion financière du ministère, mais s’étend à l’ensemble des organismes publics, parapublics, voir mêmes privés, fonctionnant avec des fonds publics.

 - Les contrôles sont choisis librement par les ministres, et son réalisés par des brigades, sur pièce et sur place, et donne lieu à des rapports qui comportent :

 - L’analyse, l’audit.

 - Les recommandations (économies…modification de procédures)

 - Observations du responsable.

**Section 2 : La modernisation des contrôles**

Se met en place de nouveaux contrôles administratifs.

**Pourquoi moderniser les contrôles administratifs ?**

 **- Raison négative** : Si les contrôles classiques présentent des avantages, les inconvénients des contrôles classiques sont cependant nombreux. La plupart des contrôles sont lourds et rigides. Trop de contrôles…….

 - **Raison positive :** C’est l’impulsion de la LOLF. + de libertés pour les gestionnaires (fongibilité des crédits), donc + de responsabilités. Il faut privilégier les contrôles d’efficacité, de qualité, et de performances.

Sur la base de la LOLF, il faut contrôler moins, et il faut contrôler mieux.

STOP

**Certains des contrôles sont maintenus** : Hiérarchique et Inspection des finances.

**Les autres contrôles sont modernisés de 2 façons  (comptable, financier, contrôleur d’Etat) :**

 - Le contrôle administratif **est un contrôle plus partenarial** : Il s’agit d’un partenariat entre l’ordonnateur et le comptable pour moduler le contrôle comptable.

- Mise en place dans les ministères du **CBCM (**contrôle budgétaire et comptable ministériel), qui consiste à placer auprès de l’ordonnateur un service chargé à la fois **de contrôler et de payer, et même de recouvrer les recettes.**

 - **Des contrôles plus qualitatifs** : Les contrôles de soutenabilité budgétaire, par les gestionnaires de la LOLF, responsables de programmes. Ils vont être amenés à suivre leur budget pendant l’exercice budgétaire.

Les différents acteurs vont contrôler également les risques financiers. Ils vont évaluer la performance dans l’utilisation des deniers publics. Ils vont établir des comptes rendus de gestion

**Chapitre 3 : Les contrôles juridictionnels : les juridictions financières.**

La plupart des juridictions sont amenées à contrôlées les finances publiques :

 - Le CC va contrôler les lois de finances.

 - Le JA contrôle les budgets des collectivités locales ou encore les budgets des établissements publics.

 - Le juge pénale pour sanctionner les délits financiers.

Il existe également des juridictions spécialisées en matière de finances publiques, **qui sont les juridictions financières**:

 - La Cour des comptes créée en 1807

 - Les chambres régionales des comptes (décentralisation de la Cour des comptes, apparue en 1982 qui régionalise la Cour des comptes).

 - La CDBF créée en 1948 (voir fiche), dont la mission est essentiellement de sanctionner les fautes de gestion commise par les ordonnateurs (160 arrêts).

**Elles sont toutes les 3 codifiées, il existe un code des juridictions financières : Le CJF** (code des juridictions financières) et (**CGCT**: Seulement Pour la chambres régionale des comptes et son contrôle budgétaire).

**Section 1 : La Cour des comptes**

C’est un ISC (institut supérieur de contrôle) des finances publiques. C’est une juridiction financière**, c'est-à-dire une juridiction administrative spécialisée**, relevant du contrôle de cassation du Conseil d’Etat (février 1903, arrêt Botta), qui illustre le recours en cassation devant le CE.

**La Cour des comptes, juge les comptes des comptables publics. C’est sa mission originelle**.

Il existe chez elle, une autre mission de contrôle : **L’examen de la gestion de l’Etat et de nombreux organismes publics (l’audit).**

La Cour des comptes se modernise de façon importante actuellement tant en ce qui concerne :

 - **Ses missions de juge**

 **- Ses autres missions de contrôle.**

« 4 métiers » distincts et complémentaires se mettant actuellement en place, c'est-à-dire :

 - **Juger**

 - **Certifier** (certification des comptes de l’Etat prévue par la LOLF : 2006, certifier la régularité, la fidélité et la sincérité des comptes de l’Etat)

 - **Contrôler.**

 **- Evaluer.**

1. **L’organisation de la Cour des comptes**
	1. L’organisation de la Cour des comptes
		1. *Le personnel*

Environ 500-600 personnes à la Cour des comptes dont environ 300 magistrats financiers (inamovibles) :

 - Les magistrats sont recrutés par l’ENA.

 - la Cours des comptes est un grand corps de l’Etat (avec l’IGF et le CE).

**Chez les magistrats, on y trouve :**

- Les auditeurs

- Les conseillers référendaires

- Les conseillers maitres.

En revanche, les membres du CE ne sont pas magistrats. L’essentiel est de donner des avis, des projets de loi, section du contentieux du juge.

* + 1. *Les chambres de la Cour des comptes*

La cour des comptes est composée de 7 chambres, spécialisées par secteur de contrôle :

 - Celle qui juge les appels

Les chambres sont dirigées par des Présidents. La Cour est dirigée par le 1er président (Seguin).

* + 1. *Le parquet de la Cour des comptes*

La Cour des comptes **comporte également un Ministère Public, c'est-à-dire un procureur général, assisté d’avocats généraux**:

- Ils sont chargés de veiller à la bonne application des lois par les juges.

* 1. Le développement du rôle de la Cour des comptes

**Depuis 1807, La Cour a étendu ses contrôles de 3 façons** :

* **Elle s’est rapprochée du Parlement** :

L’article 47-2 de la Constitution lui donne pour mission principale **d’assister le Parlement dans le contrôle du gouvernement et des finances publiques.** Ce qui est réalisé par de multiples instruments :

 - Les différents rapports de la Cour des comptes (Rapport sur la SS, rapport public annuel général, le rapport sur l’exécution des lois de finances).

 - Les études ponctuelles (le rapport sur l’information financière de l’Etat, notamment le système CHORUS)

 - La certification des comptes de l’Etat : contrôle réalisé au profit du parlement

 - Les auditions de la Cour par les commissions des finances.

 - L’assistance de la Cour pour gérer les finances des 2 chambres.

* **L’extension des domaines contrôlés :**

- La Cour des comptes peut contrôler d’une façon ou d’une autre **l’ensemble des ministères et de leurs services déconcentrés.**

- Elle peut aussi intervenir **sur l’ensemble des établissements publics et des entreprises publiques** (de droit privé mais dont le capital appartient majoritairement à l’Etat).

- Elle peut aussi contrôler **de nombreux organismes financés avec les fonds publics, soit des filiales des entreprises publiques ou la SS.**

- Idem **pour les organisations internationales.**

* **L’approfondissement des contrôles :**

- C'est-à-dire que classiquement, et strictement, **la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics.**

- Mais de plus en plus, elle réalise **des contrôles de qualité de la gestion publique, consistant à évaluer la gestion d’organismes** publics (efficacité, qualité, performance).

**- Il y aussi les contrôles thématiques**, une politique publique, comme l’immigration.

1. **Le jugement des comptes publics**
* **La Compétence :**

La Cour **juge les comptes des comptables publics, de l’Etat et de ses établissements publics**.

**Elle juge également en appel, les jugements des CRC**, qui portent sur les comptes des comptables publics des collectivités locales, et de leurs établissements publics.

**Elle juge également les comptes, des comptables de fait**, c'est-à-dire des personnes qui se sont ingérées dans les opérations financières de l’Etat et de ses établissements, sans avoir la qualité pour le faire.

* **La Procédure :**

**La Cour des comptes juge d’office les comptes publics**. A cette occasion, elle met en jeu la responsabilité du comptable public, ou bien du comptable de fait, en mettant à sa charge personnelle le montant correspondant à une irrégularité de la comptabilité (dépense irrégulièrement payée, recette non recouvrée). **Cette somme à la charge du comptable, est un débet. C’est un arrêt de débet, susceptible de recours en cassation devant le CE.**

**Quelques précisions de la procédure :**

- **Le jugement des comptes doit se conformer aux grands principes du procès équitable (art 6 § 1 de la CEDH)** : 12 avril 2006, Martinie, CEDH / France. La procédure juridictionnelle a été aménagée à cet effet surtout par la loi du 28 octobre 2008 :

 - Elle supprime la règle du double arrêt.

**- La remise gracieuse de débet** : Les arrêts de la Cour peuvent faire l’objet d’un recours administratif par le comptable devant le ministre des finances. Le ministre des finances (supérieur hiérarchique) peut accorder au comptable public discrétionnairement une remise gracieuse de débet, en se fondant sur le comportement personnel du comptable. (+ de 90% des débets, donnent lieu à une remise partielle ou totale).

**Cette dualité de juridiction** (juridiction par la Cour et le ministre) s’explique logiquement :

- C'est-à-dire que **la Cour des Comptes juge objectivement le compte**, c'est-à-dire la régularité de la gestion.

- Alors que le Ministre, supérieur hiérarchique **apprécie les éléments ou le contexte de la gestion** (3 ou 4 au lieu de 15 en personnel actuellement, ou tant d’années de services sans problèmes).

- Si les débets sont souvent des montants très lourds, ils sont allégés par la remise gracieuse **et également par un double système d’assurance et de cautionnement** que doivent souscrire le comptable.

1. **L’examen de la gestion publique par la Cour des comptes**

Cela consiste à examiner l’ensemble de la gestion d’un organisme ou d’une collectivité, se concluant par un rapport de la Cour des comptes

- **Le champ de contrôle de la Cour est très étendu** (Etat, Etablissements publics nationaux, entreprises publiques, SEM, et tous les organismes fonctionnant avec les fonds publics des précédents).

- **La nature du contrôle. Ce contrôle a plusieurs niveaux :**

 - **Un contrôle comptable**, un contrôle de la régularité de la comptabilité de l’organisme.

 - **Le contrôle de la régularité des actes de gestion** : le respect du code des marchés.

 - **Le contrôle de la qualité de la gestion** : Consistant en une évaluation réalisée en appliquant la règle des 3 E (économie, efficacité : de bons résultats ?, efficience : atteindre les meilleurs résultats, au moindre cout financier)

 - **La probité de la gestion** : C'est-à-dire voir s’il n’y a pas eu de délits financiers.

**- Les contrôles, les examens de la gestion se concluent par des rapports** qui peuvent être publiés, donc en principe confidentiels, soit de façon ponctuel, soit dans la rapport annuel.

Les choix de contrôles sont faits discrétionnairement par la Cour des comptes.

**Les rapports comportent 3 choses :**

 - L’analyse de la gestion de l’organisme

 - Des recommandations

 - des observations en réponses des responsables.

L’accent est mis de plus en plus sur les suites qui sont données aux recommandations.

**Section 2 : Les Chambres régionales des comptes**

1. **L’organisation des CRC**

Créée le 2 mars 1982, mettant en place des CRC **remplaçant la tutelle financière de l’Etat.**

**Elles ont pour missions générale de participer au contrôle financier A postériori des finances des collectivités locales et de leurs partenaires,** sous réserve du maintient de la tutelle financière de l’Etat pour les irrégularités budgétaires les plus graves : C’est le contrôle budgétaire.

**Les CRC sont régionalisées au nombre de 24 + les CTC** (chambres territoriales des comptes) sont rattachées à la Cour des Comptes de plusieurs façons :

 - Chaque CRC est présidée par un magistrat de la Cour.

 - Les procureurs financiers dépendent hiérarchiquement du procureur général.

 - Les jugements des CRC peuvent faire l’objet d’appels devant la Cour des comptes.

 - De plus en plus, les enquêtes sont menées en inter chambres, c'est-à-dire par la Cour + les CRC.

1. **Les attributions des CRC**

**3 attributions, compétences de contrôles :**

 - 2 comme la Cour des Comptes

 - 1 différente

* **Jugement des comptes :**

**Les CRC jugent les comptes** des comptables publics des collectivités locales et de leurs établissements publics.

**La procédure juridictionnelle est identique, à celle menée par la Cour des comptes**, et donne lieu à des jugements qui peuvent faire l’objet de cassation.

- Depuis 1988, le contrôle des petites comptabilités publiques, est réalisé non plus par la CRC, **mais par le comptable supérieur :**

- Les petites comptabilités sont celles des communes de moins de 3500 habitants

 - Et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 750 000 €.

**Toutefois, seule la CRC peut mettre ces petits comptables en débet.**

* **L’examen de la gestion :**

 **- Comme celle de la Cour des comptes.** Ce moyen de contrôle est très puissant, car les ROD (rapports d’observations définitifs) des CRC sont publics

* **Le contrôle budgétaire (spécifique au CRC) :**

C’est un avis budgétaire, au préfet**, lorsque le budget local comporte une irrégularité importante :**

 - Un problème de délai d’adoption du budget

 - Un problème d’équilibre (soit le budget n’est pas en équilibre, soit le compte administratif est en déficit important).

 - Un problème de dépenses obligatoires, dont les crédits ne figurent pas au budget (crédit non voté).

Le préfet, sur avis de la CRC peut ou doit régler alors d’office le budget.