

1.

Finances de l'État

L'HISTOIRE Les finances de l'État sont marquées par une évolution sémantique qui a vu le terme de loi de finances se substituer progressivement à celui de budget. Cette évolution a connu trois étapes.

Jusqu'en 1956, le concept central des finances publiques est celui de budget. Historiquement, le terme de budget provient d'un mot utilisé en ancien français (la bouge ou la bougette) qui désigne le sac dans lequel sont transportées les pièces d'argent. En effet, la loi de finances, dont l'origine moderne remonte à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (article 13 et 14), est une notion secondaire puisqu'elle est incluse dans le budget de l'État; elle est, en quelque sorte, une sous-catégorie du budget (article 2 de l'ordonnance royale du 31 mai 1838; article 5 du décret du 31 mai 1862). Cette raison explique, d'ailleurs, que l'expression « droit budgétaire » soit restée dans le langage juridique.

Le décret organique du 19 juin 1956 correspond à une étape qui aboutit au renversement du principe antérieur. Désormais, c'est le budget de l'État qui est inclus dans la loi de finances: il devient, à son tour, une sous-catégorie de la loi de finances car « il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances » (article 1^{er}).

La Constitution de 1958 et la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) parachèvent l'évolution. Ces textes consacrent la primauté de la loi de finances sur le budget. *En effet la loi de finances est l'acte juridique. Par opposition, le budget est un document comptable qui retrace certaines ressources et charges – qualifiées de budgétaires ou de trésorerie – de l'État (article 6 de la LOLF).* Le budget constitue l'une des composantes, sans doute essentielle, mais l'une, tout de même, de la loi de finances. Une telle solution était déjà consacrée par l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (n° 59-2) portant loi organique relative aux lois de finances.

LE DÉBAT Dans un État démocratique, il est tout à fait légitime que les ressources (les impôts essentiellement) et les charges (les dépenses) de la puissance publique soient connues des simples citoyens et soumises au contrôle des représentants de la nation. Cette raison explique l'existence d'un document spécifique, un document budgétaire: la loi de finances. L'article 34 de la Constitution de 1958 précise d'ailleurs que la loi de finances détermine « les ressources

et les charges de l'État ». L'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001 n° 692-2001 relative aux lois de finances (LOLF) complète la définition en précisant que la loi de finances arrête « pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ». La LOLF constitue la nouvelle « Constitution financière » de l'État (elle remplace l'ordonnance du 2 janvier 1959).

Mais comme les finances, fussent-elles, celles des personnes publiques dépendent des aléas de la vie politique, économique et sociale, il est impensable qu'une seule loi de finances restitue une image fidèle des opérations de recettes et de dépenses de l'État. De fait, il existe aujourd'hui quatre catégories de lois de finances (article 1^{er} de la LOLF) et, peut-être, une cinquième résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (loi n° 2008-724).

La plus importante correspond à la *loi de finances annuelle ou initiale*. Elle prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'État pour un exercice budgétaire. C'est elle que les dispositions précitées des articles 34 de la Constitution et 1^{er} de la LOLF visaient expressément.

La loi de finances rectificative modifie les autorisations et les prévisions contenues en loi de finances initiale. Même si la pratique va, plutôt, dans le sens d'une loi de finances rectificative par an (en général à la fin de l'année), les contingences de la vie économique et politique rythment leur périodicité et leur nombre. La loi de finances rectificative est également appelée *collectif budgétaire*.

La loi de règlement est une loi de finances particulière dont on dit qu'elle constitue le bilan de l'exercice budgétaire. Cela s'entend car par son contenu elle :

- arrête le montant définitif des opérations de l'État ;
- procède aux régularisations rendues nécessaires (par rapport aux prévisions et autorisations initiales éventuellement modifiées par la loi de finances rectificative) ;
- approuve et certifie les comptes de l'exercice (le bilan comptable de l'exercice) (article 37 de la LOLF).

Les *lois de finances temporaires* ont été reconnues en tant que loi de finances, à part entière, par l'article 45 de la LOLF. *Les lois de finances temporaires (loi de finances partielle et loi de finances spéciale)*

sont votées par le Parlement lorsque la loi de finances initiale n'a pu être adoptée conformément aux dispositions de l'article 47 de la Constitution et 40 et 45 de la LOLF.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit une nouvelle catégorie de loi : la *loi de programmation des finances publiques*. Cette dernière trace *pour une période de trois ans la trajectoire financière (en recettes et en dépenses) envisagée pour l'ensemble des administrations publiques (État et certains organismes financés par l'État que l'on appelle les organismes divers d'administration centrale [ODAC] comme le CNRS, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)*. La loi de programmation des finances publiques, intègre le « budget triennal de l'État » (document qui fixe l'évolution du montant des recettes et dépenses pour trois ans). À ce titre, elle pourrait constituer une nouvelle catégorie de loi de finances dont la spécificité réside dans son champ d'application puisque ses dispositions sont applicables, non seulement à l'État, mais également aux organismes de sécurité sociale et, dans une moindre mesure, aux collectivités territoriales.

LA BIBLIOGRAPHIE

- M. Paul, *L'essentiel de la LOLF*, Gualino, 2007; M. Simmony, *LOLF ce qui change*, La documentation française, 2006; F. Querol, « Le concept de loi de finances dans l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », in V. Dussart et P. Esplugas, *L'ordonnance du 2 janvier 1959, 40 ans après*, Études de l'IREDE II, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2000.

Préparation du projet de loi de finances

La préparation de la loi de finances s'analyse comme la phase technique qui aboutit à la mise en forme d'un texte, par le Gouvernement (projet de loi de finances), en vue de le faire adopter ultérieurement par le Parlement.

Acteurs de la préparation

LA DÉFINITION Autorités qui prennent part à la mise en forme du projet de loi de finances de façon directe (le Gouvernement) ou de façon indirecte (le président de la République) en influant sur son contenu.

LE DÉBAT Le problème de la préparation de la loi de finances se pose, avant tout, à l'égard de la principale catégorie de loi de finances: la loi de finances initiale. En effet, les autres catégories de lois de finances interviennent soit pour modifier les dispositions de la loi de finances initiale (loi de finances rectificative), soit pour faire le bilan de l'exercice budgétaire (loi de règlement), soit pour pallier l'absence de loi de finances initiale (lois de finances temporaires), soit pour fixer une orientation pluriannuelle (loi de programmation de finances publiques, si tant est qu'il s'agisse d'une véritable loi de finances). Elles sont alors soumises à des procédures de préparation beaucoup moins lourdes que la loi de finances initiale, même si certaines dispositions juridiques, prévues pour la loi de finances initiale, leur sont applicables.

1. Il est une constante qui veut que la préparation de toutes les lois de finances relève du droit d'initiative du Premier ministre (articles 39 de la Constitution, 38 de la LOLF). La loi de finances est, toujours, à l'origine **un projet de loi**, et il ne saurait y avoir de proposition de loi de finances sans méconnaissance des règles constitutionnelles. Les raisons de l'exclusivité de la compétence du chef du Gouvernement restent floues sinon discutables: d'une part, seul ce dernier serait suffisamment informé et armé (en personnel et en services administratifs) pour assurer une préparation correcte de la loi de finances; d'autre part, étant chargé de l'exécution, il est normal qu'il soit à l'origine de sa préparation. La mise en œuvre du droit d'initiative s'inscrit dans le rapport classique des relations, au sein de l'exécutif, entre Gouvernement et président de la République. De fait, il est possible de distinguer entre les autorités investies d'une fonction purement technique et celles investies d'une fonction d'arbitrage.

2. La fonction purement technique de la préparation du projet de loi de finances reste partagée entre ministres dépensiers et ministre des Finances.

On appelle ministres dépensiers, tous les ministres à l'exception du ministre des Finances. Cette notion repose, en effet, sur le fait que les ministres dépensiers ont pour vocation essentielle de consommer des crédits ouverts par la loi de finances, alors que le ministre des Finances assure, avant tout, la fonction de recouvrement des ressources de l'État. On remarquera, cependant, les limites d'une telle distinction dans la mesure où le ministre chargé des Finances est, lui aussi, un ministre dépensier ayant besoin de crédits pour assurer le fonctionnement de ses services. Les ministres dépensiers, d'une part, évaluent des besoins financiers de leurs services et, d'autre part, adressent des demandes de crédits au ministère des Finances. Leur intervention s'inscrit, désormais, dans une logique de réforme guidée par l'amélioration de gains de productivité au sein de leur ministère, ils sont aidés, en cela, par le ministre des Finances (la direction générale de la modernisation de l'État).

Le ministère des Finances remplit une fonction technique majeure en matière de préparation du projet de loi de finances. Cette charge est aujourd'hui exercée par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Bien qu'aucune hiérarchie juridique ne distingue les ministres dépensiers du ministre des Finances, ce dernier occupe, de fait, une position de supériorité par rapport aux autres ministres. D'une façon imagée, l'expression de « citadelle » ou de « forteresse de Bercy » en restitue l'exacte illustration. Plusieurs raisons arguent en ce sens. D'abord, le montant des ressources du projet de loi de finances, estimé par les services du ministère des Finances (direction du budget, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et des droits indirects...) conditionne l'évaluation des dépenses. Or ces dernières correspondent, très largement, aux demandes des ministères dépensiers. Partant, l'intervention de ces derniers se trouve encadrée et soumise aux impératifs du ministère des Finances. Ensuite, le ministère des Finances met en forme, matériellement, le projet de loi de finances (article 38 de la LOLF) et, concrètement, la procédure de préparation du projet de loi de finances est définie par de nombreuses circulaires budgétaires du ministre des Finances détaillant, tout à la fois, la chronologie et la méthodologie de la préparation du projet de loi de finances. Enfin, le ministère des Finances est un conseiller particulièrement écouté de l'autorité qui est chargée, *in fine*, de prendre la

décision politique (Premier ministre ou président de la République). Cela tombe aisément sous le coup de l'entendement, sans consentement de l'autorité qui tient les cordons de la bourse aucune politique ne peut aboutir. La pratique institutionnelle veut que toute réunion, conseil ou séminaire restreint, présidée par le chef de l'État ou le chef du Gouvernement lorsque sont en cause des décisions importantes pour la nation, associe le ministre des Finances.

3. La fonction d'arbitrage qui influe sur la préparation du projet de loi de finances échoit au Premier ministre et, surtout, au président de la République. On retrouve, en fait, au plan financier la problématique classique des rapports entre chef du Gouvernement et chef de l'État qui se cristallise ici autour de la **fonction d'arbitrage**.

Le Premier ministre peut s'appuyer sur l'article 38 de la LOLF pour affirmer sa fonction d'arbitrage. Celui-ci dispose que « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres ». En tant que chef du Gouvernement (articles 20 et 21 de la Constitution), la décision politique lui appartient. Il rend les grands arbitrages : cadrage macro-économique retenu dans le projet de loi de finances, identification des ministères prioritaires, politique fiscale privilégiée, résolution des différends pouvant opposer les ministres dépensiers au ministre des Finances. En réalité, la fonction d'arbitrage du Premier ministre est, aujourd'hui, très largement concurrencée et entamée par celle du président de la République.

Le président de la République peut aussi revendiquer l'exercice de la fonction d'arbitrage et sans doute est-il, actuellement, le principal arbitre dans le débat budgétaire. L'article 38 de la LOLF l'y autorise tout d'abord puisque les projets de loi de finances « sont délibérés en Conseil des ministres ». L'intervention du chef de l'État, dans la préparation du projet de loi de finances, est donc indirectement prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 ; or la présidence le Conseil des ministres (article 9 de la Constitution) l'habilite à rendre les arbitrages en la matière. De fait depuis 1958, le président de la République a largement fait usage de ses prérogatives dès lors qu'étaient en cause des décisions importantes pour la nation (ministères prioritaires, politique fiscale, niveau du déficit budgétaire admissible). De surcroît, le rôle d'arbitrage du président de la République a été renforcé par