

Fiche 1

La notion de budget

► Objectifs de la fiche

- Savoir ce qu'est un budget et quelle est sa portée juridique.
- Appréhender les évolutions de la notion de budget et son utilisation en droit positif.

I. La définition du budget

Le budget est l'acte qui autorise et prévoit les dépenses et les recettes d'une administration publique pour un an. C'est donc :

- **un acte de prévision**

Le budget prévoit des dépenses et des recettes pour l'année civile à venir. Il est préparé par le pouvoir exécutif et adopté par une assemblée représentative des citoyens et démocratiquement élue (comme le Parlement).

- **un acte d'autorisation**

Par le vote du budget, l'assemblée délibérante autorise le pouvoir exécutif à mettre en œuvre le budget, c'est-à-dire à exécuter les dépenses et recouvrer les recettes. C'est pourquoi, l'autorisation budgétaire doit être préalable à son exécution.

- **un document comptable**

Il permet au gestionnaire de savoir quels sont ses crédits et aux parlementaires et citoyens de savoir si le budget est voté en équilibre.

2. La portée juridique de la notion de budget

A. Une obligation pour les recettes fiscales

En matière de recettes fiscales, l'administration est tenue à une stricte obligation d'exécution. Cela signifie qu'elle est tenue de calculer, de recouvrer et de contrôler les impôts, conformément aux dispositions en vigueur pour les impôts existants et, éventuellement, conformément aux règles nouvelles définies dans la loi de finances.

Cependant, cette règle connaît 2 grandes limites :

- Le montant des recettes fiscales inscrit dans la loi de finances n'est qu'une évaluation. Les services administratifs doivent calculer l'assiette des impôts et les recouvrer conformément à la législation en vigueur, sans considération du montant évalué dans le budget.
- Les contraintes pesant sur l'administration ne valent que pour les recettes fiscales. Pour les recettes non fiscales, comme les redevances pour service rendu ou l'emprunt, l'autorisation parlementaire s'apparente à une simple habilitation.

B. Une latitude pour les dépenses publiques

La loi de finances n'ouvre qu'une simple autorisation de dépenser, sans obligation. C'est d'ailleurs pourquoi, les usagers et les tiers ne peuvent pas réclamer en justice l'exécution d'une dépense prévue dans la loi de finances (CE, 28 mars 1924, *Jaurou*). Toutefois, l'administration est tenue de réaliser certaines dépenses qui sont, par nature ou dans les faits, obligatoires. C'est le cas des salaires des agents publics ou du remboursement des emprunts publics.

3. L'évolution de la notion de budget

Le décret du 31 mai 1862 disposait que « *le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles* ». Puis, le décret du 19 juin 1956 opérera une distinction entre les lois de finances et le budget. Il prévoit en effet que le budget de l'État prévoit et autorise en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement. Dès lors, le budget n'est qu'une composante des lois de finances. La notion de budget de l'État désigne un compte retraçant les opérations financières réalisées par l'État. Ce compte, qui est placé en annexe de la loi de finances, prend différentes formes (un budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux). Concernant la sécurité sociale, l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses est une loi de financement de la sécurité sociale. En revanche, les collectivités locales adoptent des budgets non des lois de finances, puisqu'elles n'ont pas de pouvoir législatif. De même pour les autres organismes publics, comme les universités par exemple, les instances dirigeantes adoptent des budgets.

- Le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses d'une administration publique pour une année civile. C'est donc à la fois un acte de prévision et d'autorisation.
- C'est un acte démocratique par lequel les représentants des citoyens autorisent un pouvoir exécutif à exécuter des dépenses et à percevoir des recettes. C'est pourquoi en principe le budget doit être adopté avant le début de l'exercice.
- Par ailleurs, le budget est aussi un document comptable qui permet de savoir s'il existe un déficit, un équilibre ou un excédent.
- La portée juridique du budget diffère selon qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes. En effet, il n'existe pas d'obligation de dépenser. En revanche, il existe une compétence liée de l'administration en matière de recettes fiscales.
- Le terme « budget » n'est plus utilisé pour désigner le document prévoyant et autorisant les recettes et les dépenses de l'année civile de l'État et de la sécurité sociale. Pour ces deux acteurs, on utilise respectivement les termes de loi de finances et de loi de financement. En revanche, les assemblées délibérantes locales adoptent des budgets.

Dissertation

La notion de budget est-elle toujours d'actualité?

La notion de budget occupe une actualité brûlante chaque fin d'année, lorsqu'est voté le projet de loi de finances initiale pour l'année suivante. Il est notamment l'occasion de s'interroger sur les priorités du Gouvernement et la pression fiscale qui sera supportée par les contribuables. Mais plus encore, le budget constitue un acte au cœur du processus démocratique. Il est l'acte par lequel les représentants des citoyens autorisent l'exécutif d'une collectivité publique à engager des dépenses et percevoir des recettes.

C'est pourquoi, la mise en place d'un budget constitue depuis longtemps une préoccupation théorique. La Constitution de 1791 va poser le principe selon lequel il est légitime que le pouvoir législatif décide à la fois des recettes et des dépenses.

On le voit, la notion de budget est au cœur de notre démocratie, elle porte l'autorisation des représentants des citoyens, notamment pour la perception de l'impôt. C'est pourquoi, cette notion est encore d'actualité (I), mais seulement dans une certaine mesure (II)

I. Une notion de budget au cœur du système financier public

La notion de budget s'est construite parallèlement à notre système financier public et notre État parlementaire (A). Elle reste en partie d'actualité (B).

A. Une construction liée à la construction de l'État parlementaire

En 1789, les révolutionnaires se sont attachés à garantir un pouvoir de décision fiscale aux représentants des citoyens. Le pouvoir de dépenser était toujours détenu par l'exécutif. Autrement dit, l'Assemblée nationale ne détenait qu'une partie du pouvoir financier. Ce n'est qu'au moment de la Restauration que les Assemblées révolutionnaires vont comprendre que la maîtrise du pouvoir financier dépend de la maîtrise du pouvoir fiscal et du pouvoir de dépenser. Villèle, Baron Louis et Garnier disaient en 1816 que « *vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt a été réservé au peuple, on ne trouve nulle part trace du pouvoir du Parlement de régler d'examiner l'emploi des deniers publics* ». En 1817, les parlementaires seront autorisés à voter les dépenses par ministère, puis en 1821 par section d'investissement et de fonctionnement. En 1824, ils voteront les crédits par article, au sein de chaque section.

Toutefois, au moment de la Restauration, les parlementaires vont autoriser de manière dispersée les impôts et les dépenses publiques. Il n'y avait pas de document unique qui listait les dépenses et les recettes, c'est-à-dire un budget. Il a fallu attendre le décret du 31 mai 1862 qui posera que « *le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles* ». Cette définition est encore en partie d'actualité.

B. Une notion actuelle

Aujourd'hui, les collectivités territoriales et autres organismes publics pour lesquels ce n'est pas le Parlement qui décide des recettes et dépenses adoptent un budget. Ainsi, les collectivités locales adoptent des budgets non des lois de finances, puisqu'elles n'ont pas de pouvoir législatif et que l'adoption des budgets

locaux ne relève pas du Parlement. Il y a 3 catégories de documents budgétaires locaux. Le budget annuel est le budget primitif. Il peut être modifié par un budget supplémentaire. Malgré cette actualité toujours présente de la notion de budget, celle-ci est en réalité en partie dépassée.

II. Le budget, une notion en partie dépassée

Si l'usage conduit souvent à parler de « budget de l'État », en réalité juridiquement il s'agit d'une erreur. En effet, pour l'État et la sécurité sociale, il convient désormais de parler de loi de finances (A) et de loi de financement (B).

A. La loi de finances, un acte comprenant plusieurs budgets

Au niveau de l'État, l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes prend la forme d'une loi de finances. Or, il existe trois catégories de loi de finances. La loi de finances initiale est la première loi de finances de l'année. Il s'agit d'un acte obligatoire et d'affichage. Les lois de finances rectificatives, appelées aussi collectifs budgétaires, servent à modifier les dispositions de la loi de finances initiale. Enfin, la loi de règlement est un document budgétaire qui constate les résultats de l'année écoulée, en termes de recettes et de dépenses. Elle présente le résultat financier réel et effectif de l'État. À l'heure actuelle, le concept de budget de l'État désigne un compte retraçant les opérations financières réalisées par l'État. Ce compte, qui est placé en annexe de la loi de finances, prend différentes formes. On trouve un compte général qui retrace toutes les opérations qui ne figurent pas sur un autre compte. Il existe aussi deux budgets annexes retraçant les opérations financières réalisées par les services de l'État qui ont une activité commerciale. Enfin, on trouve les comptes spéciaux qui retracent les opérations temporaires de l'État.

B. La loi de financement de la sécurité sociale

La révision constitutionnelle du 22 février 1996 a créé une nouvelle catégorie de loi : les lois de financement de la sécurité sociale. Cette révision constitutionnelle a été pensée pour mettre fin à l'absence de contrôle du parlement sur les comptes sociaux. Avant cette date, toutes les finances sociales relevaient de la seule responsabilité du gouvernement. L'article 34 de la Constitution dispose désormais que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses* ».

Fiche 2

Les prélèvements obligatoires

► Objectifs de la fiche

- Comprendre la notion de prélèvement obligatoire et en connaître les bénéficiaires.
- Avoir une idée des volumes financiers en jeu.

I. La définition des prélèvements obligatoires

L'INSEE définit les prélèvements obligatoires comme les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes.

Les prélèvements obligatoires sont un ensemble de prélèvements qui ont des natures différentes. Il s'agit des :

- impôts, définis par Gaston Jèze comme « *une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques* ». Sont par exemple des impôts la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou l'impôt sur le revenu (IR).
- taxes, qui sont perçues sur les particuliers à l'occasion de la fourniture d'un service, mais sans que le montant corresponde au coût réel du service, comme dans le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
- cotisations sociales, prélevées au profit des organismes de protection sociale. Elles constituent la contrepartie du versement des prestations sociales.

Ces définitions appellent quatre remarques :

1. Une taxe se distingue d'une redevance en ce que celle-ci n'est perçue que des usagers du service public et que son montant correspond au coût du service public rendu.
2. Parmi les prélèvements obligatoires, il existe une dichotomie entre ceux qui sont fiscaux et ceux qui ne le sont pas. Les prélèvements obligatoires fiscaux sont les impôts et les taxes, ils relèvent de la compétence du Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution. Les prélèvements obligatoires non fiscaux sont les cotisations sociales, qui relèvent de la compétence réglementaire.

- Il ne faut pas confondre les cotisations sociales et les impôts sociaux. Seuls ces derniers relèvent de la compétence du Parlement. Il s'agit de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).
- Il ne faut pas se fier au nom des prélèvements obligations mais toujours se référer à leur définition. Ainsi la redevance audiovisuelle est une taxe et la taxe sur la valeur ajoutée est un impôt.

2. Les bénéficiaires des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires sont perçus par quatre catégories d'administrations publiques :

- L'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)
- Les administrations publiques locales (APUL)
- Les administrations de sécurité sociale (ASSO)
- L'Union européenne (UE)

Le total sert à nourrir les comptes nationaux, établis pour contrôler le respect des obligations européennes depuis le Traité de Maastricht (1992).

3. Le taux de prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires est un chiffre obtenu en faisant le rapport entre le montant des prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire la richesse nationale produite sur l'année. Ce taux est utile dans le cadre de comparaisons internationales. On estime qu'il sert à mesurer le poids de l'État dans un pays. Toutefois, il est à utiliser avec prudence car dans certains pays comme la France, il englobe le financement de la sécurité sociale.

4. Les montants des prélèvements obligatoires

