

Les Principes des Finances Publiques

Le Droit Budgétaire repose sur un ensemble de principes visant à encadrer la gestion des finances publiques.

Ces principes ont été établis afin de garantir la présentation d'un document budgétaire lisible, structuré et facile à analyser par les parlementaires.

Ils permettent aux représentants du peuple d'exercer un contrôle sur les finances publiques, concrétisant ainsi le principe fondamental du consentement à l'impôt.

Originellement établis au XIXe siècle en France, ces principes ont fait l'objet de modifications et d'adaptations pour renforcer le contrôle parlementaire face à l'évolution vers l'État providence.

On distingue les principes classiques et les principes modernes.

I. Les Principes Classiques

Le droit budgétaire classique repose sur quatre principes fondamentaux : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité.

1. Le principe de l'annualité budgétaire

Le budget est soumis à une périodicité annuelle. Il est voté et exécuté pour une durée d'un an, l'année budgétaire coïncidant généralement avec l'année civile (du 1er janvier au 31 décembre).

Ce principe a deux raisons d'être :

- **La raison politique** : Il garantit la **permanence du contrôle parlementaire** sur l'action du gouvernement, le Parlement se réunissant chaque année pour examiner et voter le budget.

- **La raison technique** : Il assure la **précision des prévisions** financières, car les estimations (recettes et dépenses) sont plus fiables sur une période courte.

Exceptions au principe d'annualité Le contexte de l'État moderne, qui intervient dans de nombreux domaines et mène des projets pluriannuels, a nécessité des aménagements du principe :

- **L'autorisation de programme** : C'est une autorisation budgétaire pluriannuelle votée par le Parlement pour le montant global d'un projet d'investissement (comme la construction d'un barrage). Ce montant global est ensuite réparti annuellement en "**crédits de paiement**" sans nécessiter de nouvelle autorisation parlementaire chaque année.
- **La technique du report de crédit** : Elle permet d'exécuter une dépense autorisée pour une année donnée, mais reportée à l'année suivante, souvent en raison de retards administratifs ou techniques.

2. Le principe de l'unité budgétaire

Toutes les opérations financières de l'État – tant les recettes que les dépenses – doivent être consignées dans un unique document budgétaire. L'objectif est de permettre aux parlementaires d'examiner le budget dans son ensemble et de vérifier l'équilibre budgétaire.

Exceptions au principe de l'unité budgétaire La complexité des missions de l'État moderne a entraîné un éclatement du principe, conduisant à l'existence de plusieurs budgets et comptes :

- **Les Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA)** : Services publics ayant une autonomie financière (mais non administrative) qui génèrent des recettes propres, généralement à caractère industriel et commercial (exemples : hôpitaux militaires, complexes sportifs publics).
- **Les Comptes Spéciaux du Trésor** : Comptes créés au sein du Trésor public pour gérer de manière permanente certaines opérations financières de l'État (cinq catégories existent, dont les Comptes d'Affectation Spéciale).

- **Les Budgets Autonomes** : Budgets des établissements et entreprises publics (comme l'ONCF ou les universités) qui bénéficient d'une double autonomie, financière et administrative.

3. Le principe de l'universalité budgétaire

Le budget de l'État doit inclure toutes les ressources et toutes les charges, sans exception, afin de garantir une transparence totale et un contrôle parlementaire efficace.

Ce principe interdit deux pratiques :

- **L'exclusion de la compensation (ou règle du produit brut)** : Les recettes et les dépenses doivent être présentées séparément (produit brut) et non de manière nette (produit net, après déduction des charges). Le produit brut est plus transparent. Par exemple, la Direction Générale des Impôts doit présenter séparément ses recettes fiscales et ses charges de fonctionnement.
- **L'interdiction de la gestion occulte** : Il est interdit d'engager ou de procurer des fonds hors budget, c'est-à-dire sans inscription officielle et sans contrôle parlementaire dans la loi de finances. Le principe exige que toute recette et toute dépense soient inscrites officiellement au budget.

4. Le principe de la spécialité budgétaire

Pour assurer une gestion claire et organisée, la loi de finances doit être détaillée. Les crédits doivent être subdivisés en unités précises, appelées **chapitres budgétaires**, chaque chapitre étant affecté à des dépenses spécifiques.

Exceptions au principe de spécialité budgétaire

- **Les virements de crédits** : Le gouvernement peut modifier la répartition des crédits au sein d'un chapitre budgétaire, avec une limite de 10 % des affectations initiales. Ces ajustements sont décidés par le ministre des Finances (sur proposition du ministre concerné), ou par le Chef du gouvernement pour les dépenses d'investissement.

- **Le chapitre "dépenses imprévues et dotations provisionnelles"** : Ce chapitre n'est pas affecté à une dépense précise dès le départ ; il constitue une réserve pour couvrir les dépenses imprévues (comme une crise sanitaire) et est géré par le Chef du gouvernement.
- **Le chapitre des charges communes** : Il regroupe les crédits destinés à plusieurs ministères ou à l'ensemble des services de l'État lorsque les dépenses concernent de multiples départements ministériels.

II. Les Principes Modernes

Face aux limites du système traditionnel, les finances publiques modernes sont encadrées par de nouveaux principes axés sur la performance et la gouvernance : la gestion axée sur les résultats, la reddition des comptes, la bonne gouvernance et la sincérité budgétaire.

1. La gestion axée sur les résultats

Cette approche vise à optimiser l'utilisation des ressources publiques en se concentrant sur la performance et l'efficacité des dépenses. Elle repose sur des objectifs précis et mesurables, alignant les dépenses sur des objectifs concrets. Elle améliore la transparence et l'imputabilité des gestionnaires publics.

2. La reddition des comptes

Ce principe oblige les gestionnaires publics à justifier l'efficacité de leurs actions, à examiner leurs résultats et à assumer la responsabilité des moyens employés. Étroitement lié à la gestion axée sur les résultats, il exige non seulement un bilan des performances, mais aussi l'application de mesures correctives en cas d'inefficacité. Il garantit un équilibre entre l'autonomie accordée aux gestionnaires et l'exigence de rigueur dans la justification des choix.

3. Le principe de bonne gouvernance

Ce principe est essentiel pour la réussite des politiques publiques et repose sur quatre piliers :

- **La responsabilité** : Les gouvernants doivent rendre compte de leur gestion et de l'utilisation des fonds publics devant les citoyens et les institutions compétentes.
- **La transparence** : Elle implique la diffusion d'informations précises sur les politiques budgétaires et les dépenses, ce qui renforce la crédibilité et réduit les risques de corruption.
- **La prévisibilité** : Elle est garantie par des réglementations budgétaires claires et stables, permettant aux acteurs économiques de planifier leurs décisions. Elle exige une gestion à moyen terme et des mises à jour régulières.
- **La participation** : L'implication citoyenne dans les décisions budgétaires améliore la légitimité des politiques publiques et permet au public d'influencer les priorités.

4. Le principe de sincérité budgétaire

Ce principe exige une représentation fidèle et transparente des finances publiques. Les prévisions, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, doivent être établies de manière honnête et réaliste.

La sincérité budgétaire interdit la surévaluation des recettes ou la sous-évaluation des dépenses, pratiques qui pourraient masquer des déficits ou donner une image trompeuse de la situation financière.

Il impose également au gouvernement d'ajuster ses prévisions via des lois de finances rectificatives si nécessaire.