

exos droit

Alexis Fourmont

Droit des finances publiques

40 Exercices
d'application

ellipses



Selon Jèze, le droit des finances publiques plonge ses lointaines racines sous l'Ancien Régime et, même, au-delà. S'agissant plus spécifiquement du droit classique des finances publiques, divers textes organisant la comptabilité publique ont été adoptés sous les monarchies limitées du XIX^e siècle qu'étaient la Restauration (1822) et la Monarchie de Juillet (1838). Puis, pendant presque un siècle, le décret impérial de 1862 a servi de fondement aux finances publiques, avant que la IV^e République n'y substitue un décret organique en 1956, lui-même remplacé par l'ordonnance portant loi organique de 1959.

A. Le décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique

Adopté lors de la libéralisation et de la parlementarisation (imparfaites et progressives) du Second Empire, ce décret du 31 mai 1862 constitue l'un des premiers textes organisant le droit des finances publiques en France. Il comprend une définition du budget, présenté comme « 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 ». Se référant expressément au principe d'annualité, mais pas à l'autorisation parlementaire, cette définition s'applique à l'ensemble des organismes publics. Elle est reprise dans le décret pris le 29 décembre 1862.

B. Le décret organique n° 56-601 du 19 juin 1956

En vertu de deux lois adoptées en 1955, le Gouvernement a pu agir par décret pour fixer le mode de présentation du budget de l'État. S'inscrivant dans la continuité des principes gouvernant le droit des finances

publiques depuis la Restauration, ce texte vise à « situer le budget dans son contexte économique et financier » et à « centrer les débats sur la loi de finances ». Ainsi concourt-il à rationaliser le droit des finances publiques, dont les fondements tenaient de la mosaïque tant ils étaient épars et morcelés.

Son article 1^{er} dispose 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 ». Le budget comprend désormais l'ensemble des recettes et dépenses de l'État, et non plus seulement celles qui sont définitives. Formellement, le budget est unifié sous la forme d'un projet de loi suscitant « plus de 150 votes successifs » au sein des assemblées. Il devient officiellement un instrument de la politique économique de l'exécutif. Toutefois, l'agonie de la IV^e République met un terme à ce décret, dont la substance est partiellement reprise dans l'ordonnance portant loi organique de 1959.

C. L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959

Avec le changement de régime, certaines règles évoluent. L'ordonnance portant loi organique de janvier 1959 est l'une des 24 adoptées lors de la mise en place de la V^e République. Des controverses ont pu s'élever sur la question de savoir si elle bénéficiait d'une valeur constitutionnelle, tranchée par une réponse positive du Conseil constitutionnel dans une décision du 11 août 1960, toujours confirmée depuis lors.

Ce texte prolonge les mouvements initiés plus tôt, mais il importe de préciser que le Parlement n'a pas été consulté lors de sa rédaction et que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur le texte.

L'ordonnance définit les lois de finances, mentionnées à l'article 34 C. Son article 1^{er} précise qu'« elles déterminent le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ». Leur pluralité est reconnue, l'article 2 les énumérant : les lois de finances de l'année correspondent au budget de l'État et leur contenu est fixé; les lois de finances rectificatives révisent les prévisions et les autorisations initialement délivrées par le Parlement; les lois de règlement constatent les résultats financiers de chaque année.

En outre, le Conseil constitutionnel a dégagé un autre type de lois de finances sur le fondement de l'article 47 C : ce sont les

lois ordinaires autorisant le Gouvernement à percevoir les impôts existants dans des situations exceptionnelles comme l'invalidation de la loi de finances initiale, ce qui a été le destin de la loi de finances pour 1980, cas unique. Par ce biais, il s'agit d'assurer la continuité des services publics et de l'autorisation de percevoir l'impôt.

Cette ordonnance instillait une logique de moyens et contribuait à la rationalisation des pouvoirs du Parlement.

Malgré de très nombreuses propositions de révision, l'ordonnance de 1959 n'a connu que deux modifications mineures : en 1971, le délai alloué au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances est porté de 15 à 20 jours; en 1995, l'ordonnance est ajustée à la session parlementaire ordinaire unique.



Questions de cours

1. *Que signifie la formule de « parlementarisme rationalisé » ?*
2. *En quoi consiste la logique de moyens de l'ordonnance de 1959 ?*
3. *Qu'est-ce que les services votés ?*



Réponses aux questions de cours

1. *Que signifie la formule de « parlementarisme rationalisé » ?*

Cette formule renvoie à un système de gouvernement parlementaire dont les principaux mécanismes ont été codifiés, par exemple au niveau constitutionnel : les pouvoirs du Parlement sont encadrés par la définition constitutionnelle des procédures. Né sous la

plume de Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928, le terme de « rationalisation » correspond à l'ensemble des techniques juridiques ayant pour objet d'organiser précisément les rapports entre les organes de l'État, dont le Gouvernement et le Parlement.

Alors que les premiers textes constitutionnels étaient plutôt « littéraires » et se limitaient à affirmer les grands principes du système parlementaire, comme la responsabilité politique des ministres devant la ou les assemblées, les Constitutions se sont progressivement « technicisées » et même « mécanisées » au point de s'efforcer d'encadrer la plupart des hypothèses envisageables en pratique (Armel Le Divellec).

L'esprit et les objectifs poursuivis par le biais de la rationalisation sont susceptibles de varier sensiblement : tandis que la Constitution de 1946 visait fondamentalement à asseoir la stabilité du Gouvernement face au Parlement, celle de 1958 accorde en outre au Gouvernement la maîtrise de la procédure législative. Par exemple, sous l'empire de l'ordonnance portant loi organique de 1959, l'initiative de l'élaboration des lois de finances est exclusivement laissée au Gouvernement. Au surplus, des délais stricts sont alloués aux assemblées pour l'examen du projet de loi de finances (40 jours pour l'Assemblée nationale contre 20 pour le Sénat après 1971) et l'usage de la procédure accélérée après la première lecture au sein de chaque chambre est de droit. Enfin, si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de 70 jours, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance (article 47 C).

Dans le cadre du parlementarisme rationalisé, l'article 40 C interdit toute création ou aggravation d'une charge publique sur initiative parlementaire, et n'autorise aux députés et sénateurs la diminution d'une charge publique que dans le cas où elle est compensée par l'augmentation d'une ressource à due concurrence.

Cet article ouvre donc la voie à une réflexion quant à la manière de concilier l'impératif de maîtrise des dépenses publiques avec les pouvoirs du Parlement. Si ce principe de recevabilité financière présente un caractère strict, il doit être concilié avec le pouvoir d'initiative parlementaire (amendement et propositions de loi), d'où son assouplissement depuis l'entrée en vigueur de la LOLF et de la LOLFSS.

2. *En quoi consiste la logique de moyens de l'ordonnance de 1959 ?*

La logique profonde de l'ordonnance de 1959 reposait sur le principe de légalité, au sens où les dépenses devaient se conformer à l'approbation parlementaire résultant de la loi de finances, sous réserve de la latitude laissée au Gouvernement de réguler l'exécution des dépenses au cours de l'exercice. Il s'agissait d'autoriser l'exécutif et l'administration dans le cadre et sous les limites globalement imposées par les votes intervenus au Parlement.

Par suite, une logique de moyens imprégnait l'ordonnance, puisque c'étaient les moyens financiers octroyés aux administrations qui étaient au cœur de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement. Dans ce cadre, l'administration devait se conformer aux règles générales résultant de la loi de finances et respecter les crédits budgétaires (autorisations de dépenser) qu'elle lui allouait. Ainsi cette logique était très « quantitative », là où la LOLF retiendra une approche plus « qualitative » des crédits.

La logique politique était respectée et la rigidité de l'architecture du budget laissait en réalité une place à des adaptations de gestion en cours d'exercice budgétaire : dépenses imprévues, décrets d'avance, gels de crédits, etc. Très contraintes par la procédure et la présentation des dépenses, les autorisations budgétaires étaient fréquemment modifiées en raison des nécessités de la gestion publique. Des lois de finances rectificatives « collectaient » ces modifications, d'où leur nom de collectifs budgétaires, et les lois de règlement, adoptées souvent dans l'indifférence, constataient ces mouvements une fois l'exercice clos.

3. Qu'est-ce que les services votés ?

L'ordonnance portant loi organique de 1959 se fondait essentiellement sur des mécanismes de reconduction des crédits considérés comme nécessaires à la poursuite de l'action engagée au cours de l'exercice précédent, c'est-à-dire que les dépenses du budget faisaient l'objet d'un vote unique sur les services votés et d'un vote par titre (c'est-à-dire d'un type de dépenses divisées entre fonctionnement et investissement) et, au sein de ceux-ci, par ministère sur les autorisations nouvelles.

Néanmoins, la pratique s'est écartée de ce schéma : certes, il y avait bien un vote s'agissant des services votés (vote du premier article de la seconde partie du projet de loi de finances), mais concrètement les votes des mesures nouvelles s'effectuaient par ministère, ou même par section de ministère, puis par titre. Cette interprétation *contra legem* était nécessaire pour assurer une vision de l'ensemble de l'activité du ministère que n'aurait pas permis un vote par titre scindé en ministères. Elle s'est imposée dès 1960.

Pour autant, l'ordonnance de 1959 comportait beaucoup de dispositions favorables au Gouvernement : dérogations à l'unité et à l'universalité budgétaires par l'existence de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor, de taxes parafiscales qu'il pouvait créer et affecter directement, dont la plus célèbre était la « redevance télévision », existence de fonds de concours, reprises de dettes, fixation du déficit budgétaire dans un article d'équilibre instaurant ainsi un plafond avant de débattre des dépenses, et surtout rigidité des dépenses. D'une certaine façon, tous ces éléments créaient un univers juridique favorable au Parlement, le débat budgétaire se réduisant à un exposé souvent terne de l'activité des ministères. L'avantage était que cette interprétation permettait une vision exhaustive de l'activité gouvernementale. L'inconvénient était que chaque ministre échappait ainsi à la collégialité et n'évoquait que son action propre, cherchant souvent à obtenir davantage de moyens avec le soutien des parlementaires concernés.

La discussion manquait de cohérence, car les thèmes des débats parlementaires variaient en permanence et les ministres et rapporteurs défilaient à tour de rôle. Les crédits ainsi reconduits représentaient plus de 90 % du montant du budget annuel de l'État. Les résultats de l'exécution budgétaire n'étaient donc pas véritablement pris en compte dans une réflexion sur les dépenses du budget à venir, mais enregistrés par la loi de règlement suivante.



Pourquoi avoir abrogé l'ordonnance portant loi organique de 1959 ?

**Correction de la dissertation**

L'ordonnance portant loi organique de 1959 s'est caractérisée par une grande longévité : sans parvenir à égaler celle du décret impérial de 1862, elle s'est toutefois maintenue jusqu'à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée en 2001, entrée totalement en vigueur pour la loi de finances pour 2006.

Par-delà cette longévité, l'ordonnance s'est révélée très stable avec seulement deux révisions en 1971, puis en 1995 : il s'agissait respectivement de porter de 15 à 20 jours le délai d'examen du projet de loi de finances imparti au Sénat, puis d'ajuster le calendrier budgétaire au régime nouvellement établi de la session parlementaire ordinaire unique. Pourtant, les tentatives de réforme ont été nombreuses. La question se pose donc de savoir pourquoi elle a finalement été abrogée.

Une révision d'ensemble de l'ordonnance portant loi organique s'imposait en vue de prendre en compte les implications de la construction européenne (I) et d'orienter le budget vers une logique de performance (II).

I. La prise en compte des implications de la construction européenne

À partir du traité de Maastricht, ratifié à la suite d'un référendum s'étant tenu en 1992, certains assouplissements relatifs aux principes budgétaires classiques ont été rendus nécessaires (A) au nom d'engagements budgétaires et financiers européens de plus en plus stricts (B).

A. Des nécessaires assouplissements aux principes budgétaires classiques

L'ordonnance de 1959 a été adoptée deux ans après le traité de Rome et, par voie de conséquence, elle ne tenait pas compte des implications de la construction européenne. Or l'objectif d'une union économique et monétaire s'est accompagné de la mise en place de contraintes budgétaires à partir du traité de Maastricht, qui vise à établir une convergence des économies et des politiques budgétaires des États membres.

À cet égard, l'obligation de présenter chaque année aux instances européennes des programmes de stabilité conduit les États à instaurer une programmation pluriannuelle des finances publiques. Une telle pratique va à l'encontre du principe d'annualité budgétaire.

Le financement de la contribution française au budget de l'Union européenne s'effectue par le biais d'un prélèvement sur recettes, ce qui s'intégrait mal à l'architecture de l'ordonnance et, plus spécifiquement, au principe d'universalité budgétaire.

En outre, la notion de « déficit public » au sens du traité de Maastricht impliquait des adaptations, puisqu'elle renvoie aux résultats budgétaires des « administrations centrales, [des] autorités régionales ou locales et [des] fonds de sécurité sociale ». Or ni l'État ni la Sécurité sociale n'y étaient formellement astreints par le droit interne.

Ainsi, une révision de l'ordonnance portant loi organique s'imposait pour encadrer les incidences de la construction européenne, devenues de plus en plus strictes.

B. Des engagements budgétaires et financiers de plus en plus rigoureux

Les réalités nationales et internationales fort différentes de celles qui, à l'origine, avaient présidé à l'élaboration de l'ordonnance de 1959, ont progressivement mis en évidence le vieillissement du texte et la nécessité de le réformer.

Une surveillance multilatérale internationale s'est graduellement développée dans le champ des finances publiques. Elle résulte de l'intensification des échanges économiques entre les États. Des dispositifs de contrôle et des lieux de régulation ont été mis en place afin d'éviter que ne se produisent des réactions en chaîne en cas de crise (risque systémique des marchés financiers).

Adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997, le Pacte de stabilité et de croissance n'est pas un traité. Se composant d'une résolution et de deux règlements, il devait renforcer la portée du traité de Maastricht et les efforts d'harmonisation des économies nationales, nécessaires à la mise en place d'une monnaie unique stable. Par-delà le respect des critères quantitatifs posés à Maastricht (voire la Séquence 4), le PSC a pour objectifs le maintien de la cohésion économique et la poursuite de la discipline budgétaire après l'adoption de la monnaie unique. Il s'agit notamment de renforcer les critères de convergence.

Par la suite, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur en 2012, prévoit notamment un renforcement de la discipline budgétaire. Il redéfinit les moyens destinés à la réaliser, puisque la règle de maîtrise du déficit et de l'endettement publics est « considérée comme respectée », si le déficit « structurel » de l'État reste inférieur à 0,5 % de son PIB. Cet accord intergouvernemental entend contraindre les États à financer leurs dépenses par leurs recettes et, donc, à limiter leur recours à l'emprunt. Enfin, il est prévu que ces normes, et notamment la règle d'or, prennent effet dans le droit national des parties « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles ».

Tributaire de son contexte d'adoption, l'ordonnance de 1959 ne permettait pas de répondre aux règles budgétaires et financières européennes, auxquelles la France avait librement consenti. Dans ce contexte, il importait de « dépenser moins et mieux ».

II. La réorientation du budget de l'État d'une logique de moyens vers une logique de performance

L'ordonnance de 1959 était empreinte d'une logique de moyens accordant peu d'importance aux résultats concrets de l'exécution, tandis que le contexte était de plus en plus à la concurrence entre les États. La logique de résultats a occasionné des bouleversements majeurs en termes de gestion publique, puisque la LOLF a institutionnalisé le contrôle de gestion et fait de la performance un critère essentiel de bonne gestion. L'amélioration de la performance (A) a souvent été présentée comme liée à un contrôle et une évaluation parlementaires accrus (B).

A. La conversion à la performance

La logique de moyens inhérente à l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'est trouvée frappée d'une forme d'obsolescence face aux mutations budgétaires, économiques et financières de l'époque : la mondialisation et la construction européenne mettaient les États en compétition les uns avec les autres, ce qui entraîne une recherche de performance des administrations publiques, jusqu'alors régies par une logique de moyens. Il s'agit de passer d'une autorisation budgétaire prenant la forme d'un plafond légal des dépenses à une mise en perspective de moyens alloués au regard d'objectifs poursuivis par les pouvoirs publics.

L'objectif consiste à modifier le sens de la dépense publique, en introduisant la performance au premier rang des critères de la gestion publique et en ouvrant aux ordonnateurs une plus grande liberté d'action en vue d'atteindre les objectifs préalablement déterminés en loi de finances initiale. La nomenclature devait être revue sensiblement.

Dans cette perspective, les parlementaires à l'origine de la LOLF se sont inspirés des expériences pratiquées à l'étranger avec notamment le développement des indicateurs de performance définis en amont de la loi de finances initiale et inscrits dans la durée.

Un chaînage vertueux d'un exercice budgétaire à l'autre est censé s'ensuivre grâce au contrôle et à l'évaluation parlementaires accomplis lors de l'examen de la loi de règlement notamment, précédant celui du projet de loi de finances pour l'année suivante : ainsi se peut-il dans ces conditions que « le passé porte sa lumière vers l'avenir ».

Mais cela présuppose une plus grande implication des parlementaires s'agissant du contrôle et de l'évaluation, missions au reste « constitutionnalisées » en 2008.

B. Le renforcement du contrôle et de l'évaluation parlementaire

L'ordonnance de 1959 rationalisait les pouvoirs budgétaires et financiers du Parlement. Il s'agissait là d'une rupture par rapport au « parlementarisme absolu » (Carré de Malberg) propre aux deux Républiques précédentes.

Une revalorisation du Parlement paraissait donc nécessaire, mais elle devait concerner essentiellement le contrôle et l'évaluation, puisqu'il est dans la nature du système parlementaire que le Gouvernement prépare le budget : à cet égard, comme le notait sous la III^e République Barthélemy, « au pouvoir exécutif, l'action ; au pouvoir législatif [*parlementaire faudrait-il sans doute écrire*], le contrôle ».

Ainsi les questions de la performance et du contrôle parlementaire apparaissent-elles connexes, ce qui justifiait des révisions majeures de l'ordonnance de 1959. Selon les termes du rapport Migaud ayant conclu en 1999 les travaux de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, les dépenses publiques sont susceptibles d'être optimisées à la suite d'un processus décisionnel plus efficient. Au regard d'objectifs définis préalablement à l'exécution, le Parlement contrôle en aval si les objectifs ont été atteints et si les moyens étaient appropriés. La pertinence des autorisations de dépenses données par la loi de finances initiale serait ainsi mesurée à l'aune de leur performance et constituerait le gage de leur bien-fondé. L'efficacité de la dépense publique pourrait ainsi être appréciée.

Dans cette perspective, le contrôle et l'évaluation parlementaires s'exercent au travers de l'autorisation budgétaire annuelle. Le contrôle *a posteriori*, plutôt que l'autorisation *a priori*, favoriserait l'évaluation de l'efficacité des dépenses.

Le contrôle consiste à examiner la régularité de la dépense au regard de la loi de finances, tandis que l'évaluation consiste à analyser en outre l'opportunité des dépenses au regard des objectifs assignés aux diverses missions que l'État poursuit.

De plus, l'information budgétaire et le vote sont enrichis de multiples manières : vote des autorisations d'emploi, alors que l'ordonnance de 1959 ne permettait pas de connaître du nombre de fonctionnaires, du tableau des emprunts, limitation des prélèvements sur recettes, encadrement plus strict des budgets annexes, etc. La LOLF marque ainsi un renouveau du cadre budgétaire et ouvre une possibilité d'amendement en matière de crédits.