

LE BUDGET

RENAUD DE LA GENIERE

LE BUDGET

cahiers de la fondation nationale des sciences politiques n° 201

**une documentation sur les publications de la fondation nationale
des sciences politiques sera envoyée sur simple demande adressée
aux presses de la fondation nationale des sciences politiques
27, rue saint-guillaume, 75341 paris cédex 07**

LE BUDGET

RENAUD DE LA GENIERE

ISBN de la version numérique : 9782724684919

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : <i>L'évolution des concepts budgétaires</i>	15
<i>Les concepts budgétaires classiques</i>	18
Fondements des concepts budgétaires classiques	18
La dévolution du pouvoir budgétaire, 18 — La notion de service public, 20 — La moralité de la gestion des deniers publics, 20.	
Le droit budgétaire	20
<i>La désadaptation des concepts budgétaires traditionnels</i>	21
Le développement des fonctions collectives	21
L'ouverture des frontières	23
<i>La rationalisation des choix budgétaires</i>	25
La prise en compte de l'utilité collective	25
Les prodromes de la RCB	25
Les États-Unis, 25 — L'Europe, 27 — La France, 27.	

TITRE I

ANALYSE FONCTIONNELLE DU BUDGET

CHAPITRE I : <i>Les objectifs budgétaires</i>	33
<i>La notion d'objectif</i>	33
Des « moyens » aux « objectifs »	34
Les moyens élémentaires, 34 — Les services, 34 — Les secteurs, 34 — Les produits, 35 — Les objectifs finalisés, 35.	
La relativité de la notion d'objectif	36
Dans le temps, 36 — Dans l'organisation administrative, 36.	

<i>La structure d'objectifs de l'État</i>	37
La structuration des objectifs sectoriels en fonction du marché ...	38
Les fonctions économiques, 38 — Les fonctions marchandes, 39 —	
Les fonctions non marchandes, 40 — Les fonctions sociales, 41.	
La multiplicité des critères d'utilité	42
<i>L'évolution des fonctions budgétaires</i>	45
Évolution fonctionnelle en France	45
Évolution à très long terme (1822-1955), 45 — Évolution récente	
(1957-1975), 46.	
Comparaisons internationales	48
CHAPITRE II : Les fonctions régaliennes	49
<i>L'ordre public</i>	49
La police	49
La justice	50
Les services judiciaires, 50 — L'administration pénitentiaire, 51 —	
L'éducation surveillée, 51.	
<i>La défense</i>	52
L'évolution des dépenses de défense	52
Évolution des dépenses militaires, 52 — Structure des dépenses mili-	
taires, 53 — Comparaisons internationales, 53.	
La planification militaire	54
La loi-programme, 54 — Les nouvelles formes de planification mili-	
taire, 55.	
<i>La coopération</i>	56
<i>Les services financiers</i>	58
Les missions	58
La politique économique, 58 — Les finances publiques, 58 — Les	
prestations de service, 59.	
Les moyens	60
L'administration centrale, 60 — Les services extérieurs du Trésor, 60	
— Les services fiscaux, 63.	
CHAPITRE III : Les fonctions tutélaires	65
<i>L'éducation</i>	65
La population scolaire	66
Les moyens pédagogiques	67
L'enseignement public, 67 — L'enseignement privé, 68.	
<i>La recherche scientifique</i>	69
<i>Les hôpitaux</i>	71
L'organisation hospitalière	71
L'Assistance publique de Paris	72

<i>L'urbanisation</i>	73
Le logement	74
La crise du logement, 74 — La politique du logement, 75.	
L'environnement du logement	80
L'infrastructure du logement, 80 — Les aménagements urbains, 81.	
Les transports parisiens	83
Les besoins de transport, 83 — L'organisation des transports parisiens, 84.	
CHAPITRE IV : Les fonctions productives	87
<i>Les communications</i>	87
Les interventions financières de l'État dans les transports	88
Le trafic terrestre, 88 — Les routes, 89.	
La SNCF	90
La crise d'après-guerre, 90 — La réforme de 1969, 91.	
Les Postes et télécommunications	92
<i>L'énergie</i>	94
L'énergie primaire	95
Le bilan énergétique français, 95 — Les charbonnages, 96 — Le pétrole, 97 — L'énergie nucléaire, 98.	
Électricité de France	100
Caractéristiques financières d'EDF, 100 — Le contrat de programme de 1970, 101.	
<i>L'agriculture</i>	101
Le soutien des marchés agricoles	102
La libre circulation des produits agricoles dans le Marché commun, 102 — La fixation des prix uniques, 103 — La politique extérieure commune, 104 — Le financement communautaire, 104.	
Les aides sociales	106
Le fonds d'action sociale et d'amélioration des structures, 106 — Le budget annexe des prestations sociales agricoles, 107 — Aides diverses, 107.	
Les investissements agricoles	108
CHAPITRE V : Les fonctions sociales	110
<i>Les transferts sociaux</i>	110
Les comptes globaux	110
L'évolution en France, 110 — Comparaisons internationales, 111.	
L'impact social des transferts	111
<i>Le rôle de l'État dans les transferts sociaux</i>	112
Les prestations directes	112
L'aide sociale, 113 — Pensions d'anciens combattants, 113 — Aides diverses, 113 — Le quotient familial, 113.	

Concours de l'État à la Sécurité sociale	114
<i>La Sécurité sociale</i>	114
La généralisation des prestations	115
La généralisation des bénéficiaires, 115 — La généralisation des risques couverts, 116.	
La solidarité financière	119
Le financement de la Sécurité sociale, 119 — L'équilibre financier, 120.	

TITRE II

ANALYSE ÉCONOMIQUE DU BUDGET

CHAPITRE I : Les masses budgétaires	125
<i>La fonction publique</i>	126
Les effectifs	126
Le statut général des fonctionnaires	127
La carrière, 128 — Les garanties des fonctionnaires, 132.	
Les rémunérations	133
La technique des rémunérations, 133 — La politique des rémunérations, 134.	
<i>Les marchés</i>	136
La réglementation des marchés	136
La passation des marchés, 136 — Le contrôle des marchés, 137 — Le financement des marchés, 138.	
La politique des marchés	139
<i>Les concours financiers</i>	141
Les transferts	141
Transferts de revenu, 142 — Transferts de capital, 144.	
Les placements	144
Les prêts et avances, 144 — Les dotations en capital, 145.	
CHAPITRE II : Les moyens budgétaires	147
<i>Les dépenses budgétaires</i>	147
La masse globale des dépenses	147
La notion de pression budgétaire, 147 — Limite de la pression budgétaire, 149.	

La structure économique des dépenses budgétaires.....	152
Evolution de la structure économique des dépenses, 152 — Structure économique des fonctions sectorielles, 156.	
<i>Les recettes budgétaires</i>	157
La masse globale des recettes	157
La notion de pression fiscale, 158 — Limites de la pression fiscale, 160.	
Structure économique des recettes.....	162
Structure du prélèvement fiscal, 162 — Recettes non fiscales, 165.	
CHAPITRE III : Le solde budgétaire	167
<i>La notion de solde budgétaire</i>	167
Les soldes partiels	168
Le contenu des soldes partiels, 168 — Évolution des soldes partiels, 170.	
Le solde général	171
Le contenu du solde général, 171 — Évolution du solde général, 172.	
<i>Le financement du solde général</i>	175
Les opérations de trésorerie de l'État	175
Les charges à financer, 176 — Les moyens de financement, 177.	
L'évolution des opérations de trésorerie	180
La politique du Trésor, 180 — La place du Trésor dans le tableau des opérations financières, 182.	
CHAPITRE IV : Les aspects saisonniers du budget	183
<i>Le rythme saisonnier du budget</i>	183
L'évolution saisonnière du solde général.....	183
L'évolution saisonnière des masses.....	183
Les avances aux collectivités locales, 185 — Les dépenses définitives, 186 — Les recettes définitives, 186.	
<i>Contrôle du rythme de l'exécution du budget</i>	188
CHAPITRE V : La fonction économique du budget	191
<i>L'effet conjoncturel des masses budgétaires</i>	191
Les relations entre les masses budgétaires et le revenu	192
L'effet de multiplication, 192 — L'effet de stabilisation, 194.	
Les autres éléments de la demande et l'offre globale	196
<i>L'effet conjoncturel du solde général</i>	197
Présentation de l'effet de solde.....	198
L'effet propre du financement du solde	201
Schéma keynésien, 201 — Critique du schéma keynésien, 203 — Synthèse des schémas keynésien et néoclassique, 204.	
<i>Le budget et la croissance</i>	205

TITRE III

LES MÉTHODES BUDGÉTAIRES

CHAPITRE I : Les choix budgétaires	211
<i>Les critères de choix</i>	211
<i>Le critère du surplus</i>	214
Analyse de coûts-avantages	214
La notion de surplus, 214 — Les particularités de l'analyse de coûts-avantages dans le cas de l'administration, 216.	
L'actualisation	219
La préférence pour le présent, 219 — Signification de l'actualisation, 220.	
La rentabilité	222
La sélection des projets, 222 — La productivité globale des facteurs, 223.	
L'optimisation du surplus	224
La tarification dans les services publics, 225 — La programmation linéaire, 227.	
<i>La prise en compte de l'incertitude</i>	229
 CHAPITRE II : Morphologie de la loi de finances	 232
<i>L'environnement administratif du budget</i>	232
L'autonomie juridique et financière	233
Les organisations internationales	235
Les collectivités locales	241
Les institutions locales, 241 — La tutelle financière, 243 — La situation des finances locales, 246.	
<i>La périodicité budgétaire</i>	248
La règle de l'annualité	248
Fondements de l'annualité, 248 — Contenu de l'annualité, 249.	
Assouplissements de l'annualité	254
Les procédures budgétaires pluriannuelles, 254 — Le budget et le Plan, 257.	
<i>La structure comptable du budget</i>	260
La nomenclature budgétaire	260
La nomenclature juridique, 260 — La nouvelle nomenclature, 263.	
Les affectations comptables	264
La règle de l'unité budgétaire, 265 — Exceptions à la règle de l'unité, 266.	

CHAPITRE III : L'élaboration des lois de finances	271
<i>La préparation du projet de loi de finances</i>	271
Les perspectives	272
La fonction budgétaire au Ministère des finances, 272 — L'élaboration des perspectives, 273.	
Les conférences budgétaires	278
Élaboration des demandes budgétaires des ministres, 278 — Les conférences, 279 — Les arbitrages du Premier ministre, 279.	
Les documents budgétaires	281
La loi de finances, 281 — Les documents d'accompagnement, 283.	
<i>Le vote du budget</i>	284
Le processus du vote	284
Les délais, 284 — Le déroulement des débats, 286 — Les décrets de répartition, 289.	
Les moyens de procédure	289
Les moyens du gouvernement, 290 — Les moyens du parlement, 292 — Le Conseil constitutionnel, 292.	
La portée juridique de la loi de finances	293
<i>Les modifications en cours d'année des autorisations budgétaires initiales</i>	294
Les lois de finances rectificatives	294
Les décrets d'avances	295
Les mouvements de crédits gagés	295
Les crédits globaux, 296 — Les transferts, 296 — Les virements, 297 — Procédures diverses, 297.	
CHAPITRE IV : L'exécution et le contrôle du budget	298
<i>La procédure d'exécution</i>	298
Les opérations d'exécution	298
L'engagement, 299 — La liquidation, 299 — L'ordonnancement, 300 — Le paiement, 300.	
Les agents d'exécution	301
La séparation des administrateurs et des comptables, 301 — Les administrateurs, 303 — Les comptables, 303.	
Le contrôle en cours d'exécution	304
Le contrôle des engagements, 305 — Le contrôle des ordonnancements, 310.	
<i>Le contrôle a posteriori</i>	311
Le contrôle administratif	312
Le contrôle juridictionnel	314
La Cour des comptes, 314 — La Cour de discipline budgétaire, 317 — La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, 318.	
Le contrôle parlementaire	318

<i>Les efforts de modernisation de la gestion administrative</i>	319
La déconcentration	320
La direction par objectifs	320
Le contrôle de gestion.....	321
CHAPITRE V : La programmation budgétaire pluriannuelle	323
<i>La notion de programmes</i>	323
Morphologie des structures de programmes	324
Les techniques d'élaboration des structures de programmes.....	329
L'analyse des coûts, 329 — La représentation de l'utilité, 330 — La projection pluriannuelle, 331.	
<i>Les expériences concrètes en France</i>	332
La 3 PB au Ministère des armées	332
Le Ministère de l'équipement	333
CONCLUSION : La notion de structures budgétaires	335
BIBLIOGRAPHIE	337
ANNEXES	339

INTRODUCTION

L'évolution des concepts budgétaires

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'État ». Cette définition maintenant centenaire a été donnée par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, et aucune des tentatives faites dans des textes ultérieurs pour l'améliorer n'a été couronnée de succès.

Il s'agit donc tout d'abord des finances de l'État. D'autres agents économiques s'efforcent de prévoir périodiquement leurs recettes et leurs dépenses ; il en est ainsi des ménages et des entreprises. C'est aussi le cas des différentes entités administratives qui exercent leur pouvoir et leur activité sur le territoire national ; si l'État est la principale et la plus puissante de ces entités, il n'est pas la seule : les collectivités locales, la Sécurité sociale et les organisations internationales ont, elles aussi, leurs budgets. Nous nous concentrerons sur celui de l'État, n'évoquant les budgets des autres entités administratives que dans la mesure où ils sont en relation avec lui.

Ensuite, il s'agit de *recettes et de dépenses*. Les recettes sont essentiellement d'ordre fiscal et, en raison de leur grande technicité, elles forment l'objet d'une discipline spéciale qui est en dehors de notre propos. Les recettes non fiscales sont relativement beaucoup moins importantes : il faut cependant faire une mention spéciale de l'emprunt qu'il faudra rembourser et qui donnera lieu alors à une dépense, et qui ne peut être étudié dans toute son extension qu'en relation avec l'ensemble des problèmes du marché financier et de la monnaie, dans un cadre également étranger à notre matière. Bref, nous ne traiterons que de la trace budgétaire des recettes. En revanche, nous examinerons en détail les dépenses publiques sous leurs différents aspects : leurs objectifs, leur impact économique et leur réglementation.

Le budget *doit prévoir* les recettes et les dépenses de l'État. C'est là au premier chef une affaire technique : la législation étant ce qu'elle est, et la conjoncture étant prévue, on peut évaluer les rentrées fiscales, les dépenses de personnel, etc. C'est aussi une affaire de choix : celui de retenir, entre toutes les actions possibles, celles que les autorités budgétaires décident de privilégier et, entre toutes les répartitions possibles de la charge fiscale, celle qui correspond à telle ou telle option sociale. Par ce second aspect, le budget se présente comme une affaire politique.

Affaire politique, le budget n'est pas un simple état statistique ou comptable destiné à l'information des pouvoirs publics ou du public ; il n'est pas un projet sans sanction. Il est l'expression d'une « politique », au sens où Péguy parlait de mystique, et il revêt un aspect « politique », au sens où le même Péguy parlait de la politique comme d'une dégradation de la mystique. Il est un acte, un acte de décision dont les conséquences se feront sentir à court, moyen et long terme sur l'orientation politique, économique et sociale du pays : c'est un acte qui engage.

C'est aussi un acte politique de première importance en ce qu'il permet à l'État d'être et d'agir. Il est donc essentiel de préciser de qui relève, dans l'État, le pouvoir budgétaire. C'est au gouvernement d'effectuer le choix des recettes et des dépenses. Mais ces choix faits, il n'est pas libre de les mettre en œuvre ; il doit en demander l'*autorisation* au parlement, et l'administration, qui est chargée de l'exécution du budget, doit respecter les autorisations budgétaires telles qu'elles ont été votées. Aussi le budget est-il enserré dans une réglementation juridique qui a pour objet de préciser la compétence des différents pouvoirs et d'assurer et de contrôler la conformité de l'exécution avec l'autorisation : nous voici au cœur de l'organisation constitutionnelle et administrative.

Enfin, le budget est un acte *annuel*, car les recettes et les dépenses ne sont autorisées que pour un an ; chaque année, le gouvernement fait le point de ses actions et de ses ressources et sollicite du parlement l'autorisation de les poursuivre ou de les modifier, de les abandonner ou d'en inaugurer de nouvelles. Et, chaque année, recommence le même processus technique, politique et juridique, avec son cortège de tâches humbles et de grands desseins, d'illusionnisme et d'objectivité.

Voilà ce qui constituait, et comment était conçue, jusque vers le milieu de ce siècle, ce que l'on appelait alors la science des finances, de laquelle Stourm, avant la guerre de 1914, Allix, Jèze et Baumgartner, dans les années trente, ont donné la formulation classique : l'exposé critique de règles juridiques et d'un code de bonne conduite, hérités de la pratique, et des conflits et coalitions d'intérêts, plus que de l'observation des faits et d'une tentative d'en expliquer la genèse.

Aujourd'hui une telle approche n'apparaît plus que comme l'une, et non la principale, des approches du budget. Si celui-ci peut être conçu comme un ensemble de règles, il n'est pas seulement ni d'abord cela. Une telle masse de recettes et de dépenses ne peut être sans effets sur l'économie dans son ensemble, et c'est cet aspect du budget qui a frappé les économistes des traditions keynésienne et néoclassique. A côté de l'étude des institutions financières classiques s'est ainsi développée une branche particulière du savoir (l'économie financière), qui s'efforce d'expliquer comment les finances publiques modifient et orientent les conditions de l'équilibre économique, le niveau, l'évolution et la répartition du revenu national, et celle de la croissance, et comment elles sont influencées en retour par les agrégats macro-économiques. Il s'agit en bref d'étudier les relations réciproques entre le budget et l'économie.

Nous constaterons ainsi que, d'après leur place dans l'économie nationale, les administrations en général et l'État en particulier sont des agents économi-

ques importants : l'État assume de 10 à 20 %, et dans certains cas beaucoup plus, des fonctions nationales essentielles, telles que la production, la consommation, l'investissement, l'épargne, les transferts, etc. Cette importance est d'autant plus grande que l'État constitue une entité juridique unique et que, par conséquent, il est de loin par sa taille, par sa puissance financière, par ses moyens juridiques de réglementation et de contrainte, enfin par la diversité et l'universalité de ses actions, le plus influent des agents économiques nationaux.

L'économie financière est une approche macro-économique du budget. S'attachant à décrire les mécanismes qui relient les quantités budgétaires aux quantités globales, elle a permis de renforcer et d'affiner le rôle du budget en tant qu'instrument de la politique économique. Mais l'explicitation même et la vulgarisation de ces mécanismes ont également créé des contraintes pour la politique budgétaire. Quoi qu'il en soit, la description de l'économie financière est devenue maintenant aussi classique que celle des institutions financières.

Mais, pas plus que l'approche juridique, l'approche macro-économique ne rend fondamentalement compte du budget. Si l'existence des finances publiques crée un problème politique et modifie le fonctionnement de l'économie, ces conséquences n'éclaircissent nullement sur la finalité du budget ; on n'élabore pas un budget pour fournir aux différents pouvoirs l'occasion de se mesurer ou de collaborer (même s'il fournit cette occasion) ni pour servir à la politique conjoncturelle (même s'il peut la servir). La finalité du budget réside dans les actions dont il assure le financement, dans l'utilité collective qu'il permet ainsi de créer. Un budget pour quoi faire ? C'est pour répondre à cette question que la réflexion budgétaire moderne s'est orientée depuis une dizaine d'années, à la suite des économistes néo-marginalistes, vers l'intégration de la fonction budgétaire dans la fonction générale d'utilité que la science et la politique économiques, depuis Pareto, cherchent à optimiser. Les noms de Samuelson et Musgrave illustrent cette recherche.

C'est ici qu'apparaît le caractère novateur de l'approche contemporaine du budget : alors que les approches juridiques et économiques s'attachent essentiellement (de deux points de vue différents) aux moyens alloués aux administrations, l'approche « fonctionnelle » est tout entière axée sur les objectifs poursuivis par elles. Il en résulte des travaux d'une remarquable fécondité qui vont du *performance budget* américain et de l'*output budget* anglais, au « budget fonctionnel » français et à la *Finanzplanung* allemande, et qui, groupés sous les sigles eux-mêmes en passe de devenir également classiques, de *planning programming budgeting system* (PPBS) ou de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), font de larges emprunts aux méthodes micro-économiques.

Ainsi conçu, le budget est un exercice d'allocation de ressources limitées à des objectifs multiples ou, plus généralement encore, d'optimisation de cette allocation sous contraintes.

Nous mesurons la différence entre ces trois approches du budget : non que l'une soit supérieure aux autres ; chacune offre un point de vue différent sur

une matière très riche ; aussi est-ce délibérément que nous les retrouverons toutes les trois.

Mais le passage d'une optique à l'autre a fait évoluer les concepts budgétaires et c'est cette évolution que nous allons caractériser en guise d'introduction. Nous consacrerons une première section aux concepts classiques, à leurs fondements et à leur formulation concrète. Nous montrerons ensuite les raisons de la désadaptation progressive de ces concepts. Nous étudierons enfin le courant de réflexions qui a conduit à promouvoir les concepts nouveaux de la rationalisation des choix budgétaires.

LES CONCEPTS BUDGÉTAIRES CLASSIQUES

Nous examinerons tout d'abord les fondements des concepts classiques. Ceux-ci s'incorporent dans un ensemble de règles juridiques, qui forment le droit budgétaire, dont nous dégagerons ensuite les principales caractéristiques.

Fondements des concepts budgétaires classiques

Les concepts budgétaires classiques répondent à une triple problématique ; politique, c'est celle de la dévolution du pouvoir budgétaire ; technique, elle résulte des fonctions traditionnelles de l'État, caractérisées par la notion de service public ; morale, il s'agit d'assurer la rigueur, l'honnêteté et la justice dans la gestion des deniers publics.

LA DÉVOLUTION DU POUVOIR BUDGÉTAIRE

La dévolution du pouvoir budgétaire est l'objet d'une lutte politique. Il suffit pour le comprendre de considérer les questions qu'elle pose : qui a le pouvoir d'autoriser la perception de l'impôt, de décider la dépense, c'est-à-dire d'orienter les fonctions de l'État ? Qui a le pouvoir d'exécuter les décisions prises ? Qui a le pouvoir de le contrôler et, éventuellement, de mettre en jeu les responsabilités encourues ? Ces questions impliquent celles des rapports entre pouvoirs législatif et exécutif, entre le ministre des Finances, le Premier ministre et les autres ministres, entre les ministres et leurs administrations, au sein de celle-ci, entre les services centraux des ministères et les services extérieurs d'exécution, entre l'État, les collectivités locales et les entreprises, entre l'État et le citoyen. Actuellement, le pouvoir budgétaire éminent, celui d'autoriser la recette et la dépense, est d'ordre législatif. Cela n'a pas toujours été le cas et la constitution des droits budgétaires des parlements a été le fait d'une très longue histoire, parfois tragique ; elle est exemplaire en Angleterre et en France. Elle a commencé, dans ces deux pays, par le consentement de l'impôt, et ne s'est qu'ensuite étendue à l'autorisation de la dépense.

C'est en 1215, dans la Grande Charte, que Jean-sans-Terre a reconnu aux Communes, c'est-à-dire à la représentation populaire anglaise, le droit de consentir l'impôt. A partir de ce moment-là, le roi d'Angleterre n'a pu lever l'impôt sans l'autorisation préalable du parlement britannique. Jalousement

préservé pendant tous les siècles ultérieurs, ce droit a été l'occasion d'une grande crise politique au XVII^e siècle. Le roi Charles 1^{er}, ayant voulu contester les prérogatives fiscales du parlement britannique, a perdu dans la révolution puritaine non seulement la partie mais encore la couronne et la tête. Les droits parlementaires ont été, au cours de cette grande crise, définitivement confirmés dans deux textes célèbres, la Pétition des droits de 1628, et le *Bill of rights* de 1692. Ce dernier texte étend aux dépenses le consentement parlementaire, comme il est logique, car la perception des impôts n'est justifiée que par les dépenses qu'il faut financer ; pour avoir dans sa plénitude le pouvoir d'accepter ou de refuser l'impôt, il faut pouvoir critiquer l'opportunité des dépenses. Dans la période ultérieure, les Communes se sont attachées à ce que le droit budgétaire ne s'épuise pas définitivement par son exercice même ; dans ce but, le consentement de l'impôt et l'autorisation de la dépense n'ont plus été donnés que pour des périodes limitées, et ces périodes ont été de plus en plus courtes, jusqu'à l'adoption de la périodicité annuelle. En Angleterre, par conséquent, les droits budgétaires du parlement sont fort anciens et ils sont intimement liés à la constitution de ses droits politiques ; la finance a contribué à fonder la démocratie.

L'histoire commence de la même manière en France. C'est à peu près à la même époque, en 1314, que les États généraux imposent le consentement de l'impôt au roi Philippe le Bel. Mais, contrairement à ce qui s'est passé en Angleterre, les successeurs de Philippe le Bel se sont affranchis de ce contrôle, et, à partir de 1614, c'est-à-dire à l'époque où les Communes allaient définitivement imposer au roi d'Angleterre leur prééminence budgétaire, les États généraux n'ont plus été réunis pendant 175 ans. Les difficultés financières de la monarchie ne sont d'ailleurs pas étrangères à la convocation de l'Assemblée des notables en 1788, puis des États généraux en 1789, concourant à accélérer la phase finale du déclenchement de la Révolution. D'après la Constitution de 1791, le vote de l'impôt et de la dépense est dévolu à l'Assemblée législative. Mais, jusqu'à la Restauration, les droits parlementaires ainsi affirmés n'ont en fait pas été exercés. La préoccupation de la régularité budgétaire est en effet demeurée étrangère aux désordres révolutionnaires et à la dictature impériale. La charte de 1814 réaffirme ensuite le droit du parlement au consentement de l'impôt, mais elle est curieusement muette en ce qui concerne les dépenses : en dépit de cette lacune, c'est précisément sous la Restauration que notre droit budgétaire s'est constitué dans ses principes essentiels, tels qu'ils demeurent aujourd'hui. L'explication en est simple : la Chambre de la Restauration était élue au suffrage censitaire ; elle était composée de « possédants » ; les députés étaient donc particulièrement sensibles au problème fiscal et à l'usage qui était fait des impôts auxquels ils étaient personnellement astreints, c'est-à-dire aux dépenses. A ce droit budgétaire, codifié par de très nombreux textes ultérieurs, est attaché le nom d'un ministre des Finances resté à ce titre justement célèbre, le baron Louis.

Historiquement, les droits budgétaires anglais et français visent donc à préserver les pouvoirs du parlement vis-à-vis du gouvernement. Depuis le début du XX^e siècle, il s'est également développé en sens inverse, et tend aussi à préserver parfois la liberté du gouvernement à l'égard du parlement, et ce souci sera manifeste notamment dans la Constitution de 1958. Il s'agit aussi de préserver l'autorité du gouvernement sur l'administration, qui exécute le

budget, et il faut veiller à ce que cette administration ne détourne pas le pouvoir considérable qu'elle détient en fait des objectifs voulus par le gouvernement et votés par le parlement.

LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Les méthodes budgétaires classiques ont été élaborées à l'époque de l'État libéral : le budget n'absorbait alors qu'une faible partie du revenu national, et cette part était stable ; l'État n'assurait guère que ses fonctions régaliennes, et ce rôle de l'État n'était pas contesté ; ces fonctions étaient limitées en nombre et en volume et n'influençaient guère l'économie productive et la structure sociale ; elles se développaient en dehors des mécanismes du marché, leur coût étant négligeable au regard de leur nécessité. La notion de « service public » a été, dans ce contexte, élaborée par la doctrine juridique et par le Conseil d'État, qui lui ont attaché trois attributs essentiels : la continuité, l'égalité et la gratuité.

Il s'agissait donc d'assurer le fonctionnement de services dont la finalité était indiscutée, qui étaient choisis non par les usagers mais par le pouvoir politique, et dont la charge était légère. Dès lors, la décision budgétaire n'avait pas à porter sur la nature des objectifs poursuivis, mais sur le niveau des moyens dont il fallait pourvoir les services : le budget était un budget de moyens et non d'objectifs.

En outre, le choix des moyens était simple, et, pour ainsi dire, imposé, à une époque où le facteur technique n'avait pas encore dans le domaine régalien multiplié et renchéri les combinaisons de facteurs.

LA MORALITÉ DE LA GESTION DES DENIERS PUBLICS

Enfin, il va de soi que, de manière permanente, les méthodes budgétaires visent à garantir la moralité de la gestion des services publics, c'est-à-dire tout à la fois l'égalité des citoyens au regard du budget (en particulier en ce qui concerne le prélèvement fiscal, les rémunérations, les marchés, les subventions et les prestations), et l'honnêteté des fonctionnaires qui gèrent les finances publiques.

Dans ce triple but, il suffisait alors d'assurer la conformité de l'exécution à la décision ; on y parvenait par une réglementation minutieuse des procédures d'exécution et par la multiplication des contrôles administratifs, juridictionnels et parlementaires ; le droit budgétaire, qui a contribué à faire de la conformité de l'exécution à l'autorisation, c'est-à-dire de la régularité juridique, le critère essentiel de la gestion budgétaire.

Le droit budgétaire

Les textes qui forment actuellement notre droit budgétaire sont en général récents. Pour le tronc central de ce droit ce sont : les articles 34, 40, 48 et 47 de la Constitution de 1958, et l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour certains aspects particuliers, mais importants, nous trouvons : le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique ; le décret du 14 novembre 1955 sur l'exercice ; la loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses

engagées, et le décret du 13 décembre 1970 sur le contrôle financier local ; enfin, la loi du 22 juin 1967 sur la Cour des comptes, et la loi du 13 juillet 1971 sur la Cour de discipline budgétaire et financière. Ces textes n'ont fait que codifier et moderniser, sans en changer l'esprit, les principes dont l'élaboration a été achevée au début du siècle dernier.

Par ailleurs, l'exécution du budget, depuis son vote jusqu'au règlement de ses comptes, requiert une série d'actes juridiques de valeurs diverses (loi, décret, arrêté, circulaire, décisions individuelles, etc.), pris sous le contrôle du Conseil constitutionnel et des tribunaux administratifs et judiciaires.

Le droit budgétaire organise ses règles et ses procédures en un cycle complet dont le dessein général vise à assurer le contrôle hiérarchique des autorités budgétaires subordonnées par les autorités budgétaires supérieures ; en effet, une masse de recettes et de dépenses de plus de 250 milliards de francs ne peut être exécutée par une autorité unique, et l'exercice du pouvoir budgétaire doit être plus ou moins déconcentré.

L'autorité budgétaire suprême est le parlement qui, en votant la loi de finances annuelle, autorise les différentes catégories de dépenses, la perception des impôts et les emprunts. Le gouvernement prépare le projet de budget, le défend devant le parlement, puis il le fait exécuter par son administration. L'administration aide le gouvernement à préparer le budget et à le faire voter ; puis elle exécute le budget voté et elle doit alors respecter la destination des crédits ouverts et la réglementation fiscale ; elle s'organise pour contrôler ce respect par les services d'exécution. Enfin, l'administration rend compte de l'exécution du budget au gouvernement, et le gouvernement au parlement qui sanctionne les comptes de chaque exercice et peut ainsi s'assurer de la conformité de l'exécution aux autorisations. Le cycle budgétaire est alors bouclé.

Le droit budgétaire français présente deux caractéristiques fondamentales : c'est un droit quasi pénal, qui procède par voie de prescriptions et d'interdictions, qui s'impose aux fonctionnaires comme aux citoyens, dont les sanctions sont des amendes et des peines, et qui est contrôlé par les tribunaux ; c'est un droit écrit, formaliste et procédurier : la lettre y est souvent plus sensible que le fond ; le précédent est plus fort que l'actualité. Ainsi incorporés dans des règles de droit, les concepts budgétaires ont tendu à se figer. Aussi n'est-il pas surprenant qu'ils se soient difficilement adaptés à l'évolution des fonctions de l'État, et qu'ait pu progressivement apparaître une certaine désadaptation de la construction initialement logique des concepts traditionnels.

LA DÉSADAPTATION DES CONCEPTS BUDGÉTAIRES TRADITIONNELS

Les faits qui ont entraîné le vieillissement des concepts classiques relèvent du développement des fonctions collectives et de l'ouverture des frontières.

Le développement des fonctions collectives

L'évolution des fonctions de l'État a pour facteur principal le développement des fonctions collectives lié aux ambitions culturelles, au développement

BUDGET DE PROGRAMMES DU MINISTRE DE LA CULTURE (1978)

(Unité : m.)

	Fonctionnement					Équipement				Total		Auto- risations de pro- grammes
	Personnel	Autres charges de fon- ctionnement	Subventions Inter- ventions	Total D.O.	%	Inves- tissements directs	Sub- ventions	Total C.P.	%	D.O. + C.P.	%	
DOMAINES :												
I. Connaissance du secteur culturel.....	8.202	2.967	43	11.212	0,9	7.888	4.315	12.203	3,2	23.415	1,5	12.529
II. Architecture et cadre de vie.....	48.958	108.410	2.099	159.467	13,0	143.637	7.510	151.147	40,0	310.614	19,3	210.144
III. Archives de France.....	33.154	3.784	149	37.087	3,0	10.000	6.800	16.800	4,5	53.887	3,4	15.000
IV. Musées de France.....	57.819	14.968	10.516	83.303	6,8	21.569	16.000	37.569	10,0	120.872	7,5	70.227
V. Création artistique.....	18.288	3.411	5.100	26.799	2,2	1.517	2.100	3.617	1,0	30.416	1,9	4.000
VI. E.A.A.P.....	92.323	6.310	34.040	132.673	10,8	16.070	2.000	18.070	4,8	150.743	9,4	35.600
VII. Théâtre et action culturelle.....	2.529	-	200.698	203.227	16,6	29.000	11.949	40.949	10,8	244.176	15,2	51.199
VIII. Musique.....	17.386	300	204.986	222.672	18,1	4.000	12.283	16.283	4,3	238.955	14,9	36.333
IX. Cinéma.....	-	-	8.175	8.175	0,7	5.020	749	5.769	1,5	13.944	0,8	6.069
O. Administration générale.....	92.657	20.302	12.583	125.542	10,2	24.441	3.500	27.941	7,4	153.483	9,6	28.196
ACTIONS DIVERSES :												
Beaubourg.....	-	-	109.423	109.423	8,9	-	43.740	43.740	11,6	153.163	9,5	52.000
F.I.C.....	-	-	17.418	17.418	1,4	-	-	-	-	17.418	1,1	-
Commémorations.....	-	-	703	703	-	-	-	-	-	703	-	-
Expositions.....	-	-	3.885	3.885	0,3	-	-	-	-	3.885	0,3	-
Lecture et livre.....	36.046	32.656	17.999	86.701	7,1	1.500	2.000	3.500	0,9	90.201	5,6	28.500
TOTAL.....	407.362	193.108	627.817	1.228.287	100	264.642	112.946	377.588	100	1.605.875	100	549.797

**Achevé d'imprimer
sur les presses de
L'IMPRIMERIE CHIRAT
42540 Saint-Just-la-Pendue
en février 1976
Dépôt légal 1^{er} trim. 1976 N° 10167**