

LE BUDGET EN FRANCE

12 juillet 1966

Le budget en France a suivi la même évolution que l'Administration et a été également marqué par le passage de la conception libérale de l'Etat à une conception interventionniste. La théorie budgétaire a été construite en France au 19^{ème} siècle, dans l'épanouissement de l'économie libérale. Cette théorie avait dégagé un certain nombre de principes qui pendant plus d'un siècle ont été considérés comme fondamentaux:

- principe de la neutralité budgétaire: dès lors que l'équilibre économique résulte du seul jeu de l'offre et de la demande, l'Etat ne doit pas intervenir dans les mécanismes économiques. Le budget est dès lors seulement l'acte qui permet le fonctionnement des services administratifs de l'Etat;
- principe de l'équilibre budgétaire, car un budget en déficit troublerait les mécanismes économiques;
- principe de l'annualité budgétaire: l'autorisation de percevoir les recettes et d'engager les dépenses ne doit pas dépasser une année. Les actions de l'Etat libéral s'exécutent facilement dans le cadre de l'année et l'on n'envisage pas l'intérêt ni la possibilité

d'aller au delà du cadre annuel;

- principe d'universalité et d'unité, enfin: ce sont des principes de bon ordre qui correspondent à l'idée d'unité de l'Etat. Les comptes de l'Etat doivent être présentés en un document unique dans lequel sont prévues toutes les recettes et toutes les dépenses, sans affectation partielle des unes aux autres.

La conception nouvelle du rôle de l'Etat en France a modifié la plupart de ces principes, sans cependant les faire abandonner totalement.

Le principe de la neutralité budgétaire, certes est considéré comme dépassé. La moitié des dépenses budgétaires sont des dépenses d'investissement et de transfert qui ont une influence directe sur l'économie. Le budget lui-même représente 25% du revenu national.

Le principe de l'équilibre budgétaire, après avoir été abandonné depuis la seconde guerre mondiale jusqu'en 1964, est à nouveau respecté depuis le budget de 1965.

Après la seconde guerre mondiale on a pensé qu'un déficit budgétaire était supportable dans une certaine limite, à condition de correspondre à des opérations de

prêt à l'économie, c'est-à-dire à des investissements. Chaque année on chiffrait le montant de "l'impasse" qui paraissait acceptable.

Depuis 1964 et en fait avec les budgets de 1965 et 1966 on est revenu au dogme de l'équilibre budgétaire, en considérant qu'un déficit budgétaire est un facteur d'inflation. Les deux derniers budgets se présentent donc en équilibre, et même avec un léger excédent.

Le principe de l'annualité est conservé formellement, mais le budget s'inscrit dans le cadre d'un plan à moyen terme et d'un "budget économique". En outre les investissements font l'objet de "loi de programme" ou "d'autorisations de programmes" qui dépassent le cadre annuel, quoique "les crédits de paiement correspondants gardent un caractère annuel.

Le principe d'universalité budgétaire est également entamé par l'existence des budgets autonomes des établissements publics. En outre environ 20% des recettes font l'objet d'une affectation à des dépenses de services dotés de "budget annexe" ou d'un "compte spécial du Trésor".

Enfin si le principe de l'unité budgétaire est conservé en ce sens que le budget prend la forme d'une loi unique (contrairement aux Etats Unis), avec parfois

une loi rectificative en cours d'année, les documents budgétaires se sont multipliés et sont accompagnés de nombreuses annexes.

Si les principes simples de la théorie budgétaire classique ont été ainsi abandonnés ou modifiés, c'est que le budget traduit en termes financiers les multiples interventions de l'Etat moderne, ce qui a conduit à adopter la procédure budgétaire.

I - Le budget est un acte d'intervention essentiel de l'Etat;

II - La procédure budgétaire a été adaptée.

I - Le budget est un acte d'intervention essentiel de l'Etat

Chaque année le Ministère des Finances présente une classification fonctionnelle des dépenses qui permet de connaître avec précision les différents domaines d'intervention de l'Etat.

Environ la moitié du budget est consacrée aux dépenses de secteurs classiques de l'action de l'Etat: Administration Générale, 9,2% (du total du budget), Défense Nationale, 20,3%; Etranger 4%; Education et Culture 18,2%.

Environ l'autre moitié correspond à l'action économique et sociale de l'Etat: action économique 29,2%; action sociale, 16,1% (5% des dépenses échappent à toute classification fonctionnelle).

Par son poids dans le revenu national (1/4 du revenu national), aussi bien que par l'importance des interventions de l'Etat, le budget est lié étroitement à l'économie du pays, ce qui explique:

- qu'il se situe dans le cadre du plan et du "budget économique";
- que les recettes budgétaires soient de plus en plus fonction de leur incidence économique.

A - Les dépenses budgétaires se situent dans le cadre du plan et du "budget économique".

La liaison entre le plan et le budget ne s'est faite que peu à peu et avec difficulté. Le plan enlève de sa souplesse au budget, dès lors que les grandes masses de dépenses sont prévues à l'avance, et permet moins facilement au budget de s'adapter à la conjoncture économique.

C'est pourquoi les chiffres qui sont inscrits au plan, pour les différentes actions de l'Etat ne constituent qu'un engagement moral et non une autorisation ju-

ridique et financière de dépenses. Ces chiffres sont ré-examinés chaque année au cours des discussions budgétaires, à la lumière des perspectives économiques à court terme, telles qu'elles sont dégagées par le "budget économique". Ils constituent cependant un choix sur les priorités, un ordre de grandeur et ont de fortes chances d'être retenus, sauf variation grave de la situation économique.

Ainsi pour le 4^{ème}. plan les investissements programmés par le plan atteignaient un montant de 33 milliards de francs environ. En fait, les autorisations ouvertes par les 4 budgets concernés par l'exécution du plan ont atteint 35 milliards, avec toutefois de légères différences en plus ou en moins pour chaque secteur concerné: mais les priorités et l'ordre de grandeur fixés par le plan ont été respectés.

Les dépenses d'intervention de l'Etat sont de deux ordres: investissements, dépenses de transport.

1 - Les investissements financés par l'Etat prennent deux formes:

- celle de prêts tout d'abord - notamment pour le logement et l'aménagement urbain, ainsi que pour la dotation des entreprises nationales - l'Electricité de France, Gaz de France, Air

France, Charbonnages de France, le Commissariat à l'Energie Atomique ont largement recours en effet aux prêts de l'Etat pour financer leurs investissements (ces prêts leur sont consentis par un "Fonds de développement économique et social" alimenté par le budget). Mais la tendance, depuis quelques années consiste à réduire la part du financement par prêts d'Etat (souvent transformés par la suite en "dotations en capital") et à faire davantage appel aux ressources provenant du marché financier. En 1965 les prêts d'Etat ne représentent plus que le 1/4 du financement total des investissements des entreprises nationales.

- en second lieu les investissements de l'Etat prennent la forme: d'opérations à titre définitif: les crédits les plus importants concernent l'énergie atomique, l'agriculture, les postes et télécommunications, les routes, les écoles, l'aménagement du territoire.

Depuis 1964 le budget d'investissement de l'Etat est régionalisé dans la mesure du possible, c'est-à-dire que les dotations budgétaires nationales sont réparties entre les 21 régions françaises. Mais cette réfor-

me n'en est encore qu'au début de son application et ne pourra prendre toute son ampleur que lors que les "tranches régionales" du plan auront été préalablement établies. Pour le 5^{ème}. plan, la régionalisation des programmes d'investissements ne se fera qu'en 1966. Seule cette opération permettra d'avoir une vue cohérente et globale des investissements publics, région par région. En attendant, la régionalisation du budget d'investissements demeure partielle.

2.- Outre le domaine des investissements, l'E-tat intervient dans la vie économique et sociale par des dépenses de transfert. Les plus importantes sont de caractère social. Elles traduisent l'intention de redistribuer une partie du revenu national au profit de certaines catégories de la population. Il en est ainsi des pensions aux Anciens Combattants, aux vieillards, des dépenses d'aide sociale et médicale, des bourses et secours d'étude.

Les subventions d'ordre économique vont essentiellement aux entreprises publiques du secteur des transports: SNCF, RATP.

L'agriculture reçoit aussi une importante subvention consacrée essentiellement au soutien des prix agricoles par l'intermédiaire d'un établissement public

spécialisé - le FORMA.

Ces dépenses d'investissement et de transferts, qui représentent près de la moitié du budget de l'Etat, constituent des éléments essentiels de la politique économique. Elles encouragent ou freinent la consommation ou les investissements. Elles sont donc de plus en plus replacées dans leur contexte global: plan et budget économique. Il en est de même des recettes de l'Etat.

B - Les recettes de l'Etat sont de plus en plus calculées en fonction de leurs incidences économiques.

Les ressources budgétaires de l'Etat proviennent:

- pour 18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques
- pour 8% de l'impôt sur le revenu des sociétés
- pour 6% des impôts sur la fortune
- pour 7% des tabacs et droits indirects
- pour 12% des droits de douane et taxes sur les produits pétroliers
- pour 8% d'un versement forfaitaire sur les salaires
- pour 35% des taxes sur le chiffre d'affaires

- pour 6% de recettes diverses.

L'essentiel est constitué par les taxes sur le chiffre d'affaires, et notamment par une taxe à la valeur ajoutée qui frappe la production et, depuis cette année, les services et le commerce. Cette taxe instituée en 1954 et maintenant généralisée a été instituée essentiellement pour des motifs économiques.

De même la fiscalité des sociétés et des revenus des capitaux ont été récemment modifiées pour favoriser le développement de l'épargne et donc des investissements productifs. Les regroupements de sociétés sont également favorisés par des mesures fiscales.

De plus en plus, par conséquent, les recettes comme les dépenses du budget de l'Etat s'inscrivent dans le cadre d'une politique économique et globale d'ensemble.

Cette modification de l'essence du budget a eu, bien entendu, des conséquences sur la procédure budgétaire elle-même.

II - La procédure budgétaire a été adaptée:

Le budget est un acte complexe et important, puisqu'il est l'instrument de la politique gouvernementale. En régime parlementaire la tentation du Parlement est donc grande de procéder à un examen très dé-

taillé sans se soucier beaucoup des problèmes de délai. Effectivement, sous la IV^e. République les budgets étaient rarement votés avant le 1^{er}, janvier, commencement de l'exercice en France, et l'Administration devait vivre pendant plusieurs mois avec des "1/12 provisoires", c'est à dire, avec la reconduction mois après mois du 1/12^e du budget de l'année précédente.

- le budget est d'autre part l'occasion de démagogie parlementaire, chaque député songeant à proposer des dépenses pour une catégorie sociale de citoyens qui l'intéresse particulièrement. Il a fallu mettre un frein à cette tendance à la démagogie;

- enfin la tendance naturelle du Parlement est d'imposer un cadre budgétaire rigide au gouvernement, de façon à le contrôler étroitement.

La 5^e. République qui a un caractère plus présidentiel que parlementaire a réagi contre ces tendances et a défini de nouvelles règles de la procédure budgétaire par une loi organique du 2 janvier 1959 prévue par la Constitution de 1958. Cette loi a donné une très forte position au gouvernement dans la procédure budgétaire. Cependant le Parlement reste l'organe d'approbation et de contrôle.

A - La position du gouvernement a été renforcée

1 - La préparation du budget incombe, bien entendu, au gouvernement (discussions entre la direction du budget et les ministères, puis entre les ministres dépensiers et le ministre des Finances, enfin entre chaque ministre dépensier, le ministre des Finances et le Premier Ministre, qui, en définitive, arbitre les désaccords les plus importants). Le projet de loi de finances est arrêté en Conseil des Ministres. Il fait alors l'objet d'une publication sous couverture bleue ("les bleus" du budget) et est envoyé au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre qui précède l'année d'exécution du budget.

2 - L'examen du budget par le Parlement est en cadré par des règles strictes. La Commission des Finances de l'Assemblée procède à une analyse détaillée du projet et fait rapport à l'Assemblée. Mais:

- celle-ci est enfermée dans des délais, pour se prononcer - 40 jours au plus après le dépôt, le texte est envoyé au Sénat, si l'Assemblée ne s'est pas prononcée. Le Sénat doit se prononcer dans les 15 jours de sa sai

sine. Le texte fait alors retour à l'Assemblée.

Au total un délai maximum de 70 jours est prévu. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, le Gouvernement peut mettre en vigueur le budget par voie "d'ordonnances", c'est-à-dire, d'actes de l'exécutif.

- Le Parlement n'a pas le droit de proposer des augmentations de dépenses ou des diminutions de recettes (il peut par contre décider des diminutions de dépenses et des augmentations de recettes... - la même règle est en vigueur en Grande-Bretagne).

- Le vote est réglementé:

les recettes font l'objet d'un vote d'ensemble.

Pour les dépenses intervient d'abord un vote unique pour les "services votés" (reconduction de dépenses dont le principe a déjà été approuvé l'année antérieure). Puis intervient un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère en ce qui concerne les autorisations nouvelles du budget général (on ne descend pas jusqu'au chapitre qui est

la subdivision du titre).

Les dépenses font l'objet d'une double classification:

- Selon l'organe administratif qui a la disposition des fonds et est habilité à engager les dépenses, celles-ci sont classées par ministère et service. La seule exception concerne le "budget des charges communes" (le 1/4 du budget général) qui regroupe des dépenses communes à plusieurs services (la dette publique, certaines dépenses de transfert à caractère économique ou social).
- Selon la nature économique de la dépense, on distingue encore:
 - les dépenses ordinaires qui correspondent aux quatre premiers titres du budget
 - les dépenses en capital qui correspondent aux titres V à VII
 - les prêts et avances de l'Etat qui sont groupés sous les titres VIII à XI

A côté du budget général, existent des "budgets annexes" et des "comptes spéciaux"

du Trésor" qui correspondent à des services ou à des opérations bénéficiant d'affectations de ressources, par dérogation à la règle d'universalité.

Le vote intervient de façon distincte pour chaque budget annexe et pour chaque catégorie de comptes.

3 - En revanche une certaine souplesse est laissée au Gouvernement dans l'exécution du budget

- Grâce à l'existence du "budget des charges communes" et d'un "crédit global pour dépenses éventuelles ou accidentelles", de fonds spéciaux et globaux pour les opérations complexes d'aménagement du territoire - Ces différents fonds font l'objet d'une individualisation des opérations moins précise que celle des chapitres ordinaires. Les crédits votés par le Parlement n'ont pas une rigidité absolue - les crédits dits "évaluatifs", par exemple les dettes de l'Etat, peuvent être dépassés sans formalité; les crédits dits "provisionnels" qui font l'objet d'une nomenclature annuelle, peuvent être complétés par arrêté du Ministre des Finances ou par décret du Pre

mier Ministre (à faire ratifier ultérieurement par le Parlement); les crédits dits "limitatifs" eux-mêmes peuvent être modifiés par décrets en cas d'urgence.

- Si les transferts ou les virements d'un titre à l'autre sont impossibles des transferts de crédit et des virements de crédit peuvent être opérés entre les chapitres d'un même titre budgétaire et d'un même ministère, par arrêté du Ministre des Finances ou par décret du Premier Ministre selon les cas. Ce pendant les virements de crédit ne peuvent dépasser de 1/10 de chacun des chapitres budgétaires intéressés.
- Enfin des reports de crédit d'une année sur l'autre sont possibles pour les crédits de paiement correspondant à des opérations d'investissement. Un simple arrêté du Ministre des Finances suffit quant aux autorisations de programme, qui permettent l'engagement des opérations d'investissement, elles sont valables sans limitation de durée jusqu'à leur annulation.

B - Cependant le budget est une décision du Parlement, qui demeure soumise à son contrôle:

- le Parlement vote le budget. Il peut refuser certaines dépenses ou rejeter le budget en bloc, ce qui ouvre, bien entendu, une crise politique.
- le Parlement contrôle l'exécution du budget; la loi de règlement lui est soumise au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget avec des annexes explicatives faisant connaître l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et profits.

Un rapport de la Cour des Comptes est en outre présenté au Parlement. A vrai dire le Parlement, en France, se désintéresse un peu de cette tâche car la Cour des Comptes exerce de son côté un contrôle très strict de l'exécution du budget, en liaison avec les "contrôleurs financiers" des ministères et les "comptables publics", (qui sont en France les fonctionnaires responsables de la caisse). Le contrôle de la Cour des Comptes met en jeu la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables, lesquels sont par conséquent les gardiens rigoureux de la régularité budgétaire et compta

ble. Le visa "a priori" des dépenses par le contrôleur financier (représentant du Ministre des Finances dans chaque Ministère) étant un élément de cette régularité, et les contrôleurs financiers jouissant d'une totale indépendance, la chaîne du contrôle est très forte et sans faille.

Chaque année plusieurs comptables sont condamnés par la cour, ce qui entretient un esprit de vigilance.

Avec les dispositions nouvelles de l'ordonnance organique de 1959, la technique budgétaire paraît à peu près satisfaisante. Le grand problème qui demeure est celui du financement des opérations complexes d'urbanisme, d'industrialisation et d'aménagement du territoire qui intéressent les budgets de plusieurs ministères dans la mesure où ces opérations ne sont pas financées par des fonds communs. Il faut que les déblocages de crédits se fassent selon un échéancier coordonné, ce qui ramène au problème administratif d'une autorité "chef de file", responsable de l'ensemble ou au problème des "tranches régionales" du plan, qui sont en cours d'établissement et qui doivent être les programmes complets et coordonnés d'investissements pour l'ensemble du secteur public, au niveau de chaque ré-

gion.

- Bibliographie:
- Duverger: - Institutions financières
 - Finances publiques
 - Le budget de 1965
(publication du Ministère
des Finances)
 - L'ordonnance du 2 janvier 1959
(Code administratif VQ
"Comptabilité publique").