Finances publique

H. AIT ALI FSJES CASABLANCA

Chapitre 2:

Principes du Droit Budgétaire

Articles 3 , 8 , 38 , 10 , 31 de la LOF

Transparence:

La transparence des finances publiques est une condition fondamentale de la gouvernance de l'action publique.
Au-delà de l'amélioration de la gouvernance, la transparence des finances publiques constitue un enjeu majeur de la démocratie.

Transparence

Sa concrétisation se base sur:

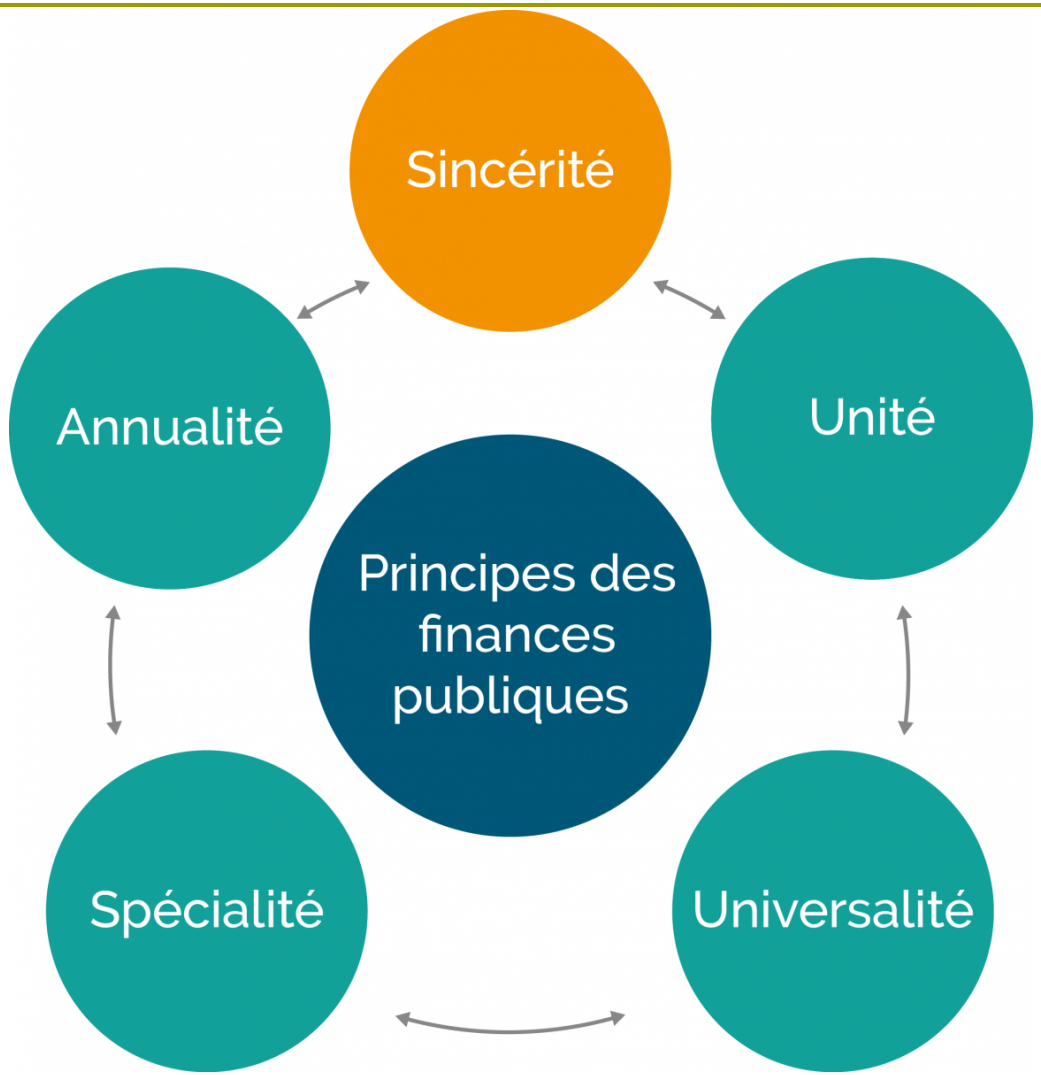
- l'adoption de nouveau *principes des finances publiques* comme le principe de la sincérité selon lequel les comptes de l'Etat et les hypothèses qui président à l'élaboration des lois de finances doivent être sincères.

- l'institution de *nouvelles règles financières* visant la maîtrise du déficit budgétaire et une meilleure appréciation du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière.

Avec la loi organique relative aux lois de finances , le système financier Etatique a connu une profonde rénovation. La transparence de l'information budgétaire a considérablement progressé.

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances s'inscrit dans un cycle constitutionnel favorable au *renforcement de l'information* et des *pouvoirs de contrôle*.

I- Les budgets publics doivent être élaborés dans le respect des **principes budgétaires**:



1. Principe de l'Annualité Budgétaire

La règle de l'annualité budgétaire signifie que :

– la loi de finances de l'année doit être présentée avant le début de chaque année ;
– elle est votée pour une période d'un an ;
– elle est exécutée sur cette même période d'une année.

Le principe de l'annualité vise à obliger le gouvernement à se présenter devant le Parlement de façon périodique afin de confirmer les *autorisations* qui lui sont accordées pour lever des fonds publics et rendre compte de *l'usage* qui en a été fait.

D’ou les trois notions liées à l’annualité:

- l’antériorité,
- Vote annuel de la loi de finances
- Exécution annuelle de la loi de finances

l’antériorité

Le premier aspect correspond au principe de l’antériorité. Comme le budget est un acte de prévision, il doit être présenté avant le début de l’année

Vote annuel de la loi de finances:

- Aucune dépense ne peut être considérée comme acquise.
- Ce serait la notion de budget base zéro: C'est un instrument central du contrôle de gestion. Il favorise un couplage des *choix des programmes* d'action et des *allocations de ressources* correspondantes.

Vote annuel de la loi de finances:

- Toutefois, il faut reconduire chaque année la plupart des dépenses, en particulier celles qui sont nécessaires à la marche des services et au paiement des agents publics. La grande masse des crédits est reconduite chaque année.

Désormais, la pluriannualité des crédits intéresse autant les opérations d'investissement que celles de fonctionnement.

Exécution annuelle de la loi de finances

L'exécution des dépenses et des recettes de l'État intervient dans l'année, entre le 1er janvier et le 31 décembre.

Le respect de la règle de l'annualité imposerait le rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice budgétaire qui les a autorisées, quelle que soit la date du paiement effectif. C'est le système dit de l'exercice. (Reste à payer relatif à une année)

Les exceptions: En principe, la comptabilité d'exécution du budget est close le 31 décembre. Mais pour permettre des opérations de régularisation, cette date peut être dépassée par les ministres et les comptables.

Le principe d'annualité souffre de plusieurs exceptions ou aménagements justifiés par la nécessité de donner à l'action publique un horizon pluriannuel et de fluidifier la gestion financière de l'Etat:

- *planification d'une dépense sur plusieurs années*, par exemple dans le cadre d'un projet d'équipement militaire, sachant que les crédits afférents doivent être inscrits en loi de finances.

- les autorisations d'engagement (AE) qui permettent de planifier des dépenses de fonctionnement ou d'investissement sur plusieurs années (possibilité d'engager juridiquement une dépense via la signature d'un marché public par exemple) avant que ne soit payée ladite dépense via des *crédits de paiement (CP)*

2.Principe de l'Unité Budgétaire

L'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses.

Toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Le principe de l'unité implique que :

- le projet de budget soumis au Parlement regroupe la totalité des opérations financières de l'État ;

– ces opérations figurent dans une seule loi de finances.

Le principe de l’unité du budget répond à l’exigence de l’appareil législatif de voir l’ensemble des recettes et des dépenses de l’Etat groupées dans un document unique de façon à lui permettre d’avoir une vision précise et globale de la situation des finances publiques

Le principe d'unité recouvre deux règles :

– *la règle de l'unité,* qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État ;

– *la règle de l'exhaustivité*, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État et présenter la situation financière du pays selon une règle d'ordre et de clarté

Or, certaines dépenses et recettes de l’État qui présentent un caractère particulier sont retracées dans des documents distincts du budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

3. Principe de l'Universalité Budgétaire

Le principe de l'universalité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques doivent figurer dans le budget de l'État sans possibilité d'opérer des compensations entre ces recettes et ces dépenses.

Les compensations entre recettes et dépenses sont interdites.

Le principe de l'universalité exige que les ressources et les charges soient comptabilisées chacune de son côté de façon à ce qu'il n'y ait pas de compensation entre les recettes et les dépenses.

3. Principe de l'Universalité Budgétaire

Le principe d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles :

- La règle de non-compensation,
- La règle de non-affectation

- La règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. Ainsi, il n’est pas possible de soustraire certaines dépenses de certaines recettes (par exemple, déduire les frais de recouvrement prélevés par l’État du montant des impositions), et de soustraire des recettes de certaines dépenses pour ne présenter que le solde des opérations ainsi "compensées",

– **<u>La règle de non-affectation</u>**, qui interdit l’affectation d’une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l’origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l’autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d’unité nationales.

–le Principe de l’Universalité Budgétaire connaît toutefois quelques dérogations applicables, par exemple, aux comptes spéciaux.(ex : les budgets annexes ou les comptes spéciaux qui retracent des dépenses bénéficiant d’une affectation particulière de recettes).

4. Principe de la Spécialité Budgétaire

Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et *la nature des opérations* prévues par la loi de finances, ce qui implique une *nomenclature budgétaire* appropriée.

Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par *programmes* depuis la mise en œuvre de la LOLF, et sont tous rattachés à un objet spécifique de dépense, qui ne doit pas être dénaturé en exécution par le gouvernement.

les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un **programme**.

Ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis selon des finalités d'intérêt général.

les *résultats* obtenus sont évalués au moyen d'*indicateurs de performance*.

les budgets sont présentés *par* ***objectif*** et non plus par *nature de dépenses* ; dès lors, la **performance** de la dépense publique est au premier plan.

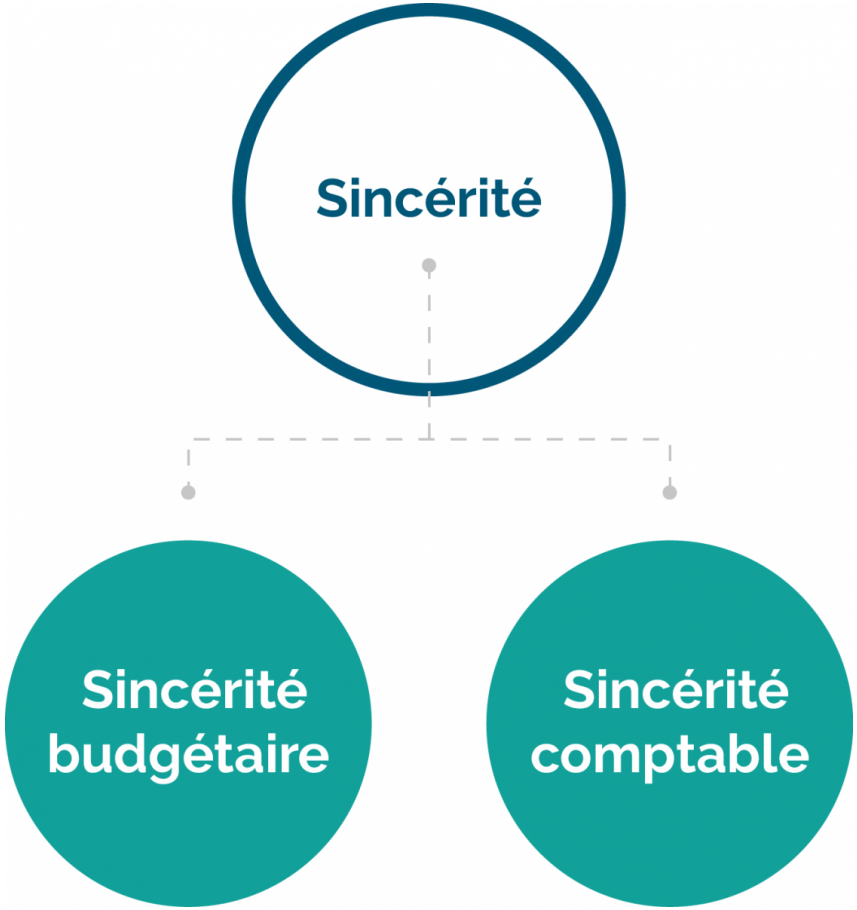
Le nouveau dispositif devrait permettre de mesurer l'utilité de la dépense dès lors qu'elle ne dépend plus de la nature des crédits alloués mais d'objectifs définis et de résultats attendus.

Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre *l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'État*. Pour préserver la notion de programme, qui lie ***crédits***, ***objectifs*** et ***indicateurs***.

La règle de la spécialité budgétaire consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Chaque chapitre budgétaire est individualisé

5. Principe de la Transparence Budgétaire (sincérité budgétaire)

Le principe de la sincérité renvoie à la sincérité budgétaire et à la sincérité comptable :



Sincérité budgétaire

La sincérité budgétaire exige la *pertinence des hypothèses* qui président à la préparation de la loi de finances, et la présentation sincère au niveau de la loi de finances de l'ensemble des *ressources et des charges de l'État*.

la sincérité budgétaire sollicite l'engagement de procéder à la présentation des lois de finances rectificatives en cas de modifications significatives des priorités et des hypothèses de la loi de finances

Sincérité comptable

Les comptables publics sont chargés de veiller au respect des principes et des règles comptables en s'assurant notamment de *la sincérité des enregistrements comptables* et du respect des *procédures* et de la *qualité des comptes publics*.

En outre, La cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat.

Les lois de finances présentent de façon sincère l’ensemble des ressources et des charges de l’État.

Leur sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Transparence budgétaire : Les bonnes pratiques

Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI (2007):

Ce code est fondé sur quatre principes généraux : une définition claire des rôles et des responsabilités, la transparence des procédures budgétaires, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité.

Meilleurs pratiques de l'OCDE (2002)(Organisation de coopération et de développement économiques)

Un référentiel conçu pour accroître la transparence tout au long du processus budgétaire : Les meilleures pratiques se composent de trois parties.

- La 1ère partie énumère les principaux *rapports budgétaires* que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu.
- La seconde partie décrit les *informations particulières* qui devraient figurer dans les rapports. Elles comprennent des informations sur les performances financières et non financières.
- La troisième partie met la lumière sur les pratiques propres à assurer la *qualité* et l'objectivité des rapports.

II- Règles financières

La concrétisation des principes des finances publiques édictés par la nouvelle LOF se traduit par:

- la mise en place de nouvelles *règles financières* ayant trait à la maitrise de l'équilibre budgétaire,
- la *rationalisation* de la gestion des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes spéciaux de Trésor.
- l'institution de la comptabilité générale.

A- Equilibre budgétaire. Articles 17 , 43 , 63 , 58 , 2 de la LOF

La soutenabilité des finances publiques est un facteur primordial pour assurer un développement socio-économique durable. A cet effet, la nouvelle LOF a introduit une nouvelle règle d'*équilibre budgétaire*.

l’Equilibre Budgétaire

L’équilibre budgétaire est la situation d’un budget qui prévoit et autorise, pour un exercice, des charges et des ressources d’un même montant.

L’équilibre budgétaire répond :

– au souci d’assurer une saine gestion financière. Les dépenses publiques sont financées avec un objectif *d’éviter l’endettement excessif* de l’État ;

– à la volonté de *désengager l’État de l’activité économique* nationale, en évitant un financement massif des investissements de l’État. Ce serait l’affirmation du néolibéralisme, forme moderne du libéralisme, qui laisse place à une intervention limitée de l’État.

Pour maitriser l'équilibre budgétaire, plusieurs règles ont été introduites par la LOF :

- Interdiction d'inscrire les dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement ;
- Définition de la nature des dépenses relatives aux charges communes ;
- Consécration du caractère limitatif au chapitre des dépenses de personnel et intégration des cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite dans les dépenses de personnel ;
- Consécration de la loi de règlement en tant que loi de finances

B- la rationalisation de la gestion des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes spéciaux de Trésor: Articles 21 , 27 , 22 de la LOF

Rationalisation de la création et de l'utilisation des services de l'Etat gérés de manière autonome et des Comptes Spéciaux du Trésor notamment par:

- l'interdiction de versement d'un service de l'Etat géré de manière autonome ou d'un Compte spécial de Trésor vers un service de l'Etat géré de manière autonome ou Compte spécial de Trésor
- la détermination des conditions de création des services de l'Etat gérés de manière autonome (30% de ressources propres) et des Comptes spéciaux de Trésor (40% de ressources propres).

C- l'institution de la comptabilité générale: Article 31 de la LOF

La LOF prévoit la tenue de trois comptabilités:
-la comptabilité budgétaire qui permet de faire le suivi de l'exécution budgétaire,

-la comptabilité générale qui permet d'évaluer le patrimoine et la situation financière de l'Etat.

- la comptabilité d'analyse des coûts qui permet d'avoir le coût réel des politiques publiques