



Découverte  
de la vie publique

8<sup>E</sup> ÉDITION

# LES FINANCES PUBLIQUES

Découverte  
de la **vie publique**



# LES FINANCES PUBLIQUES

8<sup>E</sup> ÉDITION

*Refondue et augmentée par*

**Franck Waserman**

*Professeur à l'université du Littoral-Côte d'Opale (ULCO)*

Collection dirigée par Christine Fabre

La **documentation** Française

**Déjà parus dans la collection**  
**Découverte de la vie publique**

La protection sociale

*mars 2016*

Les collectivités territoriales et la décentralisation

*février 2016 (9<sup>e</sup> édition)*

Fonction publique territoriale. Le statut en bref

*octobre 2014*

Les institutions de la France

*novembre 2013 (4<sup>e</sup> édition)*

L'administration et les institutions administratives

*septembre 2013 (2<sup>e</sup> édition)*

L'Union européenne. Institutions et politiques

*mars 2013 (4<sup>e</sup> édition)*

La justice et les institutions juridictionnelles

*septembre 2012 (2<sup>e</sup> édition)*

Citoyenneté et vie démocratique

*octobre 2005 (2<sup>e</sup> édition à paraître en 2016)*

8<sup>e</sup> édition, avril 2016

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© **Direction de l'information légale et administrative**, Paris, 2016  
ISBN : 978-2-11-010259-1

## La collection **Découverte** de la vie publique

*Découverte de la vie publique* est une collection des Éditions de La Documentation française qui a pour vocation de présenter de façon à la fois pédagogique et rigoureuse le fonctionnement des institutions et de la vie publique en France.

**Pédagogique**, car les textes sont élaborés par des spécialistes des questions abordées ayant une expérience de l'enseignement, mais aussi parce que chaque thème est traité sous forme de questions-réponses afin de le rendre plus accessible. Tous les mots ou expressions techniques sont explicités.

**Rigoureuse**, car le thème abordé dans un volume de la collection est traité de la façon la plus complète possible. Des encadrés portant sur des sujets plus spécifiques complètent d'ailleurs les questions-réponses.

Chaque ouvrage se décline donc en plusieurs chapitres composés de questions-réponses et d'encadrés, complétés parfois par des schémas. Une annexe présente une liste de liens vers des sites de référence. Enfin, la table des matières, récapitulant la liste des questions-réponses et des encadrés, permet de se retrouver rapidement dans l'ouvrage.

Cette collection est une déclinaison de la rubrique « Découverte des institutions » du portail d'informations citoyennes administré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA), [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), dont elle constitue un utile complément.



# SOMMAIRE

## **PARTIE 1**

### **7 HISTOIRE ET CADRE GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES**

#### **CHAPITRE 1**

### **9 QU'EST-CE QUE LES FINANCES PUBLIQUES ?**

#### **CHAPITRE 2**

### **21 LE CADRE BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL**

#### **CHAPITRE 3**

### **33 LES GRANDES QUESTIONS FISCALES**

#### **CHAPITRE 4**

### **47 LE CADRE GESTIONNAIRE GÉNÉRAL**

#### **CHAPITRE 5**

### **65 CONTRÔLES, AUDIT ET ÉVALUATION**

## **PARTIE 2**

### **79 LES FINANCES PUBLIQUES EN ACTION**

#### **CHAPITRE 6**

### **81 LES FINANCES DE L'ÉTAT**

- 81** Le budget de l'État
- 112** Les moyens financiers et les dépenses de l'État
- 124** Les contrôles sur les finances de l'État

## **CHAPITRE 7**

### **131 LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

- 131** Les enjeux financiers de la libre administration
- 146** Les instruments financiers locaux
- 171** L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales
- 174** Les enjeux locaux de la crise des finances publiques
- 180** Les contrôles sur les finances locales

## **CHAPITRE 8**

### **187 LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE**

## **CHAPITRE 9**

### **197 LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE**

## **ANNEXE**

### **213 LIENS UTILES**

### **217 TABLE DES MATIÈRES**

**PARTIE 1**

# **HISTOIRE ET CADRE GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES**



# QU'EST-CE QUE LES FINANCES PUBLIQUES ?

## Comment définir les finances publiques ?

► Les finances publiques sont une discipline du droit public, et plus précisément du droit public financier. Classiquement, en droit, on scinde les finances publiques en **trois branches** : le droit fiscal, le droit de la comptabilité publique et le droit budgétaire.

Le **droit fiscal** s'intéresse à la question des ressources publiques, et plus spécifiquement aux règles techniques de détermination et de perception des recettes fiscales (impôts).

La **comptabilité publique** est l'ensemble des règles régissant l'encaissement et le décaissement de l'argent public, la tenue des comptes publics, et, d'une façon générale, les techniques de gestion publique.

Le **droit budgétaire** est l'ensemble des règles encadrant l'adoption et la mise en œuvre du budget, c'est-à-dire l'acte de prévision et d'autorisation financière pour l'exercice à venir.

La frontière entre ces disciplines n'est, selon toute évidence, pas étanche. À cet égard, les finances publiques sont véritablement une discipline charnière et carrefour.

► Traditionnellement, les finances publiques se concentrent sur le régime des deniers de l'État et des collectivités territoriales. Mais la création, en 1996, des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) et le renforcement de l'intégration européenne ont conduit à une extension du champ des finances publiques. Ceci étant, finances sociales comme finances européennes restent des branches très spécifiques des finances publiques, d'autant qu'elles sont volontiers très techniques et qu'elles obéissent à des règles et des principes différents.

## Pourquoi qualifie-t-on les finances publiques de discipline-carrefour ?

La formule, devenue très classique, est apparue sous la plume des professeurs Gaudemet et Molinier : « La diversité des disciplines qui concourent à la connaissance des finances publiques, tout en bénéficiant des enseignements de la science financière, donne aux finances publiques le caractère d'une "science de carrefour" » (Paul-Marie Gaudemet, Joël Molinier, *Finances publiques*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 1996, tome 1, p. 20).

► Les finances publiques sont véritablement une discipline charnière qui inclut les **questions** théoriques et intellectuelles **sur l'impôt** d'une part, et qui ne peut pas faire l'économie de la **réflexion sur les principes comptables**, d'autre part. Les finances publiques intègrent en outre dans leur champ disciplinaire **tout ce qui est relatif aux budgets publics et aux différents contrôles** existant sur l'emploi des deniers publics.

Elles s'ouvrent de plus en plus vers de nouvelles thématiques, telles que l'évaluation des politiques publiques ou encore la réforme de l'État (*lato sensu*) et de l'administration.

► Discipline-carrefour, car du fait des conditions mêmes de ses origines intellectuelles, elle traverse les champs du droit et de l'économie, de la science politique et aussi de la philosophie. À l'époque contemporaine, les techniques de gestion et le monde du management y prennent une place croissante, sans effacer l'importance essentielle de ses aspects juridiques.

## POURQUOI LES FINANCES PUBLIQUES SONT-ELLES ENSEIGNÉES DANS LES FACULTÉS DE DROIT ?

Les finances publiques ont intégré les cursus juridiques facultaires durant le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, sous la dénomination de science et législation financières. Ceci peut surprendre – et témoigne d'une spécificité française – car la matière semble plutôt proche des pré-occupations économiques.

► La première **chaire d'économie politique** a été créée en 1864 à la faculté de droit de Paris, avant que l'enseignement de cette discipline ne soit généralisé à toutes les facultés de province en 1877, en devenant une matière obligatoire pour l'obtention du grade de licencié en droit.

En 1885, on commence à voir émerger la coloration juridique puisqu'est fondée, toujours à la faculté de droit de Paris, la première **chaire de science financière**. La réforme de la licence en droit de 1889 fait apparaître côte à côte **économie politique et législation financière**, la première comme matière obligatoire de première année, la seconde comme cours optionnel de troisième année.

À partir de 1895, est mise en place une **filière Sciences politiques et économiques** du doctorat de droit qui contient un enseignement de « législation française des finances et science financière ».

Ce résultat est le produit, paradoxal, de l'action des militants libéraux français du XIX<sup>e</sup> siècle qui voulaient établir la scientificité de l'économie en œuvrant pour son institutionnalisation universitaire. Avant de s'imposer progressivement, le libéralisme a commencé le siècle comme une doctrine politique – dont le pouvoir se méfie. Dans le contexte français, la veine libérale issue de la Révolution promeut la volonté générale, d'inspiration rousseauiste, assez peu conciliable immédiatement avec la conception économique de la main invisible, s'apparentant davantage à la volonté de tous.

De fait, l'émancipation totale de l'économie par rapport au droit n'interviendra que dans les **années 1960** avec la **création de la première licence de science économique**. Au niveau des enseignants, l'**agrégation de sciences économiques** a été créée en **1896** comme une filière de l'agrégation en droit.

► Les juristes du XIX<sup>e</sup> siècle, nourris à l'exégèse civiliste, ne voyaient pas d'un très bon œil l'arrivée dans leur monde des sujets économiques, qu'ils considéraient au mieux comme des spéculations de droit

naturel, au pire comme des aphorismes insusceptibles de constituer des normes. Pour des raisons pragmatiques, les économistes se sont satisfaits de cette union forcée avec les juristes, car elle leur garantissait la plus large audience possible auprès de la jeunesse brillante et dorée d'alors qui constituerait les cadres dirigeants de l'avenir. Les juristes ont, *in fine*, fini par tolérer ces nouvelles disciplines dans leurs programmes, car ils ont craint de perdre leur rôle de premier plan dans la formation et le recrutement de l'élite politico-administrative du pays face à la nouvelle concurrence des écoles de commerce et, surtout, de l'École libre des sciences politiques créée en 1872.

Cette pénétration de l'économie, portée par les militants libéraux de la cause, dans le giron juridique, aura contribué au succès du libéralisme qui, dans une distinction bien française et difficilement compréhensible du monde anglo-saxon, aura contribué à son succès politique sans pour autant imposer un modèle économique, trop éloigné de l'intérêt général, duquel de ce fait la tradition française du pouvoir n'aurait pas su s'accommoder.

## Peut-il y avoir un État sans finances ?

Cette question est le titre d'un article célèbre du professeur Paul Amserek (*Revue de droit public*, 1983). La question peut étonner, car on a du mal à imaginer une telle situation, même le modèle libéral de l'« État gendarme » – dont l'intervention est limitée à des fonctions régaliennes (justice, police, diplomatie, défense...) – supposant l'existence de moyens financiers à la disposition des organes du pouvoir.

► Le professeur Amserek envisage l'hypothèse théorique d'un État sans aucun moyen financier. De fait, cet État **ne pourrait avoir qu'un rôle d'autorité et de direction du secteur privé**, qui prendrait en charge l'intégralité des besoins sociaux. Il pourrait obliger les citoyens à s'affilier à tel organisme privé en imposant des dépenses (privées) obligatoires ; il pourrait fixer les prix de certains produits ou services par voie d'autorité : un tel État ne serait pas du tout un État libéral garantissant la liberté individuelle, bien au contraire.

Si un tel confinement peut éventuellement être adapté à des micro-sociétés, dans des sociétés plus étendues et complexes, dans lesquelles les attentes des citoyens à l'égard du pouvoir sont plus nombreuses et diversifiées (sécurité, voirie, justice mais aussi éducation, santé...), la tâche de commandement s'avère incroyablement compliquée, et il peut être beaucoup plus simple que l'État assume directement certaines fonctions, ce qui suppose qu'il dispose de finances publiques.

Les citoyens y trouvent un second avantage, puisque le pouvoir n'a pas besoin de solliciter par réquisition ou autre forme de contrainte ce qu'il peut obtenir contre un prix en argent. Prenant en charge par lui-même sans devoir organiser la société civile, la contrainte juridique pesant sur les individus s'en trouve allégée.

► La question posée par Paul Amselek souligne que les finances publiques sont un **instrument du libéralisme et de l'État de droit**, garant des libertés individuelles – ce qui est toujours aussi vrai mais peut-être moins évidemment perçu qu'il y a encore trente ou quarante ans. Comme l'écrit cet auteur, les « finances de l'État pourraient certes ne pas être là, ne pas exister, mais [...] si précisément elles existent, c'est parce qu'elles correspondent à une formule de gouvernement commode : une formule à la fois simplificatrice et libératrice ».

Il reste que l'excès de gestion publique est aussi repoussant que la privatisation extrême dans la prise en charge des besoins sociaux, si bien que le système idéal se trouve « quelque part entre l'État libéral paradisiaque dont rêvent encore, de manière naïve et souvent simpliste, certains nostalgiques du passé, et l'État providence de cauchemar que redoutent certains spéculateurs de l'avenir et dont Aldous Huxley a campé l'image dans son *Meilleur des Mondes* ».

On comprend que, malgré les apparences qui en font une discipline souvent fort technique, voire technocratique, les finances publiques posent toujours des questions politiques et les réponses qu'on apporte ne sont jamais neutres du point de vue du devenir commun.

## LES FINANCES PUBLIQUES DE L'ANTIQUITÉ À LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Les Romains commencent à organiser leurs finances publiques en centralisant les recettes de l'État au sein du *fiscus* (Trésor impérial) et de l'*aerarium* (Trésor de l'État romain). Les rois francs récupèrent le fruit des impôts romains, puis progressivement ces produits sont éclatés entre les seigneurs féodaux et le Trésor public se privatise. Avec les croisades revient l'idée de recettes royales. Puis, tout au long de la monarchie, le pouvoir royal est confronté à la nécessité de trouver les moyens de financer ses actions, notamment militaires. Dès lors, il doit lever l'impôt et s'organiser pour gérer ses dépenses.

### Lever l'impôt

Longtemps, le roi ne dispose que des ressources ordinaires tirées de son domaine (cens, revenus fonciers). Mais l'augmentation des charges – la guerre de Cent Ans marquant un tournant – contraint le monarque à chercher de nouvelles recettes et donc à lever des impôts. Ils servent essentiellement à la **couverture des dépenses extraordinaires** : la guerre.

Lever l'impôt suppose un dialogue avec ceux sur lequel il pèse afin d'éviter les révoltes fiscales. Cependant, la monarchie française se bat du XIII<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècles contre l'affirmation d'un consentement préalable et annuel de l'impôt par une assemblée, préférant un **dialogue ponctuel avec les États généraux** (assemblée représentant les trois ordres du royaume : clergé, noblesse, tiers état), voire l'absence de dialogue. Ceux-ci se réunissent pour la première fois sous Philippe le Bel, en 1302. Pendant la guerre de Cent Ans, ils autorisent plusieurs impôts (aides, gabelle, traites, taille). D'abord provisoires, ces impôts deviennent progressivement permanents. Ainsi, à partir de 1439, les États généraux réunis à Orléans autorisent la permanence de la taille destinée à financer une armée également permanente. Au lieu du consentement régulier des États généraux, le roi affirme, à partir de Charles VII, le **droit royal d'imposer**.

La monarchie souffre néanmoins d'un morcellement du pouvoir fiscal, lui-même affaibli faute de consentement légitime. Dès lors que les besoins ne cessent de croître, les ressources fiscales viennent à manquer. Le pouvoir royal ne parvient pas à réformer le système, se heurtant à l'hostilité des parlements de Paris et de province et évitant de réunir les États généraux à partir de 1614.

Le refus de la réforme fiscale de 1787 par le parlement de Paris accélère la convocation des États généraux en 1789. Dès le 17 juin, l'Assemblée nationale déclare nuls et illégaux tous les impôts existants, puisqu'établis sans le consentement de la Nation. Le 23 juin 1789, Louis XVI accepte que toute création ou prorogation fiscale soit désormais soumise au **consentement des députés de la Nation**. Ce pouvoir reste par la suite aux assemblées élues.

Les révolutionnaires suppriment d'abord les impôts indirects, considérés comme injustes et nocifs au développement économique, avant de les rétablir sous le Directoire. Ils créent des impôts directs : dès 1790, la contribution foncière portant sur tous les terrains, la contribution mobilière portant sur tous les revenus qui ne sont pas tirés du commerce ou de la terre et la patente qui taxe les professions selon des signes extérieurs. Ce sont les ancêtres des « quatre vieilles ». Ils établissent également, par le suffrage censitaire, un lien entre fiscalité et citoyenneté.

## Financer les dépenses

Sous l'Ancien Régime, la dépense commande la recette. Cependant, les recettes fiscales ne parvenant pas à couvrir les besoins croissants de la monarchie, le roi doit s'endetter, au point qu'à la fin de l'Ancien Régime les intérêts de la dette représentent la moitié des dépenses de l'État. Pour faciliter le remboursement de sa dette, mais aussi pour des raisons de trésorerie, le monarque a recours à la dévaluation de la monnaie, puis tente de créer de la monnaie grâce à de nouvelles techniques, comme la monnaie fiduciaire.

La Révolution, héritière des dettes de la monarchie et prise dans les mêmes difficultés fiscales, essaie de créer des assignats garantis par les biens nationaux, en réalité d'une valeur huit fois plus élevée. La Révolution ouvre aussi le premier livre de la dette publique afin d'en centraliser la tenue.

Pour autoriser ces dépenses, le roi se dote de documents prévisionnels, qui se perfectionneront pour donner le budget. À partir de 1789, l'assemblée approuve chaque année les recettes et les dépenses.

## Créer un appareil administratif financier

Qu'il s'agisse de collecter les impôts ou de payer les dépenses, la monarchie doit se doter d'un appareil administratif pour gérer les

finances publiques. Jusqu'à la monarchie absolue, les décisions successives des rois accroissent l'efficacité du système.

Alors que depuis Philippe Auguste la gestion des finances royales était confiée aux Templiers, au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle, le roi tente de se doter d'instruments à sa main. Après le renvoi des Templiers, Philippe le Bel crée des **receveurs** chargés d'encaisser les recettes et de payer les dépenses. À partir de 1323, ces agents doivent prêter serment devant les chambres des comptes, qui les contrôlent. À la fin du Moyen Âge, le roi se dote d'un appareil administratif qui ne cesse ensuite de se développer.

En matière fiscale, Jacques Cœur sépare dès 1439 les ordonnateurs – chargés d'établir l'assiette – et les comptables – compétents pour le recouvrement. Louis XI s'appuie sur l'appareil administratif pour accroître la centralisation et la puissance de l'État. Il nomme des **généraux des finances** chargés de gérer les dépenses et les recettes extraordinaires, et établit le premier document budgétaire : l'état au vrai. François I<sup>er</sup> crée une caisse centrale des recettes, placée sous la responsabilité du trésorier de l'épargne. En 1562, apparaît le titre de **surintendant des finances**. Chargé notamment du domaine royal, il permet au roi de déléguer une partie de ses compétences financières. La procédure budgétaire annuelle se précise, avec des documents de prévision et d'exécution budgétaires.

À partir de Louis XIV, ce mouvement d'extension des pouvoirs financiers et d'affirmation du pouvoir royal se rompt en raison de la crise financière de la monarchie. Colbert, malgré ses réformes, doit déléguer à la ferme générale le recouvrement des recettes – le trésor public ne sera à nouveau centralisé qu'à la veille de la Révolution.

Source : E. Arkwright, J.-L. Boeuf, C. Courrèges, S. Godefroy, M. Magnan, G. Maigne, M. Vazquez, *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 1<sup>re</sup> éd., 2005.

## Quels sont les principaux textes qui régissent les finances publiques sous la V<sup>e</sup> République ?

Après 1945, l'extension du rôle financier de l'État a rendu nécessaire la formalisation de règles de préparation, de présentation, de discussion et d'exécution du budget. Les Constitutions de 1946 et de 1958 renvoient à une loi organique pour régler la matière budgétaire de l'État. Il y en aura trois.

► Le **décret-loi organique du 19 juin 1956** a été pris après consultation des commissions des Finances du Parlement. Il conserve les principes budgétaires classiques (autorisation, annualité, spécialité, unité), mais en simplifie la mise en œuvre. Il renforce les pouvoirs de l'exécutif en matière de préparation et d'exécution du budget.

► L'**ordonnance organique du 2 janvier 1959** a été préparée par l'exécutif sans consultation du Parlement. Elle s'inscrit dans la continuité du décret de 1956 et de la limitation de l'initiative financière du Parlement. Elle rationalise les procédures et accentue la prééminence de l'exécutif.

► La **loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** vient du constat de vieillissement de l'ordonnance de 1959. La LOLF, issue d'une proposition de loi parlementaire, fut adoptée à la quasi-unanimité. Elle réaffirme les principes du droit budgétaire, modifie les règles de présentation, de discussion et d'exécution du budget. Elle augmente l'information et les pouvoirs de contrôle du Parlement. Elle met en place des objectifs et des indicateurs de performance.

La LOLF marque aussi le point de départ d'une **convergence accrue entre le droit budgétaire et le droit de la comptabilité publique**, car elle contient un titre consacré aux comptes de l'État. Celui-ci, essentiellement de nature réglementaire, a été longtemps régi par le décret de 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP, dit décret du centenaire car il avait lui-même remplacé le précédent RGCP datant de 1862). Il a été réformé par le **décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique** (voir p. 48).

## Quelles sont les principales innovations introduites par la LOLF ?

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a réformé l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur un double plan, gestionnaire et politique.

► Sur le plan gestionnaire, la LOLF a introduit un modèle managérial, inspiré du monde de l'entreprise privée, de **gestion par la performance**. La nomenclature budgétaire (c'est-à-dire la façon dont les crédits budgétaires sont distribués) se décline désormais en grands ensembles de politiques publiques, les **missions**, subdivisées en **programmes**, en lieu et place de la traditionnelle logique de moyens qui prévalait jusqu'alors. Chaque politique publique se voit allouer des crédits, mais aussi des **objectifs** assortis d'**indicateurs** pour en évaluer la réalisation. La budgétisation par programme est donc tournée vers les **résultats de l'action publique** et non vers les moyens matériels et humains qu'elle met en œuvre.

L'équation derrière la LOLF consiste à donner **plus d'autonomie aux gestionnaires** dans le choix d'affectation de la ressource financière, en échange d'une responsabilité managériale accrue. C'est ainsi que le droit des finances publiques de l'État s'est enrichi de notions comme la foncibilité asymétrique des crédits ou encore le dialogue de gestion (*voir p. 100*).

► Sur le plan politique, la LOLF a entendu **revaloriser le rôle du Parlement** dans une démarche d'amélioration de la démocratie financière.

En amont du processus budgétaire, la LOLF institutionnalise – sans le rendre obligatoire pour l'exécutif – le débat d'orientation budgétaire, devenu **débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** en 2008, par lequel le Gouvernement peut associer le Parlement aux principaux arbitrages stratégiques. Surtout la globalisation des crédits au niveau de la mission a permis un important **approfondissement du pouvoir d'amendement des parlementaires** sur les projets de loi de finances (PLF).

Une fois le budget exécuté, la LOLF **revalorise la loi de règlement** (c'est-à-dire la loi de finances par laquelle le Parlement exerce son contrôle sur le respect par le Gouvernement de l'autorisation budgétaire qui lui a été accordée) par le **mécanisme du chaînage vertueux**, qui impose un dépôt du projet de loi de règlement avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique ; son examen en première lecture doit obligatoirement intervenir avant le vote du PLF de l'année suivante. Le problème est que, par construction, la loi de règlement répond entièrement à une logique *ex post* ; le chaînage vertueux, en garantissant une proximité chronologique entre la loi et l'exercice auquel elle se rapporte, fait en sorte que la loi de règlement remplisse au mieux sa fonction de contrôle du Gouvernement.



# LE CADRE BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL

## Qu'est-ce qu'un budget ?

► Un budget est un **acte juridique de prévision et d'autorisation financières**. Dans son sens actuel, le mot est revenu, *via* l'anglais, au début du XIX<sup>e</sup> siècle (tous ne s'accordent pas sur la date), de l'ancien français bougette qui désignait au Moyen Âge une sacoche. Il s'agissait en réalité du petit sac en cuir dans lequel le Premier ministre britannique transportait jusqu'au Parlement les documents financiers destinés à l'information de la Représentation.

► Formellement, le budget se concrétise :

- pour l'État, dans les **lois de finances initiales et rectificatives** votées par le Parlement ;
- pour les collectivités territoriales, dans des **budgets primitifs et supplémentaires** votés par les assemblées délibérantes.

Matériellement, c'est l'ensemble des éléments en vertu desquels l'État ou les collectivités, d'une part, anticipent leurs recettes et leurs besoins financiers pour l'année suivante et, d'autre part, sont autorisés juridiquement à les mettre en œuvre.

Ainsi, c'est la loi de finances qui, chaque année, autorise l'État à collecter les impôts, pour son compte et celui des collectivités locales. C'est aussi sur le fondement de leur budget que l'État et les collectivités sont autorisés, dans la limite des enveloppes prévues, à engager de la dépense publique.

► Du point de vue de la technique des finances publiques, **le budget n'est pas un document comptable**. La comptabilité vise à retracer l'exécuté, et elle servira, une fois l'exercice clos, à comparer le réel au prévisionnel. Alors que le budget est un acte *a priori*, la comptabilité est, par définition, *a posteriori*.

## Quelle est la fonction politique et économique d'un budget ?

Si le budget est au cœur de la juridicité des finances publiques, il joue aussi un rôle politique et économique de premier plan.

► Dans l'introduction de son *Cours de science des finances et de législation financière française*, Gaston Jèze écrivait en 1922 que «le budget est essentiellement un acte politique. [...] Le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'action politique». C'est évidemment l'instrument par lequel l'État ou les collectivités territoriales vont **hiérarchiser leurs priorités politiques** et les traduire en moyens d'action.

► Le budget revêt aussi une importance économique de premier plan, puisque le solde prévisionnel de l'exercice comptable à venir y est déterminé. C'est à travers la confrontation des recettes et des dépenses qu'apparaît un besoin de financement couvert par l'emprunt. C'est donc un **instrument de pilotage et de maîtrise des finances publiques**. Opérationnellement, c'est leur budget qui ouvre juridiquement la possibilité à l'État et aux collectivités territoriales de s'endetter.

## Y a-t-il toujours eu un document budgétaire ?\*

Le mot budget n'apparaît en France qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, ce qui atteste de la nouveauté de la pratique budgétaire qui se structure, dans sa forme actuelle, à partir de la Restauration (1814-1830). Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas existé, bien avant, des documents d'anticipation financière ; mais il ne s'agissait en aucun cas de budgets au sens moderne du terme, car ils n'emportaient aucune autorisation ni de lever l'impôt ni d'exécuter les dépenses.

---

\* L'astérisque indique que le texte a été repris, en l'actualisant le cas échéant, de : E. Arkwright, J.-L. Boeuf, C. Courrèges, S. Godefroy, M. Magnan, M. Vazquez, *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 1<sup>re</sup> éd. 2005 et suivantes.

► Pendant l'Antiquité, le système financier est marqué par un puissant système fiscal et une administration unifiée. Ce système éclate ensuite et se reconstitue peu à peu à partir du XIII<sup>e</sup> siècle. Ainsi, Philippe Auguste sépare le trésor de la cassette du roi. Charles VII met en place au XIV<sup>e</sup> siècle, « **l'état général des finances** », qui retrace les dépenses et recettes prévues pour l'année.

► Aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, le surintendant des finances, maître des finances publiques, propose au Conseil du roi le projet de dépenses et de recettes, « **l'état par estimation** », et présente en fin d'année « l'état au vrai » des fonds perçus et dépensés. À partir de 1665, un « **état général** » est élaboré chaque année par le contrôleur général des finances, duquel on extrait des « **états du roi** », retraçant les dépenses et les recettes prévues, et envoyés à tous les comptables. Après l'exécution des opérations, on obtient les « **états au vrai** ».

► Les révolutionnaires regroupent, à partir du décret du 5 septembre 1794, les dépenses et recettes de l'État, des départements et des communes, dans plusieurs documents, dont **l'état des moyens**. Les **lois de finances** sont votées chaque année à partir de la Restauration, en distinguant les recettes des dépenses, ainsi qu'une **loi des comptes**, ancêtre de l'actuelle loi de règlement, une fois l'exercice annuel achevé.

## Pourquoi le rôle du Parlement est-il essentiel en finances publiques ?

Sur le plan historique et théorique, le rôle du Parlement est fondamental. À partir du début du XIII<sup>e</sup> siècle, l'idée du **consentement à l'impôt** est le **support des premières ébauches d'organe parlementaire** ; avec l'institutionnalisation définitive du Parlement (au XIX<sup>e</sup> siècle dans le cas français), les règles du droit budgétaire vont s'établir et se stabiliser, et les parlementaires, en gagnant le droit de voter les autorisations de dépenses et les lois, vont se trouver associés à l'exercice du pouvoir politique.

► Les articles 13, 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sont cruciaux en finances publiques et consacrent l'idée que la **Nation, par sa représentation parlementaire, a le droit de consentir les impôts**, d'en constater la nécessité et d'en suivre l'emploi, ainsi que de demander des comptes à son administration.

► Institution parlementaire et finances publiques sont historiquement et intimement liées. Les fonctions financières du Parlement, **autoriser et contrôler l'exécutif**, sont des fonctions de premier plan. La pratique des institutions est évidemment très différente, notamment dans le système institutionnel de la V<sup>e</sup> République où le Parlement joue un rôle effacé derrière l'exécutif, en raison tant du fait majoritaire que des mécanismes du parlementarisme rationalisé. C'est pourquoi un des objectifs affichés de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a été de revaloriser le rôle budgétaire du Parlement. Mais il est important de ne pas perdre de vue que les finances publiques sont, malgré tout, au cœur de l'État libéral parlementaire.

## Que sont les quatre temps alternés ?

► Le mécanisme des « quatre temps alternés » est le fondement de la procédure budgétaire et de la vie financière. Il **règle l'alternance des interventions de l'exécutif et du Parlement** dans le processus décisionnel budgétaire.

L'exécutif prépare d'abord un projet de budget (premier temps), qui est ensuite débattu, amendé le cas échéant, et adopté par le Parlement (deuxième temps). Le budget adopté est mis en œuvre par l'exécutif (troisième temps) sous le contrôle *a posteriori* du Parlement (quatrième temps).

► Ce mécanisme se met en place avec le Baron Louis, ministre des Finances sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. La Charte constitutionnelle de 1814, qui prévoyait expressément le consentement à l'impôt, ne contenait aucune disposition relative aux dépenses. Mais la lecture du Baron Louis et la pratique subséquente qu'il instaura ont conduit à **l'examen obligatoire par le Parlement d'un projet**

**d'affectation des crédits par postes de dépenses** en vue de la délivrance par lui d'une autorisation de dépenser.

Le 22 juillet 1814, lors de la présentation du budget à la Chambre des députés, le nouveau ministre des Finances déclarait : « En vous occupant des budgets de l'État votre fonction première sera de reconnaître la nature et l'étendue des besoins et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis et employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons d'abord vous présenter l'évaluation la plus exacte de nos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens proposés pour les balancer. [...] Chaque ministère est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. [...] Ces éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés dans le budget seront soumis, quand vous le demanderez, à votre vérification et d'ailleurs la responsabilité des ministres est, pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer. » (J. Mavidal et E. Laurent, *Archives parlementaires de 1787-1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Deuxième série [1800-1860], Tome 12, Librairie administrative Paul Dupond, Paris, 1868).

## Quels sont les grands principes budgétaires ?

Il existe quatre grands principes budgétaires classiques : l'annualité, la spécialité, l'unité et l'universalité. Ils correspondent à la formalisation, par la doctrine juridique du <sup>xx</sup>e siècle, de pratiques budgétaires qui ont commencé à se structurer au <sup>xix</sup>e siècle.

► Le **principe d'annualité** exprime l'idée que l'autorisation budgétaire donnée à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour

un an. Actuellement, en France, les exercices budgétaires sont calés sur l'année civile. Ce principe garantit la pérennité des attributions parlementaires et évite que l'exécutif, ayant sollicité une fois l'autorisation, ne s'abstienne de revenir devant le Parlement formuler ses demandes financières.

► Le **principe de spécialité** concerne les dépenses autorisées par le budget : celles-ci sont spécialisées, selon une nomenclature budgétaire, ce qui signifie que l'exécutif doit utiliser les crédits ouverts, de manière en principe limitative, selon leur destination telle qu'elle résulte du budget voté par le Parlement.

Les nomenclatures budgétaires peuvent refléter une **logique de moyens**, ventilant les crédits selon la nature des dépenses qu'ils serviront à couvrir, ou selon une **logique de résultats**, ventilant alors les crédits selon les objectifs de politique publique auxquels ils vont concourir. Les budgets des collectivités locales restent adoptés selon une logique de moyens traditionnelle, tandis que, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, l'État a adopté une budgétisation par programmes exprimant une logique de résultats.

► Le **principe d'unité** exprime l'idée que le budget d'une entité doit figurer dans un document unique, à des fins de lisibilité et de transparence. En pratique, ce principe connaît de nombreux aménagements (budgets annexes, comptes spéciaux, et même possibilité de budgets rectificatifs en cours d'exercice).

► Assez proche de l'unité, l'**universalité budgétaire** impose que le budget décrive, pour la durée de l'exercice, l'ensemble des dépenses et des recettes. Là encore, il s'agit d'assurer la sincérité et la transparence de l'acte budgétaire.

Ces quatre principes sont classiques et ont un ancrage historique assez marqué. Depuis une quinzaine d'années, de nouveaux principes budgétaires, en cours d'identification juridique, sont apparus, notamment le principe de sincérité.

## Qu'est-ce que le principe de sincérité du budget ?

Le principe de sincérité budgétaire implique l'**exhaustivité**, la **cohérence** et l'**exactitude des informations financières** fournies par l'État.

► L'exigence de sincérité est d'abord apparue dans la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** (notamment la décision 94-351 DC du 29 décembre 1994).

Elle a été formalisée par l'**article 32 de la LOLF**, qui concerne l'État uniquement, et dispose que « 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 ». La LOLF consacre aussi la sincérité comptable en son article 27 : « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

En 2008, le constituant a introduit un **article 47-2** qui consacre le principe de sincérité, applicable à toutes les administrations publiques mais uniquement en matière comptable : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

► La sincérité est une préoccupation contemporaine du droit financier public, mais elle **ne peut pas s'appréhender pareillement sur le volet budgétaire et sur le volet comptable**. Le mode d'emploi est donné, en quelque sorte, dans la décision 2001-448 DC du Conseil constitutionnel relative à la LOLF ; concernant son article 32, il décide que « le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances » : en effet, en matière budgétaire, « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances », alors qu'en

matière comptable, elle « s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ».

Il reste donc une exigence de sincérité à la géométrie juridique assez ciselée dont on se demande toutefois **quelle pourrait en être la portée opérationnelle effective** sur le plan budgétaire, dans la mesure où la sincérité entendue comme l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ne se mesure ni ne s'apprécie à l'aune de propriétés objectives. De fait, le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré aucune loi de finances de ce chef : est-ce la marque que le Gouvernement est toujours d'une franchise inaltérable lorsqu'il sollicite ses autorisations budgétaires, ou que le Conseil constitutionnel a jusqu'alors toujours considéré qu'il ne pouvait pas normer la sincérité sans s'engager dans la voie interdite du gouvernement des juges ?

## **Pourquoi l'équilibre n'est-il pas un principe budgétaire ?**

► Même si l'équilibre apparaît depuis 2008 à l'**article 34 de la Constitution** qui dispose que les lois de programmation des finances publiques, qui en définissent les orientations pluriannuelles, « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », il y a lieu de douter qu'on puisse, sans forcer le droit, le considérer comme un nouveau principe budgétaire. Outre le fait que le texte parle d'un **simple objectif** et que les lois de programmation auxquelles il est assigné ne sont pas de nature budgétaire à proprement parler (elles font prévision, mais n'emportent pas autorisation), la Constitution parle de l'**équilibre des comptes**, et non de celui des budgets.

Au surplus, la notion d'équilibre n'est pas univoque puisque, pour les collectivités territoriales, on exige un équilibre réel (*voir p. 148*), alors que, pour l'État, la LOLF expose dans son article premier que les lois de finances actuelles doivent définir un « équilibre budgétaire et financier » (là où l'ordonnance de 1959 parlait d'un « équilibre économique et financier »).

► Il est frappant que l'équilibre budgétaire a toujours été un des leitmotivs du libéralisme triomphant au XIX<sup>e</sup> siècle, et que, malgré cela, **le droit budgétaire moderne**, qui se construisait à ce moment-là, **ne l'a pas développé en principe** au même titre que l'annualité, la spécialité, l'unité et l'universalité. Sans doute, les économistes du XIX<sup>e</sup> siècle qui réfléchissaient aux questions financières publiques n'avaient-ils pas comme souci principal de produire des normes juridiques, et les juristes qui, au XX<sup>e</sup> siècle, ont formalisé en doctrine les principes budgétaires baignaient dans un contexte intellectuel keynésien beaucoup plus propice à l'utilisation du déficit.

► Il reste que, contrairement aux quatre principes susmentionnés, dont la plus ou moins bonne satisfaction dépend uniquement de l'état de l'arsenal normatif et de la volonté du « jurislatureur », producteur de la norme de droit, **la réalisation de l'équilibre dépend de facteurs exogènes** qui ne sont pas nécessairement sous l'entier contrôle des pouvoirs publics. On ne parle évidemment pas de la capacité à produire des écritures budgétaires équilibrées mais de la capacité à le faire de manière sincère, c'est-à-dire dans des conditions telles que l'exécution ne fera pas apparaître d'écart par rapport au niveau d'équilibre prévu. On se rend d'ailleurs aisément compte que les divers instruments juridiques contraignants, que ce soit le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ou le traité pour la stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG), ne sont pas en eux-mêmes des garanties de respect de l'équilibre budgétaire.

L'équilibre apparaît davantage comme un **paramètre économique**, voire pour certains un **objectif**, que comme un principe structurant qui puisse se couler dans les formes du droit. C'est sans doute une des raisons pour laquelle l'équilibre n'a jamais été formalisé sous forme d'un principe juridique des finances publiques, et qu'il n'a probablement pas vocation à l'être un jour.

## L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La notion d'équilibre n'a rien d'univoque, et il n'y a rien de plus faux que de la réduire à sa signification comptable, c'est-à-dire l'exakte correspondance entre les recettes et les dépenses. Cette approche de la notion repose sur une conception somme toute simple et mécanique, mais les faits économiques et l'évolution des théories ont montré la **pertinence d'une approche dynamique** : en effet, comme Keynes l'a expliqué, il peut se produire des situations de déséquilibres structurels de l'économie dans lesquelles le marché ne se fixe plus de lui-même à son point d'équilibre; le recours à la dépense publique peut alors servir à relancer l'économie, en créant, au besoin, un déficit budgétaire qui sera utile au retour à l'équilibre du système économique dans son ensemble.

C'est cette approche qui a inspiré les rédacteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui disposait en son article premier que « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

### L'équilibre dans la LOLF

En 2001, lors de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) le 1<sup>er</sup> août, le contexte théorique avait changé, avec une remise en question du keynésianisme et un retour en force du néo-libéralisme. Aussi la **référence à cet équilibre économique général** a-t-elle été **atténuée**, sans disparaître complètement, ce qui prouve que la question de l'équilibre ne saurait être tranchée facilement, et qu'en la matière, contrairement aux apparences qui naissent des représentations médiatiques, il n'y a aucune évidence : « Les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ».

**La LOLF n'a pas non plus fait de référence directe à l'équilibre comptable.** L'exigence d'un tel équilibre aurait pour effet de proscrire totalement le déficit, ce qui semble assez illusoire. Cela empêcherait-il l'État d'emprunter et de continuer à s'endetter? Absolument pas!

Actuellement, l'emprunt de l'État n'apparaît pas comme une ressource dans son budget, ce qui explique que le solde soit systématiquement négatif. Cela se justifie car l'État, souverain dépositaire de la puissance publique, est réputé n'être jamais à court de moyens ni impuissant; il ne rencontre donc que des problèmes de trésorerie, par définition de court terme, n'ayant pas à figurer au budget.

On pourrait décider de revenir sur ce mythe fondateur de la puissance publique, et soumettre l'État au respect de l'équilibre comptable; dans ce cas, l'emprunt, qui continuerait de toute façon d'alimenter la dette publique, figurerait comme une recette afin de les ajuster aux dépenses et d'avoir ainsi deux masses financières d'égale valeur. C'est une confirmation supplémentaire que les affaires d'équilibre sont loin d'être évidentes et que, en toute hypothèse, celui-ci ne saurait résulter des prescriptions normatives, seraient-elles constitutionnelles.

### **Le respect de l'équilibre réel par les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales, quant à elles, sont astreintes au respect de l'équilibre réel, ce qui suppose une double condition :

- ▶ d'abord, les sections de fonctionnement et d'investissement sont toutes les deux en équilibre comptable (la section de fonctionnement ne comportant que des recettes définitives, elle ne peut être équilibrée par l'emprunt);
- ▶ ensuite, dans la section d'investissement, le remboursement du capital emprunté est une dépense de haut de bilan, qui doit donc être couverte intégralement par des recettes définitives d'investissement avant de pouvoir budgéter d'autres investissements, éventuellement financés par l'emprunt.

**L'emprunt figure donc explicitement au budget**, puisqu'il n'y a pas, en matière locale, le même enjeu symbolique que pour l'État. Cela permet d'avoir des budgets locaux équilibrés (comptablement), ne faisant pas apparaître de déficit; mais cela n'a jamais empêché une collectivité de s'endetter – éventuellement dans des proportions insoutenables.

### **La question sous-jacente du périmètre de l'action publique et du poids de l'État**

La question de l'équilibre n'est, en fait, jamais purement technique (même si cet aspect intervient *in fine*) et la position que l'on adopte est

la plupart du temps une **affaire de choix idéologique**. La prégnance actuelle du discours sur la réduction du déficit occulte le potentiel véritable problème qu'est la dette publique, en faisant comme si réduire voire supprimer le déficit aurait sur elle des effets systématiques, ce qui est faux ; elle conduit par contre à exercer une réelle pression à la contraction du périmètre d'action de l'État et des autres collectivités publiques. Cette position est parfaitement légitime, si elle est assumée pour ce qu'elle est, et non présentée comme la seule solution technique possible pour garantir la soutenabilité à long terme de nos finances publiques.

Il est bon de rappeler que, depuis 1958, seuls quatre exercices ont été exécutés en équilibre ou léger excédent : 1970, 1972, 1973 et 1974. Cela conduit à fortement **relativiser l'impact du déficit sur la soutenabilité des finances**, car il y a énormément d'autres paramètres (industriels, monétaires, sociaux, diplomatiques aussi...) susceptibles de peser sur la capacité de financement d'un État.

Au demeurant, les ressources publiques étant, à titre principal, constituées de recettes fiscales prélevées par voie d'autorité, un éventuel excédent, qui signifie qu'on a trop pris sur les ressources des contribuables, est sans doute moins souhaitable qu'un déficit intelligemment employé : la dépense publique est le seul mécanisme libéral, respectueux des libertés individuelles, dont dispose la puissance publique pour prendre en charge ses missions ; mais si elle est légitime à prendre sur les efforts des particuliers pour se financer, la puissance publique dans un État de droit ne saurait, sans se renier, y puiser plus que nécessaire et constituer un excédent budgétaire. La question de l'équilibre, au-delà des ses aspects techniques, renvoie, entre déficit et excédent, à la **détermination du juste poids de l'État** et de sa position par rapport à la société civile. La question qui concerne chaque citoyen mérite mieux que les analyses médiatiques parfois rapides, et ne saurait se réduire, en toute hypothèse, aux catégories d'analyse de la pensée économique.

# LES GRANDES QUESTIONS FISCALES

## Qu'est-ce qu'un impôt ?\*

On peut sommairement définir un impôt comme un **versement obligatoire et sans contrepartie directe aux administrations publiques**. Il sert principalement à financer les dépenses publiques et peut constituer également un moyen de régulation de l'activité économique.

- ▶ Les impôts se différencient :
  - des cotisations sociales, car celles-ci ouvrent droit à prestations;
  - des versements obligatoires à des agents économiques autres que des administrations publiques (ex. : l'assurance automobile);
  - des versements, obligatoires ou non, effectués au profit d'administrations publiques en contrepartie de services dont le prix n'est pas hors de proportion avec leur coût (ex. : le timbre fiscal acquitté pour l'établissement d'un passeport).
- ▶ Plusieurs distinctions peuvent être établies entre :
  - **impôts directs**, comme l'impôt sur le revenu, et **indirects**, comme la taxe sur la valeur ajoutée (*voir p. 43*);
  - **impôts nationaux** et **locaux**;
  - **impôts proportionnels** (même taux d'imposition pour tous les contribuables) et **progressifs** (le taux s'accroît avec le montant imposable) (*voir p. 44*).
- ▶ La dénomination d'impôt (ex. : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés) n'est pas la seule pour désigner un prélèvement fiscal qui peut aussi prendre d'autres noms :
  - **taxe** (ex. : taxe d'habitation, taxe sur la valeur ajoutée, qui malgré leur nom sont des impôts);
  - **contribution** (ex. : contribution sociale généralisée, qui est également un impôt), voire redevance.

En vertu du principe de légalité fiscale, seul le législateur peut créer une imposition et lui donner la dénomination qu'il souhaite.

## Qui décide des impôts ?\*

► La création ou la modification d'un impôt est **toujours décidée par le Parlement**. En effet, « la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » (art. 34 de la Constitution). Le pouvoir d'imposer est une compétence exclusive de l'autorité souveraine dans l'État. Si le Gouvernement peut souhaiter la création d'un impôt, c'est le législateur, représentant le peuple souverain, qui vote et décide des impôts. Le Conseil constitutionnel a donc toujours censuré les dispositions législatives renvoyant la définition de l'une des caractéristiques de l'impôt à un décret d'application pris par l'exécutif.

La perception des impositions existantes, ainsi que leur affectation à des personnes morales autres que l'État (collectivités territoriales, organismes de Sécurité sociale), sont autorisées chaque année par la **loi de finances** votée par le Parlement.

► En vertu du principe de libre administration (art. 72 C.) et d'autonomie financière (art. 72-2 C.), les **collectivités territoriales peuvent fixer le taux des taxes directes** (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale) qu'elles perçoivent, uniquement dans le cadre des règles fixées par la loi. Elles peuvent ainsi faire varier leurs recettes en fonction de leur besoin de financement. Mais, **cette liberté est encadrée**, notamment par des « règles de liaison des taux », afin que la charge fiscale soit répartie équitablement entre les contribuables.

Depuis 2011, la liberté du vote du taux est restreinte aux communes et à leurs groupements, ainsi qu'aux départements. Les régions ne votent plus le taux d'aucun impôt direct local.

## IMPÔT ET AUTRES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

On pourrait s'attendre à ce qu'il y ait une réponse simple à la question de savoir comment l'impôt se distingue des autres prélèvements obligatoires, mais les textes ne définissent pas la notion d'impôt, qu'ils nomment volontiers, à l'instar de l'article 34 de la Constitution, « **impositions de toutes natures** ».

Un prélèvement fiscal peut d'ailleurs prendre notamment le nom d'impôt, taxe, contribution, voire redevance... Or, une redevance est, normalement, le prix pour un service rendu – ce qui n'est évidemment pas un prélèvement fiscal. Par exemple, la redevance d'archéologie préventive a, malgré les apparences de son nom, un caractère fiscal, car elle ne concerne pas spécifiquement une opération d'archéologie préventive, mais elle est due par toute personne projetant des travaux d'aménagement affectant le sous-sol, sans que son fait générateur soit lié à un quelconque service rendu.

En vertu du principe de légalité fiscale, seul le législateur peut créer une imposition et lui donner la dénomination qu'il souhaite, mais il n'a pas un tel monopole s'agissant des autres prélèvements publics.

- ▶ Le problème de la définition de l'impôt est double :
  - l'impôt constitue un prélèvement obligatoire, mais les cotisations sociales le sont aussi. Il faut donc trouver des critères de distinction entre ces deux notions ;
  - l'impôt doit se distinguer des redevances.

On comprend de décisions déjà anciennes du Conseil constitutionnel (par exemple, 16 novembre 1977, 77-100 L) qu'il faut procéder par élimination : si un prélèvement n'est pas une redevance ou une cotisation sociale, il s'agit d'une imposition de toute nature. Corrélativement, cela implique qu'il n'y a pas de prélèvement de nature hybride, et ces trois types de ressources publiques correspondent à des catégories exclusives les unes des autres.

- ▶ Les **cotisations sociales** s'analysent comme une sorte de sur-salaire, pris en charge par le travailleur et par l'employeur, et constituent le mode de financement naturel de la Sécurité sociale ; leur paiement ouvre **droit à des prestations sociales**. Elles sont caractérisées par l'existence de contreparties directes.

En revanche, la contribution sociale généralisée (CSG) ou la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sont, en dépit de leur nom, des impôts (C. Const., 90-285 DC, 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*; CE, 4 novembre 1996, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*), car malgré leur affectation au financement de la Sécurité sociale, leur paiement n'ouvre pas droit à prestations ni à aucune autre contrepartie directe.

► La **redevance** offre aussi une contrepartie puisqu'elle est liée à un service ou à une prestation qu'elle finance. Dès lors, la qualification de redevance **pour service rendu** suppose que le prélèvement rémunère un service actuel et non futur (sinon, la contrepartie n'est pas suffisamment directe), rendu directement et exclusivement aux usagers; de fait, le montant de la redevance ne doit pas présenter de distorsion manifeste avec le coût du service ou l'avantage économique procuré à l'utilisateur (CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine*).

Ceci étant, redevance pour service rendu et imposition de toutes natures sont parfois substituables (ce qui suppose que le service public financé ne soit pas gratuit pour l'utilisateur, auquel cas il est nécessairement financé par l'impôt). Par exemple, les communes ou leurs groupements peuvent décider de financer le service d'enlèvement des ordures ménagères soit par une taxe, soit par une redevance : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est assise sur la valeur locative des propriétés bâties et n'a donc pas de lien direct avec le service rendu; la redevance d'enlèvement des ordures ménagères est calculée en fonction du service rendu (fréquence du ramassage, nombre de bacs mis à disposition...).

Opérationnellement, la qualification d'imposition de toute nature relève de ce que le prélèvement en cause n'est ni une cotisation sociale ni une redevance pour service rendu.

► Reste la définition de l'impôt que l'on prête généralement à Gaston Jèze, professeur de droit public de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle : « L'impôt est une prestation pécuniaire obligatoire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie directe en vue de la couverture des charges publiques. »

## Qui paie des impôts en France ?\*

Tous les agents économiques (personnes physiques ou morales participant à l'activité économique) paient des impôts en France.

Les agents économiques payant des impôts sont appelés des **redevables**, tandis que les **contribuables** sont ceux qui supportent effectivement la charge de l'impôt. Ainsi, pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le redevable est l'entreprise qui verse le montant de la TVA au Trésor public, le contribuable étant le consommateur qui achète les produits ou services de cette entreprise à un prix incluant le montant de la TVA.

Concernant les **ménages** :

– tous paient des impôts **sur la consommation** : TVA, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), droits sur les tabacs et les alcools, etc.;

– la plupart paie des impôts **sur les revenus** : pour l'essentiel, contribution sociale généralisée (CSG) prélevée au profit de la Sécurité sociale et, pour près de la moitié d'entre eux, impôt sur le revenu (IR) proprement dit;

– certains paient des impôts **sur le patrimoine** : impôt de solidarité sur la fortune (ISF), taxes foncières prélevées par les collectivités territoriales.

► Les **entreprises** paient des impôts sur :

– leurs **bénéfices** : pour l'essentiel, impôt sur les sociétés (IS);

– leur **patrimoine** : taxes foncières, quand elles sont propriétaires;

– la **jouissance d'un bien immobilier** : cotisation foncière des entreprises (CFE);

– leur **valeur ajoutée** : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ces deux derniers impôts composent la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé, depuis 2010, la taxe professionnelle.

► Les **administrations publiques** paient, elles aussi, des impôts. Par exemple, les hôpitaux publics, qui sont des établissements publics de santé, sont un des principaux contributeurs de la taxe sur les salaires prélevée par l'État sur des secteurs d'activité qui ne sont pas assujettis à la TVA.

## Quels sont les principes les plus importants régissant la matière fiscale ?

La théorie fiscale permet d'identifier quatre principes importants, largement solidaires les uns des autres :

– le **principe de légalité**, défini dans l'article 34 de la Constitution, précisant que les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des « impositions de toutes natures » sont fixées par la loi, et sont donc nécessairement et obligatoirement votées par le Parlement ;

– le **principe d'annualité**, selon lequel le Parlement doit donner chaque année au Gouvernement l'autorisation de percevoir l'impôt ;

– le **principe de nécessité**, selon lequel l'impôt n'est légitime que pour autant qu'il est indispensable pour couvrir les besoins publics, ce que, en vertu de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC), les citoyens constatent par l'intermédiaire de leurs représentants ;

– le **principe d'égalité** : selon l'article 13 de la DDHC, « la contribution commune [...] doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ».

► La légalité fiscale est la traduction concrète de l'idée de consentement à l'impôt. L'annualité lui donne son sens, puisque l'exécutif ne peut s'affranchir de venir annuellement devant la représentation parlementaire pour solliciter le droit de lever les impôts. L'égalité fiscale recouvre une dimension politique et juridique. Ce principe a une importance pratique considérable.

## Qu'est-ce que l'égalité fiscale ?\*

► Le principe d'égalité fiscale est d'abord entendu comme **l'égalité des contribuables devant l'impôt**. C'est le fondement de la justice fiscale, même si c'est insuffisant pour la déterminer.

Certains pensent que celle-ci supposerait une stricte proportionnalité fiscale, alors que le législateur a pu, sans méconnaître l'article 13 de la DDHC, mettre en place des **taux progressifs** afin d'assurer une répartition plus juste de la charge fiscale et de favoriser une égalité de sacrifices financiers (on comprend bien, par exemple, que payer 20 % de son revenu est un effort plus important pour un ménage aux revenus modestes, compte tenu de la part élevée qu'il doit consacrer à la couverture de besoins élémentaires – alimentation, logement, chauffage...).

Mais il s'agit ici davantage d'une **égalité par l'impôt, utilisé comme outil de redistribution**, que d'une stricte égalité devant l'impôt. Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle très attentif, mais sur chaque impôt séparément des autres : l'égalité devant les charges publiques ne s'entendant pas comme l'égalité devant le système fiscal, c'est-à-dire devant l'ensemble des prélèvements obligatoires supportés par chacun.

► Le principe d'égalité fiscale consiste également en l'**égalité des contribuables devant la loi fiscale**. Il découle des articles 1 et 6 de la DDHC qui proclament respectivement l'égalité des hommes et l'égalité devant la loi. Un même régime fiscal doit alors s'appliquer à tous les contribuables placés dans la même situation.

Posée en réaction aux privilèges fiscaux de l'Ancien Régime, l'égalité fiscale est aujourd'hui surtout invoquée dans le débat politique contre des exonérations fiscales ciblées ou « niches fiscales », assimilées pour certaines à des privilèges. Elle est souvent rapprochée des principes de proportionnalité et de progressivité de l'impôt (*voir p. 44*).

## LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

L'Angleterre a été, on le sait, le berceau du parlementarisme : aussi n'est-ce nullement un hasard si c'est là-bas qu'apparaissent les prémices du consentement à l'impôt. En 1215, le roi Jean sans Terre doit concéder aux barons anglais la Grande Charte, par laquelle il s'oblige, pour la première fois, à obtenir leur accord avant de créer une nouvelle taxe. Le consentement à l'impôt se donne d'emblée comme une force de résistance à la toute-puissance monarchique. Aussi n'est-il pas étonnant que les monarques aient cherché, au contraire, à promouvoir le droit royal d'imposer.

Alors que le consentement à l'impôt n'est encore qu'une pratique intermittente et imparfaitement établie, les souverains anglais vont tenter de s'affranchir de l'autorisation du Parlement naissant. Toutefois, en 1626, Charles I<sup>er</sup> n'obtient l'autorisation de lever les impôts que contre la possibilité pour le Parlement de contrôler les dépenses effectuées. À partir de 1715, la régularité des réunions du Parlement est acquise, alors même que l'organe gouvernemental et les mécanismes de sa responsabilité devant lui ne sont pas encore définitivement établis. Sous l'effet du moteur du consentement fiscal ont été mises en place les conditions d'émergence du parlementarisme.

### Le droit royal d'imposer contre le consentement à l'impôt

En France, l'histoire du parlementarisme suit un parcours un peu différent. Alors qu'en Angleterre les évolutions se font en général de manière progressive, la France a une histoire plus saccadée dans laquelle la Révolution de 1789 prend une grande part. Au sens où nous l'entendons, le parlementarisme ne s'y met en place qu'à partir de cette époque ; mais cela ne doit pas faire oublier, bien entendu, que ses linéaments s'enfoncent profondément dans l'Ancien Régime.

► L'État est né notamment d'un mouvement de concentration du pouvoir au sein du système féodal. Le roi, qui n'était à l'origine qu'un seigneur parmi les autres, *primus inter pares*, tirait ses subsides de son domaine. Mais avec le renforcement du pouvoir royal et le développement de structures administratives autour de lui, ces ressources vont se révéler insuffisantes. Il arrive donc que le roi ait besoin de **finances exceptionnelles** ; il ne pourra les obtenir qu'après accord des États Généraux. Les premiers ont été convoqués en 1302 sous le règne de Philippe IV Le Bel. La guerre de Cent Ans va avoir

comme conséquence une intensification du rythme des convocations : 1355, 1356, 1357, 1358, 1359. Comme il s'agit d'autoriser des ressources exceptionnelles, les impôts consentis sont provisoires. Par ailleurs, il n'y a aucune périodicité préétablie de convocation des États Généraux.

► La monarchie va marquer des points contre le consentement à l'impôt en obtenant des États Généraux en 1435 et 1439 l'instauration d'**impôts permanents**, notamment afin de financer une armée désormais permanente. En 1483, les États Généraux demanderont à consentir l'impôt mais leur revendication ne sera pas entendue : c'est le droit royal d'imposer qui triomphe. Afin de le conforter, le roi le délègue à certaines villes et à certains états (= assemblées) provinciaux : contre le paiement de certaines contributions, il leur est possible de lever sur leur territoire leurs propres impôts. Le clergé, quant à lui, obtient de payer au roi ce qu'on a appelé des « dons gratuits », en contrepartie du droit d'imposer ses membres.

Il en résulte un système fiscal très diversifié se caractérisant par la présence de nombreux privilèges qui sont autant de sources de rigidification de l'ensemble. Aussi, ce qui à l'origine servait à consolider le droit royal d'imposer a fini, au fil des ans, par en constituer une faille : la marge de manœuvre de la monarchie pour créer elle-même et faire accepter de nouveaux impôts était en effet très réduite.

► Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les parlements d'Ancien Régime, qui n'ont pas de pouvoir en matière fiscale, vont utiliser leur compétence d'enregistrement des lois – et donc leur faculté de poser des sortes de veto – pour bloquer toute réforme fiscale. Cette pratique sera légitimée par ce qu'on a appelé la **théorie de l'interstice** : en l'absence de régularité dans la convocation des États Généraux – les derniers l'ont été en 1614 ! – les parlements prétendent être détenteurs du pouvoir de décider en matière fiscale en attendant la prochaine convocation des États généraux. Par cette stratégie de blocage des réformes financières, et notamment celle de l'été 1787, ils vont contraindre la monarchie à convoquer les États Généraux en 1789.

### La vision révolutionnaire de la fiscalité

La Révolution française part d'un problème financier : les États généraux, qui se proclameront Assemblée constituante, sont convoqués pour autoriser le roi à lever de nouvelles recettes fiscales, indispensables face au déficit croissant des caisses publiques. Si la Révolution

ne fonde pas de toutes pièces le système financier public français, du moins en pose-t-elle les grands principes. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 reconnaît dans son article 14 que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

L'article 13 affirme la nécessité de l'impôt, l'article 15 le droit pour la société de demander des comptes ; le consentement à l'impôt apparaît comme le pivot de cette vision de la fiscalité, dans la mesure où il constitue le socle de son acceptabilité sociale.

La notion de consentement se dédouble car si, dans un premier temps, elle impose juridiquement un vote d'**autorisation financière** par un Parlement institutionnalisé siégeant régulièrement, elle revêt aussi une **dimension sociologique**, latente tant que chacun accepte de payer l'impôt, mais qui devient manifeste quand surviennent des vagues de contestations fiscales, signe que, malgré le consentement juridique, il existe des résistances au sein du corps social. On trouve parfois une distinction dans la littérature juridique entre consentement à l'impôt, qui est l'exigence juridique d'un vote parlementaire, et consentement *de* l'impôt, qui est le résultat d'un ensemble de phénomènes sociaux produisant une acceptation collective du prélèvement.

### Le consentement à l'impôt et la naissance des parlements modernes

Au final, d'un point de vue historique, on peut dire que, dès l'origine du processus d'apparition de la forme étatique du pouvoir, la revendication de consentir à l'impôt s'est fait jour et a constitué un obstacle important aux prétentions du souverain à avoir toujours plus de puissance. Le développement de la théorie du consentement à l'impôt, dans ce cadre, **a donné naissance au parlementarisme**. Par la suite, l'approfondissement des droits et prérogatives du Parlement en matière financière s'est prolongé par la **formation d'un véritable droit budgétaire**.

S'il était encore nécessaire de se convaincre du lien existant entre consentement à l'impôt et apparition des Parlements modernes, on peut se rappeler qu'alors que les treize premiers futurs États américains ne sont encore que de simples colonies britanniques, un

évènement décisif va se produire, qui va enclencher le processus de leur indépendance en 1776. Le 16 décembre 1773 a lieu ce que l'histoire a retenu sous le nom de *Boston Tea Party* : une cinquantaine de Bostoniens jettent à l'eau toute la cargaison de thé de trois bateaux ancrés au port de la ville, afin de protester contre certaines mesures fiscales adoptées par le Parlement britannique, et notamment le *Stamp Act* de 1765 qui étendait aux treize colonies le timbre fiscal frappant les documents administratifs, les journaux, les cartes à jouer, etc. En effet, la métropole britannique entendait percevoir des impôts prélevés sur les habitants des colonies d'Amérique, alors que ceux-ci ne bénéficiaient d'aucun représentant au Parlement. Aussi, le mot d'ordre lors de la *Boston Tea Party* fut-il : « *No taxation without representation* ». On ne pourrait pas affirmer plus explicitement le lien existant entre imposition consentie et représentation parlementaire.

## Quelles sont les différences entre impôts directs et impôts indirects ?

La distinction entre les impôts directs et indirects est sans doute la plus importante parmi les différentes classifications envisageables, ne serait-ce que parce qu'elle a des incidences opérationnelles. Pourtant, c'est **une des distinctions les plus complexes à caractériser**.

► On perçoit aisément que l'impôt sur le revenu est le modèle type de l'impôt direct, car il est établi et collecté sur la base d'un avis d'imposition adressé à chaque contribuable ; la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est le modèle de l'impôt indirect, qui n'est pas acquitté auprès du Trésor public directement par le contribuable qui en supporte le coût : le critère serait donc celui de l'existence d'un rôle d'imposition, qui serait le marqueur des impositions directes.

Malheureusement, si le critère est théoriquement bon, il ne correspond pas à la réalité : l'impôt sur les sociétés étant auto-liquidé par les entreprises au moment où elles s'en acquittent, on devrait conclure qu'il s'agit d'un impôt indirect ; pourtant il s'agit d'un impôt direct, qui, comme l'impôt sur le revenu, est payé directement par le contribuable redevable.

► On considère qu'un **impôt direct** est un impôt pour lequel il y a **identité entre l'assujetti** (celui qui doit d'après les textes s'acquitter de l'impôt) **et le redevable** (celui qui est en dette par rapport au fisc et qui supporte le coût du paiement). S'agissant de l'impôt sur le revenu, de la contribution sociale généralisée (CSG) ou encore de l'impôt sur les sociétés, c'est le redevable (la personne bénéficiaire des revenus ou des bénéfices) qui est assujetti au paiement : ce sont donc des impôts directs ; s'agissant de la TVA ou les droits de mutation à titre onéreux dus à raison de l'acquisition d'un immeuble par exemple), l'assujetti (le commerçant ou le notaire) n'est évidemment que le redevable légal, le redevable effectif qui supporte la charge de l'impôt étant une tierce personne (le client ou l'acquéreur de l'immeuble) : ce sont des impôts indirects.

C'est donc la notion d'incidence fiscale, permettant d'analyser **sur qui, en dernière instance, pèse la charge d'un impôt** qui permet de déterminer s'il est direct ou indirect.

## Qu'entend-on par proportionnalité et progressivité de l'impôt ?

► Proportionnalité et progressivité sont deux **propriétés alternatives des impositions de quotité**. Les impôts de quotité (qui s'opposent aux impôts de répartition) sont aujourd'hui la norme en France. Il s'agit de ceux pour lesquels le pouvoir fiscal définit juridiquement les éléments d'assiette et le législateur vote un taux (une quotité) qui leur sera appliqué, à l'inverse de ce qui se passe pour les impôts de répartition, pour lesquels le pouvoir fiscal décide de la somme totale à collecter, qu'on appelle le contingent, avant de la répartir entre les différents contribuables assujettis.

Si le taux est unique et invariant en fonction de la valeur de la base imposable, l'impôt est **proportionnel**. C'est le cas, par exemple, de la TVA dont le taux est fixe quelle que soit la valeur de la transaction (même si, par ailleurs, le taux peut être différent selon l'objet de la transaction). Si le taux

hausse au fur et à mesure de l'augmentation de la valeur de la base, l'impôt est **progressif**. C'est le cas, par exemple, de l'impôt sur le revenu dont le taux monte au fur et à mesure que le revenu taxé devient plus élevé.

► Logiquement, l'impôt proportionnel ne modifie pas la structure socio-économique, alors que l'impôt progressif a un effet redistributif. Dès lors, ils traduisent **différentes conceptions de la justice fiscale**, puisque d'aucuns, en particulier dans les milieux libéraux, soutiennent que l'impôt proportionnel est le mieux à même de garantir l'égalité devant l'impôt, alors que, par ailleurs, on considère que l'impôt progressif exprime la nécessité de garantir l'égalité de tous grâce à l'impôt.

Au fond, il y a débat sur la fonction de l'impôt : celui-ci est-il simplement la contrepartie, le prix à payer, de la vie en société ? ; ou est-il l'expression particulière d'un lien de solidarité au sein d'une société ? Concrètement, la question se pose de savoir si la fiscalité est purement un instrument de financement des politiques publiques ou si elle est elle-même une politique publique à part entière.

## Qu'est-ce que le prélèvement à la source ?\*

► Le prélèvement, ou retenue, à la source est un mode de recouvrement de l'impôt, consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, **au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt**. En France, près de la moitié des prélèvements obligatoires, principalement les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG), sont prélevés à la source.

► En juin 2015, le président de la République a annoncé une prochaine réforme visant à mettre en place le prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu (IR). En effet, la France est l'un des quelques pays développés à ne pas l'avoir encore adopté. Ce dispositif pourrait pourtant présenter des avantages pour l'administration fiscale comme pour les contribuables.

En effet, il s'agit d'un mode de recouvrement relativement simple et « indolore » pour le contribuable, favorisant l'acceptabilité de l'impôt. En outre, il permet de relier plus étroitement les variations de l'impôt à celles du revenu, alors que l'IR est aujourd'hui payé avec un décalage d'un an, puisqu'il porte sur les revenus perçus l'année précédant leur déclaration.

Le prélèvement à la source de l'IR représenterait toutefois une charge pour les tiers payeurs et soulèverait des problèmes de confidentialité (informations sur la situation particulière et familiale du contribuable).

# LE CADRE GESTIONNAIRE GÉNÉRAL

## À quoi la comptabilité publique sert-elle ?

► Schématiquement on peut dire que la comptabilité publique, qui est une branche du droit public financier, sert à **contrôler la façon dont l'argent public est manipulé et dont ses usages sont retracés**. Somme toute, on tient une comptabilité parce qu'on poursuit une triple finalité : c'est un outil, tout à la fois, d'information, de gestion et de contrôle.

Le droit budgétaire répond à une logique *ex ante* de prévision et d'autorisation ; le droit comptable est tendu vers une finalité *ex post* : organiser la mise en œuvre des crédits budgétaires et la réalisation des recettes de manière à pouvoir en retracer l'usage et en rendre compte.

► Juridiquement, on trouve une définition de la comptabilité publique à l'article 53 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) : « La comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière permettant :

1/ de saisir, de classer, d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires, comptables et de trésorerie afin d'établir des comptes réguliers et sincères ;

2/ de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice ;

3/ de contribuer au calcul du coût des actions ou des services ainsi qu'à l'évaluation de leur performance. »

## Pourquoi le décret GBCP a-t-il réformé la comptabilité publique ?

Après l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) au 1<sup>er</sup> janvier 2006, une réforme du décret portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) de 1962 était devenue indispensable.

► La LOLF met en avant une nouvelle sorte d'acteurs des finances publiques, les **gestionnaires**, qui reçoivent davantage d'autonomie dans les choix d'affectation des crédits en échange de davantage de responsabilité, matérialisée par la réalisation d'objectifs. Il fallait donner un **support juridique aux gestionnaires**, ce que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012 fait, en consacrant le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), le responsable de programme (Rprog), le responsable de budget opérationnel (Rbop) et le responsable d'unité opérationnelle (Ruo).

► Il était également nécessaire de **faire le point sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**, qui a semblé dépassé du fait du nouveau contexte managérial de la LOLF, mais qui a été logiquement maintenu par le GBCP, qui consacre toutefois de nouvelles possibilités d'assouplissement opérationnel, à travers la mise en place de services facturiers par exemple (*voir p. 61*).

► Il convenait aussi d'intégrer les développements de l'informatique comptable (pour l'État, le logiciel Chorus) qui permet de traiter de manière globale une opération financière, de l'engagement par le service ordonnateur jusqu'au contrôle des comptes des comptables par le juge financier. Autrement dit, l'évolution technique permet le décroisement des phases de gestion financière, ce qui conduit à **atténuer la distinction classique entre le budgétaire et le comptable**.

► La LOLF, dont l'objet concerne les budgets de l'État, contient un chapitre sur les comptes. Il fallait *in fine* introduire en droit de la comptabilité publique des éléments de cette **nouvelle approche globale des finances publiques**.

On notera les évolutions sémantiques : entre le RGCP et la GBCP, on constate le jumelage des composantes budgétaire et comptable de la gestion.

## Qui sont les ordonnateurs ?

► Les ordonnateurs remplissent une fonction de **décideurs financiers** ; ils sont seuls habilités à apprécier l'opportunité d'une dépense ou à constater l'existence d'une recette. L'article 10 du décret GBCP dispose que « les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ».

On comprend, ainsi présenté, que, du fait de l'enjeu – tout particulièrement en matière de dépenses –, la qualité d'ordonnateur est réservée uniquement à de hautes autorités administratives et politiques. Pour l'État, les **ministres** ont la qualité d'ordonnateur ; au niveau des collectivités territoriales, ce sont les **exécutifs locaux** qui remplissent cette fonction ; dans les établissements publics, en général, la fonction ordonnatrice est également confiée à la tête exécutive. Ce sont les ordonnateurs principaux.

► On distingue en effet les ordonnateurs principaux des ordonnateurs secondaires. Les **ordonnateurs principaux** disposent directement d'une ligne budgétaire. Dans le cas des finances étatiques, le Parlement vote des crédits spécialisés par programme ; chaque programme étant rattaché à un ministère, les crédits correspondants sont directement confiés au ministre. Les **ordonnateurs secondaires** sont délégataires de crédits de la part des ordonnateurs principaux. Les préfets sont ordonnateurs secondaires de l'État. Il n'y a pas d'ordonnateurs secondaires au niveau local.

Ordonnateurs principaux et secondaires peuvent déléguer leur signature à des **ordonnateurs délégués**. Ceux-ci ne sont pas mentionnés à l'article 10 du décret GBCP, et il faut en conclure que seul le délégant a juridiquement la qualité d'ordonnateur avec la responsabilité associée ; les délégataires n'acquièrent pas cette qualité, la formule « ordonnateur délégué » étant, de fait, fort usuelle, mais pas très rigoureuse juridiquement. Ceci est parfaitement cohérent avec le sens

que donne le droit public à la délégation de signature, qui n'emporte pas dessaisissement de la compétence par le délégant, et qu'il faut distinguer de la délégation de pouvoir.

► Les ordonnateurs ont un rôle important dans la **gestion financière des deniers publics**. De manière pourtant particulièrement évasive, l'article 12 du décret GBCP explique simplement que, « à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi ».

## Quelles sont les fonctions des comptables publics ?

► L'article 13 du décret GBCP reconnaît une **double fonction, de caissier et de payeur**, aux comptables publics qui sont des agents de droit public ayant la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique.

En tant que caissier, le comptable public a le monopole de la manutention des deniers publics, soit directement soit par l'intermédiaire d'agents sous son contrôle et sa responsabilité. En tant que payeur lui revient la charge de faire les vérifications sur la régularité des opérations décidées par l'ordonnateur (correcte imputation des crédits, existence de pièces justificatives...).

► L'importance de ces missions explique que les comptables publics s'exposent à une **responsabilité particulièrement lourde**, aujourd'hui prévue à l'article 17 du décret GBCP : « Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent ». On distingue les **comptables principaux**, qui rendent leurs comptes directement auprès du juge des comptes, et les **comptables secondaires**, qui les rendent à un comptable principal.

► Les comptables publics **exercent une fonction**, contrairement aux ordonnateurs qui remplissent leurs attributions

financières à raison d'une position statutaire qu'ils occupent par ailleurs – ministres, maires... Pour la quasi-totalité d'entre eux, ils sont **nommés par le ministre des finances** qui les assigne auprès d'une autorité ordonnatrice.

Toutefois, en raison de la nature particulière de ses fonctions, le comptable n'est pas placé sous l'autorité de l'ordonnateur et le pouvoir hiérarchique de son ministre de tutelle est limité (CE, 6 avril 1962, *Sté technique des appareils centrifuges industriels*) – ce qui est tout à fait atypique par rapport aux règles usuelles de la fonction publique.

## Qu'est-ce que la séparation des ordonnateurs et des comptables ?

► **L'ordonnateur** est un agent d'autorité qui constate les recettes, en arrête le montant et en ordonne le recouvrement ; il décide en outre de la dépense, la liquide et en ordonne la mise en paiement. Mais **l'ordonnateur n'a pas le droit de manipuler l'argent public**, car celui-ci, dit-on, « brûle les doigts ».

Seul le comptable public peut le faire : il lui appartient, sur l'ordre de l'ordonnateur, d'encaisser ou de décaisser l'argent public. Il est donc responsable pécuniairement et personnellement (sur ses deniers propres) des sommes qui viendraient à manquer de son compte.

► La séparation des ordonnateurs et des comptables est le **seul grand principe financier public spécifiquement comptable** (les autres prennent leur source dans le droit budgétaire). Elle poursuit une **double finalité** :

- de contrôle, en permettant de repérer les erreurs et irrégularités en amont, avant que l'argent n'ait quitté la caisse publique ;
- de probité, car deux agents sont moins tentés – et moins faciles à convaincre – de s'écarter des règles qu'un seul.

Elle est donc un des aspects de la qualité de la gestion publique.

► Pourtant, paradoxalement, la montée en puissance du discours managérial – qui promeut une meilleure autonomie des managers, c’est-à-dire un allègement de la contrainte juridique pesant sur leurs actions – a nourri de nombreuses critiques contre le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Or, quelles que soient ses modalités organisationnelles et procédurales, la séparation est une **contrainte juridique** mise en place pour permettre, en particulier, de créer les conditions du contrôle.

Même si, de fait, les réformes contemporaines cherchent à réduire la part du formalisme juridique, il reste que la séparation ordonnateurs/comptables apporte des garanties de rigueur et de probité qui ont été jugées suffisamment essentielles pour que l’article 9 du décret GBCP dispose que «les fonctions d’ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.»

Cette formule atteste que la séparation est d’abord pensée comme une distinction entre les fonctions ordonnatrices et comptables. Mais comme ces fonctions sont dites «incompatibles», alors il est nécessaire que **cette distinction fonctionnelle se prolonge en une séparation organique**, la même autorité ne pouvant les cumuler toutes deux entre ses mains. C’est ce qui explique, d’une part, que le comptable ne soit pas placé en situation de subordination par rapport à l’ordonnateur et, d’autre part, que le comptable soit soumis par le code électoral à un strict régime d’inéligibilité pour les élections locales.

## LA GESTION PUBLIQUE EST-ELLE COMPARABLE À LA GESTION PRIVÉE DES ENTREPRISES ?

Depuis le début des années 1980, la question est posée de manière tout à fait explicite, mais la convergence de la gestion publique vers la gestion privée prend des sources bien plus anciennes.

### Une question née outre-Atlantique au XIX<sup>e</sup> siècle

L'idée de gérer l'État comme une entreprise naît parallèlement au management, aux États-Unis, où le président Woodrow Wilson, dès 1887, estime qu'il faut s'inspirer de l'entreprise pour **confier la gestion de l'État à des experts** qui ne feront pas primer des enjeux politiques. Mais c'est surtout au début du XX<sup>e</sup> siècle que l'idée commence à faire son chemin. Le président William Taft met en place en 1910 une **Commission pour l'économie et l'efficacité** qui rend son rapport en 1912, soit un an après l'ouvrage fondateur de Taylor, *Principes du management scientifique* ; on ne s'étonnera pas qu'il ait beaucoup inspiré les propositions de la commission.

Celles-ci ne sont pas mises en œuvre mais les idées sous-jacentes continuent d'irriguer la réflexion des gestionnaires publics. Une autre commission importante doit être signalée : la **Commission Hoover**, créée en 1947 par le président Harry Truman, dont le rapport sort en 1949. Le concept d'un **budget de programmes construit selon une logique de performance** y est clairement exprimé.

Il prépare la mise en place, quelques années plus tard, en 1960, du **PPBS** (*Planning Programming Budgeting System*). Le pilote de ce dispositif est Robert Mac Namara, secrétaire d'État à la défense sous Kennedy, qui occupait auparavant la fonction de directeur des usines Ford, un des berceaux industriels du management. Ce n'est donc pas étonnant si le PPBS consiste à transposer à l'État fédéral les techniques de pilotage des grandes entreprises américaines.

### Les tentatives françaises d'approche managériale

Le PPBS fait des émules. En France, la **rationalisation des choix budgétaires (RCB)** est mise en place expérimentalement en 1968 au ministère de la défense et au ministère de l'équipement, avant d'être généralisée à tout l'espace gouvernemental en 1970. La démarche est, d'une part, très abstraite et, d'autre part, très éloignée des mœurs administratives. De plus, elle maintient les structures budgétaires

dans une stricte logique de moyens. Cela explique l'échec de la RCB qui cesse progressivement d'être utilisée. On peut considérer qu'elle est complètement et définitivement abandonnée en 1980.

Toujours est-il qu'elle fait figure de précurseur des dispositifs plus récents de la nouvelle gouvernance financière publique inspirée du management privé : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis la modernisation de l'action publique (MAP).

## Qu'est-ce que la gestion de fait ?

► La gestion de fait se définit comme le **maniement non autorisé de deniers publics** ou assimilés. Il s'agit donc d'une situation de méconnaissance de la séparation des acteurs de la comptabilité publique, puisqu'une personne, qui n'a pas la qualité de comptable, se trouve en situation, volontaire ou non, frauduleuse ou non, de manipuler des deniers publics ou assimilés.

La gestion de fait apparaît avec l'arrêt de la Cour des comptes *Ville de Roubaix* du 23 août 1834. Il est tout à fait possible que cet arrêt n'ait pas été le premier à ouvrir la voie, mais il est le plus ancien parvenu jusqu'à nous, du fait de l'incendie des archives de la Cour des comptes en 1871 pendant la Commune de Paris (la Cour a alors son siège au palais d'Orsay – avant d'être hébergée au Palais-Royal, puis d'intégrer le Palais Cambon en 1912).

► La gestion de fait, contrairement à ce qu'on peut de prime abord penser, n'est pas nécessairement un comportement répréhensible ; la procédure de gestion de fait ne poursuit pas, en première intention, un objectif de répression, mais un **objectif de protection des deniers publics** – ce qui n'exclut évidemment pas la possibilité d'une amende, en sus de l'éventuel débet infligé au comptable de fait – on appelle débet la somme restant due après l'arrêté d'un compte.

Il faut aussi rappeler que le risque de comptabilité de fait ne concerne pas les seuls ordonnateurs, mais toute personne,

fonctionnaire ou simple particulier, n'ayant pas la qualité de comptable patent – c'est-à-dire de comptable public professionnel. Toute personne est susceptible de se trouver exposée à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables si elle se substitue à eux.

Le dispositif de la gestion de fait est donc une technique permettant de s'assurer que les règles de la comptabilité publique ne seront pas contournées, en garantissant aux comptables l'exclusivité de la manutention des deniers publics, et en donnant un fondement juridique à la mise à charge des manques en caisse à ceux qui en seraient à l'origine – afin d'avoir une voie juridique pour assurer le retour dans la caisse des fonds publics qui en ont été irrégulièrement extraits.

## LES FORMES USUELLES DE GESTION DE FAIT

La jurisprudence financière permet d'identifier trois grands types de gestion de fait en dépenses : le mandat fictif, la subvention fallacieuse à une association, l'association transparente. Le mandat fictif est le scénario le plus important, car les autres peuvent *in fine* s'analyser comme des extrapolations.

### Le mandat fictif

En usant d'un mandat de payer **délivré pour une dépense non faite ou pour une dépense autre** que celle qui a été faite, l'ordonnateur extrait délibérément de l'argent de la caisse publique. L'arrêt *Brunel* de la Cour des comptes du 22 mars 1962 illustre parfaitement ce point. M. Brunel, alors qu'il était maire d'Herblay, avait émis sur les crédits municipaux des mandats destinés à payer M<sup>me</sup> Apack et M. Lemasson pour la fourniture de briques, parquets, cloisons, mâchefer, pieux, guirlandes, plaques en fibrociment... Or, l'instruction a révélé que M<sup>me</sup> Apack n'était pas vendeuse de matériaux de construction, mais que les mandats établis à son profit devaient la rembourser de la somme de 200 000 francs qu'elle aurait avancée à la commune pour l'achat d'un chalet, alors que la commune ne disposait pas de la somme nécessaire. L'instruction mettait également au jour que le chalet avait fait l'objet d'un paiement par intermédiaire notarié, lors de son acquisition, d'un montant de 500 000 francs, si bien que la commune

en était propriétaire sans rien devoir payer davantage. Une habitation ne peut valablement être payée par des mandats pour briques et autres articles de maçonnerie qui ne permettent pas d'apprécier le service fait, d'autant que la commune étant déjà propriétaire du chalet, tout paiement supplémentaire ne saurait être libératoire.

Quant à M. Lemasson, il avait une fonction de chauffeur avec sa voiture personnelle; ainsi les 4 millions de francs mandatés à son profit devaient en réalité servir à être reversés à d'autres personnes, notamment des conseillers municipaux. La Cour a considéré que les « crédits du budget communal sur lesquels ont été imputés les mandats fictifs n'ont pas été valablement consommés, que par suite les sommes ainsi irrégulièrement prélevées sur la caisse municipale gardent le caractère de deniers publics et qu'il doit être rendu compte de l'emploi réel des sommes correspondantes »; il y a eu extraction de la caisse de sommes gardant le caractère d'argent public par des personnes dépourvues de titre; c'est donc une gestion de fait.

### Les subventions fallacieuses

L'extraction irrégulière de fonds de la caisse publique peut aussi prendre la forme d'une subvention versée à une association, apparemment destinée à l'aider à couvrir les charges de son fonctionnement, mais en réalité assortie d'un ordre relatif à l'emploi des fonds ou à leur remise à disposition occulte de la collectivité subventionnante.

On perçoit assez aisément qu'il s'agit d'une application du mandat fictif, l'association subventionnée n'ayant jamais manifesté la volonté d'utiliser une part de ses ressources (privées) pour payer des dépenses d'une collectivité (ce qui serait au demeurant un objet très anormal pour une association), la subvention fallacieuse ne contribue pas à financer des dépenses (privées) de fonctionnement de ladite association; ainsi la subvention fallacieuse ne perd pas son caractère de fonds publics et ses manutenteurs sont comptables de fait.

### L'association transparente

Dans le scénario précédent, la personne morale avait une existence propre mais se trouvait placée hors de son objet statutaire et privée de son autonomie de décision. Il peut arriver que le « bénéficiaire » de la subvention fallacieuse soit qualifié de transparent, c'est-à-dire n'ait pas d'existence propre, parce qu'il **n'a pas la personnalité juridique**, ou, plus fréquemment, parce qu'il **n'a aucune autonomie**

**organique** par rapport à la collectivité subventionnante. L'hypothèse de l'association transparente est donc un prolongement, une forme particulière de la subvention fallacieuse.

Le cas topique de l'association transparente est celui où, bien que dotée d'une existence juridique propre, distincte notamment de celle de la collectivité publique, elle n'a pas de volonté propre, car pas d'autonomie organique. Ainsi une association fondée par une collectivité, présidée par son exécutif, administrée par un conseil dont les membres sont désignés par la collectivité, financée exclusivement par des subventions de la collectivité, est transparente.

Ce type de montage, parfois subtil à identifier dans la réalité, atteste de la volonté de s'affranchir des règles de la comptabilité publique pour prendre en charge des missions relevant de la collectivité publique. L'argent ainsi dépensé, bien qu'extrait de la caisse publique, conserve ainsi son caractère d'argent public et ses manuteneurs sont comptables de fait.

## Quelles sont les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'engagements ?

► On distingue deux types de comptabilité : la comptabilité de caisse (système de la gestion) et la comptabilité d'engagements, aussi appelée comptabilité en droits constatés (système de l'exercice).

La **comptabilité de caisse** rattache une opération à l'exercice de l'année de son exécution (encaissement ou décaissement), nonobstant le moment du fait générateur. La **comptabilité en droits constatés** retient la date du fait générateur (naissance de la dette ou de la créance) comme critère de rattachement comptable. Ces deux stratégies d'écriture comptable visent des objectifs différents et posent des difficultés techniques propres à la nature de chacune.

► La gestion quotidienne des deniers d'un ménage s'apparente à une comptabilité de caisse. L'extrait de compte bancaire retrace les débits et les encaissements apparaissant à la date de réalisation et leur différence permet de calculer un solde, qui sera positif ou nul, mais qui donnera une **mesure**

**de la trésorerie disponible.** Une telle comptabilité ne permet pas d'apprécier la réalité de la situation financière, car elle ne dit rien ni du patrimoine ni des dettes.

Une comptabilité d'engagements retrace les créances et les dettes. Elle permet une **approche patrimoniale** de la comptabilité grâce à la distinction entre comptes de bilan (qui décrivent la consistance du patrimoine) et comptes de résultat (qui retracent son évolution).

La comptabilité des entreprises définie par le plan comptable général (PCG) est tenue en engagements. Depuis la LOLF, l'État produit, en plus de sa comptabilité budgétaire tenue en caisse, une comptabilité générale en droits constatés.

## Qu'est-ce que la procédure ELOP ?

On désigne par cet acronyme la **procédure usuelle de la dépense** qui se déroule en **quatre étapes** : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières étapes correspondent à la phase administrative de la dépense, opérée sous la responsabilité de l'ordonnateur ; la dernière correspond à la phase comptable, sous la responsabilité du comptable. ELOP est une **manifestation concrète du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables**. Elle est organisée par les articles 29 et suivants du décret GBCP.

► L'**engagement** est l'opération par laquelle une personne morale soumise aux règles de la comptabilité publique crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense.

On considère en général qu'il y a deux aspects dans l'opération d'engagement. Au plan comptable, il s'agit de vérifier la correcte imputation budgétaire et la disponibilité des crédits ; au plan juridique, l'engagement est la source de l'obligation de payer. Concrètement, l'engagement va prendre la forme d'un bon de commande, de la passation d'un marché...

► La **liquidation** est l'opération par laquelle la dépense devient certaine et exigible. Elle est arrêtée dans son montant

définitif et devient susceptible d'être payée. Concrètement, la liquidation exprime l'idée qu'une personne publique, ne pouvant payer plus qu'elle ne doit, ne peut s'acquitter de ses dettes qu'une fois le service fait : livraison de la commande, achèvement des travaux... La liquidation permet donc de rassembler l'ensemble des pièces justificatives de la prestation – notamment les factures –, d'en connaître la conformité avec l'engagement et d'en fixer le prix final.

► D'après le décret GBCP, l'**ordonnancement** est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense. En toute rigueur, on devrait réserver ce terme aux ministres et utiliser « mandatement » pour les autres ordonnateurs, mais comme il n'y a pas de différences entre ces deux opérations, on peut les tenir pour équivalentes. L'ordonnateur émet un mandat de payer à destination de son comptable assignataire, qu'il accompagne des pièces justificatives afin de permettre au comptable d'effectuer les vérifications et contrôles préalables au paiement effectif.

► Si tout est en ordre, le comptable appose un **visa « bon à payer »** sur le mandat, puis il procède au paiement qui peut se faire par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget. Mais compte tenu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, l'engageant sur des dépenses qu'il aurait honorées irrégulièrement, il est légitime que le comptable puisse refuser de payer s'il estime que les conditions ne sont pas réunies ; c'est ce que l'on appelle un **refus de visa**.

L'ordonnateur peut, si l'obstacle soulevé par le comptable n'est pas dirimant (absence de crédit, prescription...), décider de passer outre ; on parle dans ce cas d'une **réquisition de comptable** – dont la contrepartie est le transfert de la responsabilité du comptable, qui se trouve déchargé, vers l'ordonnateur.

En toute hypothèse, l'ordonnateur reste seul juge de l'opportunité d'une dépense, le comptable ne pouvant refuser son visa que pour des motifs tirés de l'irrégularité des pièces.

## LES AMÉNAGEMENTS À LA PROCÉDURE ELOP

La procédure ELOP peut apparaître dans certains cas excessivement rigide et contraignante. Il est aussi des circonstances dans lesquelles elle n'est pas du tout adaptée. Certaines dépenses bénéficient donc d'un **régime dérogatoire** par rapport à la procédure habituelle.

Surtout, pour donner de la souplesse opérationnelle pour de petites dépenses ordinaires du quotidien ou certaines ressources à collecter mais d'importance secondaire, le droit de la comptabilité public prévoit la **possibilité d'aménager des régies financières**. Historiquement, pour le volet dépenses, les premières régies sont apparues avec l'ordonnance du 14 septembre 1922. Il s'agit donc d'un aménagement traditionnel à la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Enfin, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) de novembre 2012 consacre la mise en place des **services facturiers**, qui permettent d'assouplir le processus de la dépense publique.

### Les procédures aménagées de dépense

On n'imagine pas, par exemple, que les **traitements des millions de fonctionnaires** fussent être chacun et chaque mois ordonnancés. Il est nécessaire que le comptable puisse mettre ces sommes en paiement sans avoir reçu d'ordre pour le faire de la part de l'ordonnateur. Toutefois, seul l'ordonnateur sait la rémunération à laquelle chaque agent a droit, puisque c'est lui qui, notamment, prend les mesures de classement et d'avancement; autrement dit, l'ordonnateur doit liquider ces dépenses. Ainsi, on comprend que dans de tels cas de **paiements sans ordonnancement**, ce sont des éléments de liquidation (arrêté de classement de l'agent, attestation de service fait...) qui emportent par eux-mêmes ordre de payer.

Il existe aussi des **paiements sans ordonnancement préalable**, que le comptable va payer sans ordre, mais que l'ordonnateur devra régulariser *ex post*. C'est typiquement le cas des **avances**, qui doivent être réglées à un prestataire avant le début des travaux – et donc préalablement à tout service fait –, ou encore le cas des **dépenses résultant d'une décision de justice**.

## Les régies financières

Les régies financières servent à fluidifier les petites opérations financières quotidiennes, pour lesquelles l'application de l'ensemble des étapes habituelles serait trop contraignante.

Les régies financières sont prévues par l'article 22 du décret GBCP. Les **régies de recettes** permettent à un agent, avec l'autorisation et sous la responsabilité du comptable, de constater et d'encaisser des recettes publiques, en général de montant assez faible. Les **régies d'avances** permettent à un régisseur, autorisé par le comptable et sous sa responsabilité, à procéder directement à des dépenses en général modiques.

Concrètement, dans une régie d'avances, le comptable va accréditer un régisseur pour certains types de dépenses, dans une période de temps donné et dans les limites d'un plafond assez bas, de l'ordre de quelques centaines d'euros qui sont avancées par le comptable au régisseur. Celui-ci pourra les utiliser pour payer les dépenses autorisées; il conservera les factures et pièces justificatives de la dépense qu'il devra présenter au comptable. Si celui-ci estime que les opérations sont régulières, il les réintègre dans ses propres écritures et reconstitue l'avance entre les mains du régisseur.

## Le développement des services facturiers

L'article 47 du décret GBCP définit le service facturier comme « placé sous l'autorité d'un comptable public [et] chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers ». Traditionnellement, ce sont les services ordonnateurs qui reçoivent les factures et les transmettent pour paiement au comptable, avec l'attestation de service fait et les autres pièces justificatives, le cas échéant. Quand un service facturier est mis en place, ce sont des **services directement placés sous l'autorité du comptable qui traitent les factures** – ce qui revient donc à leur confier une partie du travail de liquidation de la dépense; l'ordonnateur doit continuer à délivrer une attestation de service fait, laquelle parachève la liquidation et emporte ordre de payer, sans qu'il soit besoin d'une mesure d'ordonnancement spécifique.

On voit bien comment la logique des services facturiers permet de fluidifier le processus de la dépense, tout en restant, formellement, dans un schéma de séparation des ordonnateurs et des comptables coordonnée autour de quatre étapes clés désignées par l'acronyme ELOP.

## Comment les recettes publiques sont-elles recouvrées ?

Les procédures comptables sont nettement moins standardisées en matière de recettes qu'en matière de dépenses ; on y retrouve des mises en application de la séparation ordonnateurs/comptables, mais sous une forme différente. Concernant les recettes, en effet, **le rôle de l'ordonnateur est beaucoup plus effacé** qu'en dépenses, puisqu'il n'y a pas de décision à prendre : il faut collecter les recettes auxquelles les personnes publiques peuvent prétendre, ni plus ni moins. On peut toutefois distinguer deux grandes familles de procédures, les procédures en droits constatés et les procédures au comptant.

► Les **procédures en droits constatés** supposent que l'ordonnateur constate l'existence d'une créance au profit d'une personne publique, qu'il en calcule et en arrête le montant et qu'il émette un ordre de recette qui vaut titre exécutoire et qui permettra donc au comptable de la mettre en recouvrement.

Formellement, on retrouve une logique en quatre étapes (constatation, liquidation, émission de l'ordre de recette, recouvrement) mais l'analogie avec ELOP s'arrête là, car la logique générale n'est pas du tout la même. Ici, la phase essentielle est celle du recouvrement, puisque le comptable doit entreprendre toutes les diligences utiles pour parvenir à encaisser effectivement les sommes dues. On utilise cette logique procédurale notamment pour le recouvrement des impôts directs.

► Les **procédures au comptant** permettent au comptable d'encaisser les recettes directement, sans intervention préalable de l'autorité ordonnatrice. C'est notamment ce qui se passe pour la plupart des redevances, des impôts indirects et, d'une façon générale, pour les recettes auto-liquidées. En cas de difficultés de recouvrement, il est nécessaire que l'ordonnateur intervienne pour constater formellement la

recette, la liquider et émettre un ordre de recette qui, parce qu'il a valeur de titre exécutoire, permettra au comptable d'engager toutes les procédures civiles d'exécution pour récupérer les sommes entre les mains des débiteurs.



# CONTRÔLES, AUDIT ET ÉVALUATION

## Quel est le fondement juridique des contrôles sur les finances publiques ?

► **L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)** dispose que « la société a droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Ce principe, outre qu'il a évidemment une pleine valeur constitutionnelle, a une grande importance théorique et symbolique, comme en témoigne son inscription au fronton de la Grand'Chambre de la Cour des comptes. Cet article fonde la légitimité de l'ensemble des contrôles financiers publics, qu'il s'agisse des contrôles juridictionnels (Cour des comptes, chambres régionales et chambres territoriales des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière), de l'apurement administratif des comptes ou encore du contrôle politique par l'entremise de la loi de règlement.

Il reste que, pour être la base juridique de tout l'édifice des contrôles portant sur les finances publiques, cet article 15 DDHC est très peu présent dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce qui atteste qu'il a une **portée contentieuse très limitée**. D'ailleurs le Conseil constitutionnel a estimé que cet article ne garantit aucun droit ou liberté constitutionnel au sens du dispositif de la QPC (question prioritaire de constitutionnalité) et qu'il n'est donc pas invocable au titre de cette procédure, même si, combiné avec les articles 12 et 16 DDHC, on peut en déduire l'objectif constitutionnel de bonne administration de la justice (C. Const., 2010-77 QPC, 10 décembre 2010, *Barta Z.*).

► Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'**article 24 de la Constitution** dispose que le Parlement évalue les politiques publiques. Les chambres parlementaires n'ont pas attendu 2008, puisque notamment, depuis la fin des années

1990, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait créé en son sein une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), mais cet article de la Constitution fournit désormais un socle juridique devant servir au développement futur de cette mission par le Parlement.

## Qu'est-ce que l'audit et l'évaluation ?

Les techniques d'audit et les techniques d'évaluation sont en plein développement et renouvellent en profondeur le spectre des contrôles financiers publics, sous l'influence du modèle entrepreneurial.

► **L'audit** consiste à examiner les processus de gestion pour s'assurer qu'ils permettent de produire une information sincère et transparente. L'audit peut être interne : au sein de la structure (entreprise ou collectivité publique), un service est mis en place spécifiquement pour auditer ses autres composantes. Il peut être externe : la structure fait appel à un intervenant extérieur chargé de certifier les processus comptables ; c'est le modèle du contrôle de gestion effectué par un commissaire aux comptes, dans le secteur privé.

Dans le secteur public, on trouve cette logique d'audit notamment dans la **mission de certification des comptes de l'État** que la Cour des comptes doit effectuer chaque année en vertu de l'article 58 de la LOLF.

► **L'évaluation** a été définie notamment par le décret 98-1048 du 18 novembre 1998 : « L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Le contrôle *de la* gestion (à ne pas confondre avec le contrôle *de* gestion) mis en œuvre par la Cour des comptes et les chambres régionales et les chambres territoriales des comptes est une fonction traditionnelle d'évaluation. La mise en place par la LOLF d'un budget de programmes pour l'État, assortis d'objectifs et d'indicateurs dont le suivi est assuré par les projets annuels de performance (PAP) et les rapports

annuels de performance (RAP), participe à l'évidence de cette logique. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'article 24 de la Constitution consacre la mission parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

## Quelles sont les formes traditionnelles de contrôle ?

Les contrôles financiers publics se répartissent traditionnellement en trois catégories : les contrôles politiques, administratifs et juridictionnels.

► Le **contrôle politique** prend la forme, au niveau de l'État, de la discussion et de l'adoption de la loi de règlement par le Parlement, qui vérifie si l'exécutif a bien respecté les enveloppes et les objectifs déterminés en lois de finances initiale et rectificatives.

Au niveau local, l'organe délibérant (conseil municipal, départemental, régional) adopte chaque année le compte administratif tenu sous la responsabilité de l'ordonnateur, c'est-à-dire de l'exécutif local.

► Les **contrôles administratifs** sont d'abord ceux que les comptables opèrent sur la régularité des opérations de dépenses et les pièces justificatives.

Les comptables sont aussi soumis au contrôle hiérarchique du ministre chargé des finances. Si les spécificités du statut des comptables justifient que ceux-ci ne soient pas tenus à un strict devoir d'obéissance vis-à-vis de leur hiérarchie, cela n'interdit évidemment pas d'avoir un droit de regard et de contrôle sur leurs actions. Ce contrôle hiérarchique se manifeste notamment par les inspections sur pièces et sur place auxquelles procède l'Inspection générale des finances. À l'issue de ses contrôles, celle-ci remet un rapport au ministre, à charge pour lui d'en tirer les conséquences qu'il juge utiles.

Les contrôles opérés par les juridictions financières sont, pour certains, de nature administrative. Ainsi, le contrôle de la gestion opéré par la Cour des comptes, au niveau étatique, et par les chambres régionales et les chambres

territoriales des comptes (CRTC), au niveau local, consiste à évaluer l'effectivité, l'efficacité et l'économie d'une politique publique. Le contrôle de la gestion, qui ne s'appuie jamais sur des considérations d'opportunité, ne débouche pas sur une décision juridictionnelle mais sur une lettre d'observation ou un rapport particulier, par exemple, qui seront rendus publics ou non, dans lesquels la juridiction expose ses conclusions.

► Les juridictions financières opèrent un **contrôle juridictionnel**, dont l'issue est une décision de justice revêtue de l'autorité de chose jugée. Il s'agit du jugement des comptes des comptables publics ; en effet, le juge financier ne juge pas directement le comptable, mais il sollicite ses écritures afin d'en juger l'exactitude et la régularité. Les arrêts de la Cour des comptes, pour les comptables de l'État, sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État. Les jugements des CRTC pour les comptables locaux peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes et susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'État.

## Quelles sont les juridictions des comptes ?

Il faut distinguer les juridictions ayant compétence sur les comptables : Cour des comptes, chambres régionales et chambres territoriales des comptes, et celle ayant compétence sur les ordonnateurs : la Cour de discipline budgétaire et financière.

► La **Cour des comptes** (*voir p. 125*) existe depuis 1807, alors que les **chambres régionales et chambres territoriales des comptes** (*voir p. 183*) ont été mises en place en 1982 dans le train de réforme de la décentralisation. Ces dernières sont de juridictions de l'État, à compétence territoriale – et non de juridictions locales, ce qui serait une incongruité dans un État unitaire. Elles ont compétence sur les comptables uniquement, à l'exclusion, notamment, des ordonnateurs. Mais, par le mécanisme de la gestion de fait (*voir p. 54*), toute personne en situation peut être constituée comptable et entrer dans leur juridiction.

La carte des chambres régionales et des chambres territoriales des comptes résulte du décret 2015-1199 du 30 septembre 2015, définissant le ressort de treize CRC métropolitaines et de cinq CRC ultramarines (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte).

► La **Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)** (voir p. 127) a été créée en 1948 pour sanctionner les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques.

C'est une voie de responsabilité juridictionnelle pour les ordonnateurs, mais la CDBF n'a pas compétence sur les ministres et les exécutifs locaux qui n'en sont pas justiciables. Si on ajoute la relative modicité des amendes qu'elle peut infliger, on comprend que le nombre de saisines, et par suite d'arrêts rendus, est très faible. Chose suffisamment spécifique pour être relevée, les décisions de relaxe prononcées par cette juridiction ne sont jamais rendues publiques, pour préserver la réputation des agents finalement mis hors de cause. En revanche, la Cour peut décider de donner une publicité aux sanctions infligées.

## LA CRÉATION DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a été créée par la loi du 16 septembre 1807 mais elle porte la marque des hésitations de la période post-révolutionnaire sur les modalités de contrôle de la comptabilité.

### Les ambiguïtés du système révolutionnaire de contrôle des comptes

Un décret du 2 septembre 1790 met un terme de principe à l'existence des chambres des comptes d'Ancien Régime – ce qui sera effectif à l'été 1791. À cette époque commence à se développer l'idée d'un contrôle parlementaire de la comptabilité, système porté notamment par Beaumez, député du Pas-de-Calais. Même si le contrôle juridictionnel a ses défenseurs (Malouet et Cochard, par exemple), le décret des 17-29 septembre 1791 dispose que « l'Assemblée nationale législative verra et apurera définitivement par elle-même les comptes

de la nation». L'impossibilité évidente de la tâche fait qu'on met en place aussitôt un **Bureau de comptabilité**, composé de quinze commissaires, nommés par le roi mais démis uniquement pour forfaiture à l'initiative de l'Assemblée, assistés de commis vérificateurs. Ce Bureau devait contrôler les comptes des comptables les plus importants – caissier général, payeurs principaux de la Trésorerie, trésorier de l'Extraordinaire, administrateurs des régies, préposés généraux à la recette – qui eux-mêmes devaient centraliser les opérations effectuées par les autres comptables. Il n'avait **pas de pouvoirs propres**; il devait simplement préparer le travail pour la représentation nationale : conformément à la logique d'alors, les comptables devant *in fine* rendre compte des deniers publics qu'ils manipulent à la nation, c'est à sa représentation que doit revenir le pouvoir d'apurer les comptes – même si la vérification en amont a pu être effectuée par le Bureau.

La responsabilité des comptables est, s'il y a lieu, discutée et engagée par les tribunaux de district, juridictions de droit commun. Les tribunaux ne peuvent pas cependant discuter et juger du compte, ce serait contraire à la conception dite «à la française» de la séparation des pouvoirs telle qu'elle résulte de la loi du 16-24 août 1790.

Cette division du travail de contrôle amenait à devoir refaire, plusieurs fois et par différents organes, des contrôles identiques ou équivalents – il est, par exemple, impossible de juger de la responsabilité d'un comptable sans regarder ses comptes; pourtant l'examen des comptes n'appartenait pas au juge... Comme l'exprime fort plaisamment Victor Marcé (*La comptabilité publique pendant la Révolution, les commissaires de la comptabilité*, Alphonse Picard et Fils, 1893, p. 33), «[la Constituante] a disséqué l'institution de la Cour des comptes, elle l'a décomposée en ses éléments divers. Nous verrons que cette œuvre de chimie politique devait avorter, que les corps ainsi formés, produits de la théorie pure et d'une analyse alambiquée, n'ont plus joui de leurs propriétés normales, qu'il a fallu les combiner à nouveau pour mettre fin à leur état d'inertie et leur faire recouvrer leur action».

### La progressive réunification du système de contrôle de la comptabilité

Le dispositif mis en place se révèle vite être complètement inefficace. Début 1795, après plus de trois années de fonctionnement, l'assemblée n'a encore apuré aucun compte.

► Le 28 pluviôse an III (16 février 1795), la Convention décide par une loi de changer le nombre et le statut des commissaires et de donner au Bureau de comptabilité le **droit d'arrêter et d'apurer les comptes**, ainsi que **d'en juger le contentieux**. Ceci étant, elle conserve à la représentation nationale le droit de donner décharge définitive. Ainsi remodelé, le mécanisme de contrôle de la comptabilité fonctionne mieux, mais l'arriéré continue à croître.

► C'est sous le Directoire, par une loi du 18 frimaire an IV (9 décembre 1795), qu'est finalement confié au Bureau de comptabilité le **pouvoir de décharge définitive et exécutoire**. À cette date, le Bureau regroupe donc les différentes fonctions de contrôle de la comptabilité : la vérification, l'apurement et le jugement. Il est encore dans l'orbite du pouvoir législatif qui devient, par ailleurs, de plus en plus évanescent. Un décret du 29 frimaire an IX (20 décembre 1800) ordonne désormais à la « commission de comptabilité » (sic) de transmettre le résultat de ses travaux au ministre chargé du Trésor, ce qui est véritablement une reprise en main par l'exécutif du contrôle des comptes.

Ainsi, en moins de dix années, on est revenu sur les mécanismes de contrôle que la Révolution avait mis en place. Sur ce court laps de temps s'est finalement substitué à l'œuvre révolutionnaire un dispositif assimilable, dans ses grandes lignes, à une cour des comptes. Le nom lui manquait ; la **loi du 16 septembre 1807 crée la Cour des comptes** que nous connaissons – qui rendra ses rapports à l'Empereur exclusivement, jusqu'à ce que les choses changent avec la loi de finances du 21 avril 1832 qui dispose que le rapport annuel sera désormais remis à tous les parlementaires. Mais, malgré les évolutions juridiques de l'an IX, l'idée d'une telle Cour ne s'imposa toujours pas d'elle-même.

### Les ambiguïtés sur la nature du contrôle des comptes

Le rattachement direct du Bureau à la représentation parlementaire a eu pour effet de lisser son apparence et de rendre la nature administrative de sa fonction moins saillante. Mais la récupération exécutive de la Commission a évidemment remis en lumière la part administrative – et donc non juridictionnelle – du travail de contrôle des comptes des comptables.

De fait, la mise en place de la Cour des comptes, telle que nous la connaissons, a suscité beaucoup de réticences à un très haut niveau de l'État, et ce jusqu'à ce que le projet, voulu par l'Empereur, aboutisse à

la faveur de l'onde de choc provoquée par la débâcle des Négociants-Réunis. Elle devait susciter l'opposition de Martin Gaudin, ministre du Trésor pendant toute l'ère napoléonienne. Selon lui, « il n'y a rien de judiciaire dans la véritable acception de ce mot, dans les fonctions d'un Tribunal de comptabilité. Régler des comptes est une opération de simple administration » (courrier adressé par Gaudin à l'Empereur, le 31 août 1807, quelques jours avant la création de la Cour).

### **Le désastre des Négociants-Réunis et la création de la Cour des comptes**

L'affaire des Négociants-Réunis va fournir à l'Empereur l'occasion de parachever la reprise en main de la comptabilité par l'exécutif, avec toute la splendeur impériale. Le scandale implique Ouvrard, commerçant et financier, proche de Barbé-Marbois, alors ministre du Trésor et futur premier Premier président de la Cour, et ses associés. À l'automne 1804, Ouvrard signe un contrat avec le gouvernement espagnol qui doit se révéler particulièrement fructueux ; mais, problème, les piastres qui doivent lui servir de généreux paiement se trouvent dans les colonies espagnoles d'Amérique du Sud. L'Angleterre empêche à ce moment les échanges maritimes entre l'Espagne et ses colonies américaines, si bien que les Négociants-Réunis doivent utiliser leurs réseaux de banquiers issus de pays neutres pour tenter de rapatrier leur argent en France, ce qui, évidemment, prend beaucoup de temps.

Pour éviter la banqueroute, pour gagner du temps, Ouvrard et ses associés tirent entre eux des traites qu'ils font escompter à la Banque de France pour se procurer des liquidités. La manœuvre est dangereuse, si elle dure trop, car aucun des associés n'a l'encaisse pour honorer les traites qu'il consent ; si la Banque de France accepte d'escompter ainsi de telles traites de cavalerie, c'est en raison de l'implication personnelle de Barbé-Marbois. Le stratagème dura tant que l'encaisse métallique de la Banque de France commença à se vider, et le spectre de la banqueroute se profila, menaçant cette institution à laquelle Napoléon était particulièrement attaché.

L'Empereur livrait alors bataille à Austerlitz et la victoire calma sans doute un peu les inquiétudes sur la pérennité du régime. De retour à Paris, il limogea en janvier 1806 Barbé-Marbois contre lequel il était furieux, tant la faute était grossière et les conséquences pour le régime potentiellement dévastatrices. L'Empereur pensait avoir été trahi par son ministre, mais celui-ci le persuada de n'avoir

agi ainsi que par incompetence – ce qui explique finalement sa disgrâce toute relative. On peut s'étonner, voire trouver piquant, que ce même Barbé-Marbois, tout juste un an après, soit devenu le premier Premier président de la Cour des comptes que cette affaire a convaincu Napoléon de la nécessité de créer !

## Quelles sont les missions des juridictions des comptes ?

► Les juridictions financières remplissent des missions juridictionnelles et non juridictionnelles. Les premières sont constituées du **contrôle des comptes des comptables publics**, patents ou de fait, devant la Cour des comptes et les chambres régionales et chambres territoriales des comptes (CRTC), ainsi que du **contrôle des ordonnateurs** par la Cour de discipline budgétaire et financière.

► Cour des comptes et CRTC assument également le **contrôle de la gestion** qui consiste à évaluer la qualité de certaines politiques publiques déterminées. Ce contrôle ne doit jamais porter sur l'opportunité des choix de gestion. Que ce soit au niveau local ou au niveau national, le contrôle va s'effectuer autour de trois axes principaux :

– **appréciation de l'efficacité des actions** menées, c'est-à-dire le rapport entre les résultats obtenus et les résultats escomptés ;

– **appréciation de l'efficience de la dépense**, c'est-à-dire le rapport entre les sommes dépensées et les résultats obtenus ;

– **appréciation de l'économie de la dépense**, c'est-à-dire l'évaluation de son coût, afin de savoir s'il n'y avait pas de manière moins coûteuse d'obtenir des résultats équivalents.

► Les CRTC sont en outre chargées d'effectuer, la plupart du temps sur sollicitation du préfet, le **contrôle budgétaire** dont la finalité consiste à s'assurer du respect par les collectivités territoriales de l'ensemble des contraintes liées à l'exigence d'équilibre réel de leurs budgets.

► L'article 58 de la LOLF consacre la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes. Dans ce cadre, celle-ci doit notamment produire chaque année une **certification des comptes de l'État**; il ne s'agit pas de dire s'ils sont exacts ou non, mais si les procès qui permettent de les tenir garantissent leur fiabilité. La certification s'apparente davantage à une technique d'audit qu'à une technique de contrôle à proprement parler.

## Quelle est la responsabilité des comptables publics ?

► L'article 17 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) de 2012 rappelle le principe selon lequel «les comptables publics sont **personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles** qui leur incombent».

Concrètement, cela signifie que les comptables publics sont tenus sur leurs deniers personnels de leurs manques en caisse, qui peuvent résulter, le plus souvent, de leur défaut de vigilance dans les vérifications comptables préalables à la dépense, ou à leurs insuffisantes diligences dans les opérations de recouvrement des recettes.

► Compte tenu des sommes qui peuvent être en jeu dans les flux financiers publics, la responsabilité des comptables peut vite devenir très importante, ce qui explique qu'un système de **cautionnement obligatoire** existe afin de mutualiser les risques entre les comptables; en outre, ceux-ci souscrivent des assurances pour couvrir les risques de leur responsabilité.

Les comptables de fait sont exposés à la même responsabilité, mais pour des raisons évidentes, il n'y a alors ni cautionnement ni assurance, ce qui fait que les conséquences peuvent être très lourdes pour les personnes concernées.

► La responsabilité des comptables peut être mise en œuvre par le ministre des finances, à travers un **arrêté de débet**. Cette voie administrative d'engagement de leur

responsabilité se fait sans préjudice de l'apurement juridictionnel des comptes : Cour des comptes et chambres régionales et chambres territoriales des comptes engagent la responsabilité des comptables par des **arrêts**, pour la première, ou des **jugements**, pour les secondes, **de débet**. S'il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité, la juridiction rend une **décision de décharge**.

### PEUT-ON ENCORE DIRE QUE LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES SONT JUGES DES COMPTES DES COMPTABLES ET NON DES COMPTABLES EUX-MÊMES ?

Traditionnellement, on présente le contrôle juridictionnel des comptables comme objectif car, ainsi que l'expliquait le commissaire du gouvernement Romieu sur l'arrêt *Nicolle* (CE, 1907), la juridiction juge les comptes des comptables publics et non les comptables eux-mêmes. Les comptables sont appelés à compter devant le juge, pour que celui-ci vérifie l'exactitude des comptes ; peu importe les circonstances qui ont pu amener à un manque en caisse, car dès lors que le compte n'est pas bon, le juge doit refuser l'allocation des lignes difficiles, c'est-à-dire qu'il doit les considérer comme non écrites – ce qui, évidemment, va entraîner un écart entre le solde du compte et le montant de l'encaisse.

#### Le jugement des comptes

En l'espèce, dans l'affaire précitée, le sieur Nicolle, comptable, avait payé des subventions au profit d'éleveurs de vers à soie sur la base de pièces régulières en la forme mais postérieurement annulées comme étant des faux. Le comptable n'avait aucun moyen de détecter la fraude, mais en toute rigueur, les pièces ayant été annulées, elles n'ont plus d'existence et la dépense a été honorée sans pièces juridiquement recevables ; le comptable est donc placé en débet.

La situation peut sembler injuste, mais le ministre des finances avait alors la possibilité, postérieurement à la décision de justice, d'accorder des remises gracieuses et même, dans de telles circonstances de force majeure, des décharges de responsabilité.

## Le jugement des comptables ?

Avec la condamnation récurrente de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (13 janvier 2004, *Martinie c/France*; 12 avril 2006, *Martinie c/France*), la procédure juridictionnelle de contrôle des comptes des comptables publics et les attributions du juge financier ont été profondément remaniées.

► Tout d'abord, la loi de finances rectificative 2006-1771 du 30 décembre 2006 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007) demande au juge financier de **prendre en compte les circonstances de force majeure** devant conduire à accorder l'allocation de la ligne au comptable qui, ayant fait tous les contrôles requis, ne pouvait pas détecter les irrégularités de la dépense.

Ainsi, dans un scénario comparable à celui de l'affaire Nicolle, la chambre régionale des comptes d'Auvergne a-t-elle pu juger le 1<sup>er</sup> juillet 2010, dans une décision *Commune de Chantelle*, qu'il y avait lieu d'accorder la décharge au comptable qui s'était heurté à des circonstances de force majeure. Par suite logique de ce nouveau pouvoir du juge, le ministre ne peut plus contrarier l'autorité de ses décisions en accordant une décharge de responsabilité.

► En second lieu, la loi 2011-1978 du 28 décembre 2011 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012) **limite les débetts aux manquements comptables ayant entraîné un préjudice financier à la personne publique**. Auparavant, toute irrégularité devait entraîner le rejet de la ligne et donc le débet, même si la personne publique n'avait pas pâti de l'irrégularité. Désormais, le juge financier doit établir le préjudice financier pour prononcer le débet. Le ministre conserve son pouvoir de remise gracieuse (ce qui montre que la réforme n'a pas été au bout de sa logique), mais celui-ci est désormais limité puisqu'il doit préserver obligatoirement un reste-à-charge. En l'absence de préjudice, le juge peut obliger le comptable à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce; cette somme n'ayant pas la nature juridique d'un débet, le ministre ne dispose d'aucun pouvoir de remise dessus.

Même si formellement le juge financier est toujours juge des comptes et non des comptables, **la nature objective traditionnelle de son contrôle s'est très nettement émoussée**, afin de mieux s'inscrire dans des schémas procéduraux plus standard et ainsi mieux garantir les droits de la défense des comptables dans l'engagement de leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

## Quelle est la responsabilité des ordonnateurs ?

Classiquement, les ordonnateurs sont soumis à la juridiction de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) (*voir p. 127*). Toutefois, les ministres et, dans la plupart des cas, les élus locaux sont placés hors-champ de sa compétence. Aussi la CDBF a une activité assez restreinte.

► La CDBF inflige, le cas échéant, des **amendes** aux ordonnateurs. Les montants maximum et minimum de ces amendes sont fixés par le législateur (art. L313-6 du code des juridictions financières ; minimum fixé à 300 €, maximum fixé au double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à l'agent condamné, à la date de l'infraction). En outre, la procédure devant la CDBF n'est pas exclusive d'une **éventuelle procédure pénale**.

Les arrêts de relaxe de la CDBF ne sont pas publiables. La publicité des arrêts de condamnation est laissée à l'appréciation de la juridiction.

► Au-delà de cette responsabilité juridictionnelle, qui reste assez marginale, les développements de la culture managériale depuis le début des années 2000 posent la **question de la responsabilité des ordonnateurs par rapport aux objectifs** qui leur sont assignés. Somme toute, la LOLF repose sur l'équation accordant plus de liberté de décision aux gestionnaires, en échange d'une responsabilité accrue par rapport à la satisfaction de leurs objectifs. Le statut de ces « gestionnaires » a été clarifié par l'article 73 du décret GBCP, duquel il résulte qu'ils ont nécessairement la qualité d'ordonnateur ou qu'ils agissent sous sa responsabilité.

Mais le contenu de cette responsabilité managériale n'est pas défini car, évidemment, la puissance publique ne peut simplement se désinvestir d'une de ses missions dont les résultats seraient insatisfaisants, et elle ne peut pas licencier le gestionnaire défaillant, car celui-ci est soit un élu soit souvent un fonctionnaire. Aussi la question de la responsabilité des ordonnateurs ouvre vers celle, encore en friche juridique, de la responsabilité managériale, sanctionnant

la réalisation des objectifs. Les difficultés à développer cette dernière forme de responsabilité sont révélatrices des importantes limites de la convergence entre gestion publique et privée.

**PARTIE 2**

# **LES FINANCES PUBLIQUES EN ACTION**



# LES FINANCES DE L'ÉTAT

## LE BUDGET DE L'ÉTAT

### Qu'est-ce que le budget de l'État ?\*

Le budget de l'État peut être défini comme l'ensemble des **documents votés par le Parlement qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État pour chaque année**. C'est donc un acte de prévision et d'autorisation annuelles de perception des impôts et de dépense des deniers publics.

► Le budget de l'État suit des **règles précises de présentation et de vote** qui permettent de retracer, de manière lisible et sincère, l'intégralité des recettes et des charges de l'État.

Pendant longtemps, les crédits ont été spécialisés par chapitre, en fonction de leur nature. Depuis la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), ils sont spécialisés par programme, en fonction des objectifs de politique publique auxquels ils contribuent. Le Gouvernement ne peut en principe, sauf de manière limitée et encadrée (par des techniques dites de régulation budgétaire), modifier leur destination sans solliciter une décision de l'autorité budgétaire, c'est-à-dire du Parlement.

► Les lois de finances sont des **actes juridiques et politiques**. Leur contenu ne se réduit pas à la description du budget de l'État : elles portent sur les emplois, l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques, et peuvent aussi comporter des recettes directement affectées à des personnes morales autres que l'État (ex. : prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne) et des dispositions, notamment

fiscales, les affectant (modifications portant sur les impôts locaux, par exemple).

Outre le budget général, certains services de l'État dépendent pour fonctionner de **budgets annexes** ou de **comptes spéciaux** (*voir encadré*).

## BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des **exceptions au principe de non-affectation**, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense. Ils retracent ainsi certaines recettes et certaines dépenses du budget. Ils sont rassemblés avec le budget général dans la loi de finances ; en ce sens, ils constituent un aménagement du principe d'unité.

Si leur nombre a considérablement diminué depuis la Seconde Guerre mondiale, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 en a maintenu la possibilité pour limiter le recours à des procédés tendant à sortir des dépenses du champ du budget de l'État pour les faire supporter par d'autres acteurs (débudgétisations) ou à la création d'établissements publics – procédures moins transparentes et offrant moins d'informations au Parlement. Elle a donc cherché à en restreindre les conditions de recours et à en préciser les modalités de fonctionnement.

### Les budgets annexes

► L'ordonnance de 1959 les réservait aux services de l'État non dotés de la personnalité morale et assurant une activité économique. On en comptait quatre : Journaux officiels, Monnaies et médailles, Aviation civile, Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération.

La LOLF en a restreint le champ d'application, en les réservant aux services de l'État non dotés de la personnalité morale et réalisant une **production de biens ou de services donnant lieu au paiement de prestations**. Demeurent seulement deux budgets annexes : Contrôle et exploitation aériens, Publications officielles et information administrative.

► Seule la loi de finances peut créer un budget annexe et lui affecter des recettes.

Les budgets annexes sont régis par des **règles de présentation et de fonctionnement particulières**, reflétant leur activité économique

et commerciale. Ils comprennent une section des opérations courantes et une section des opérations en capital. Ils fonctionnent avec des crédits limitatifs – qui ne peuvent être dépassés au-delà du montant autorisé en loi de finances – auxquels s'applique la fongibilité asymétrique – qui permet de réutiliser des économies au profit des dépenses autres que de personnel. Ils sont présentés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et sont répartis en programmes. Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote.

► Leur comptabilité doit se rapprocher du plan comptable général des entreprises. Ils doivent être en équilibre comptable et affecter à leur désendettement les surplus de recettes constatés au cours de l'exercice.

### Les comptes spéciaux

Créés à l'origine pour retracer de simples mouvements de fonds provisoires, les comptes spéciaux du Trésor, par les souplesses offertes, devinrent un instrument très utilisé. Ainsi, on en comptait environ 400 en 1947, avant que leur nombre diminue. L'ordonnance de 1959 chercha à rationaliser et à encadrer leur utilisation : en réservant leur création à la loi de finances (et non à la voie réglementaire), puis en les soumettant à la règle de l'annualité (même si leur solde est reporté sur l'exercice suivant) et au contrôle parlementaire.

La LOLF a rationalisé les comptes spéciaux en en restreignant le nombre de catégories à quatre.

► Les **comptes d'affectation spéciale (CAS)** concernent des opérations à caractère définitif. Ils peuvent être d'une certaine importance financière (pensions, participations financières de l'État...) ou bien plus mineurs, mais se rapportent à un secteur particulier (services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique...). La LOLF oblige à ce qu'il y ait une « relation directe, par nature » entre la recette et la dépense.

► Les **comptes de commerce** « retracent les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État ». La loi de finances fixe un plafond de découvert et les prévisions de dépenses sont évaluatives. Ils concernent, par exemple, des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, les armées (approvisionnement en produits pétroliers) ou

les établissements pénitentiaires (cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, régie industrielle des établissements pénitentiaires).

► Les **comptes d'opérations monétaires**, et notamment le compte d'émission des monnaies métalliques et celui des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI).

► Les **comptes de concours financiers** qui regroupent : les comptes de prêts retraçant les opérations de prêts réalisées par l'État (il s'agit surtout de prêts à des États étrangers dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement) et les comptes d'avance retraçant les avances faites par l'État à des collectivités, organismes ou personnes privées.

La LOLF prévoit trois comptes en particulier : les CAS « Pensions », pour retracer les charges de pensions de l'État, et « Participations financières de l'État » pour retracer les recettes de privatisation ; le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

Les comptes spéciaux sont créés par la loi de finances. Ils ne peuvent pas comprendre de dépenses de personnel. Les comptes dotés de crédits sont présentés par programmes, gérés comme ceux du budget général. Pour les autres comptes, la loi de finances fixe un plafond de découvert. Chaque compte est voté séparément et est donc assimilé à une mission (ils regroupent plusieurs programmes).

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## Qu'est-ce qu'une loi de finances ?\*

Les lois de finances « déterminent, pour un exercice [une année civile], la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte » (art. 1 de la LOLF).

► Il existe plusieurs types de lois de finances qui font toutes l'objet d'un vote du Parlement en tant qu'autorité budgétaire :  
– la **loi de finances initiale (LFI)** autorise notamment la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures attribuées à des personnes morales autres que l'État ; c'est également elle qui emporte l'autorisation pour l'État d'emprunter pour se financer ;

– les **lois de finances rectificatives (LFR)** ou « collectifs budgétaires » modifient en cours d'année les dispositions de la LFI;

– la **loi de règlement** arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent) qui en découle.

► Le champ des lois de finances comprend un « **domaine réservé** », sur lequel d'autres lois ne peuvent intervenir (notamment la détermination des ressources et des charges de l'État pour l'année à venir). Elles partagent aussi avec les lois « ordinaires » plusieurs domaines, comme les dispositions fiscales n'ayant pas d'impact financier sur l'année suivante ou les modalités de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

► Les lois de finances répondent à des **règles de vote et de présentation très strictes** découlant de la LOLF (*voir p. 90 et 92*). Le Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour se prononcer sur les projets de loi de finances initiale (art. 47 de la Constitution et art. 40 de la LOLF). En revanche, même si ces articles visent les projets de lois de finances sans précision – ce qui semble inclure aussi les projets de loi de finances rectificatives –, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'ils ne s'appliquent qu'aux projets de LFI (CC, 19 juillet 1983, 83-161 DC).

L'Assemblée nationale est toujours saisie en premier de ces textes.

## **Qu'est-ce qu'une loi de programmation des finances publiques ?\***

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont une catégorie de normes financières introduite à l'article 34 de la Constitution lors de la révision du 23 juillet 2008. Elles s'inscrivent dans une **démarche de gestion pluriannuelle des finances publiques tendue vers l'équilibre budgétaire**.

► Il y a lieu de rappeler que cette innovation ne remet pas en cause le principe de l'annualité budgétaire ; en effet, il ne s'agit ici que d'une loi ordinaire, cadrant la trajectoire financière globale de l'ensemble des administrations publiques (APU), c'est-à-dire l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de Sécurité sociale (ASSO). Les LPFP **ne sont pas des lois de finances** et leurs dispositions ne sauraient contraindre ni le Gouvernement ni le Parlement dans la procédure annuelle de préparation et d'adoption du budget.

► En tant que tel, l'outil a une portée juridique assez faible mais **apporte une certaine forme de solennité**, grâce au vote de la représentation nationale, **aux engagements financiers** que souscrit la France auprès des autorités européennes, notamment à travers les programmes pluriannuels de stabilité déterminant l'objectif de moyen terme (OMT) transmis chaque année à Bruxelles par l'exécutif, en amont de la préparation du budget.

Les LPFP ont pris une importance accrue avec la ratification le 22 octobre 2012 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et l'adoption subséquente de la loi organique 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP). Bien que leur nature juridique soit invariante, les LPFP doivent désormais non seulement **définir** les orientations générales des finances publiques, mais aussi **la trajectoire des soldes effectif et structurel** (le solde effectif corrigé des variations conjoncturelles et des mesures ponctuelles et temporaires) **des APU** en vue de la réalisation de l'OMT.

► La période couverte par une LPFP est au **minimum de trois ans**, mais le législateur peut la voter pour une période plus longue. Il lui est aussi loisible de remettre l'ouvrage sur le métier avant la fin de la dernière année de la période couverte. Aussi, sans attendre 2014, une nouvelle LPFP, couvrant toute la législature 2012-2017, a été adoptée le

31 décembre 2012. De nouveau, avant la fin de cette période, pourtant calée sur les rythmes politiques, une nouvelle loi de programmation du 29 décembre 2014 est intervenue pour la période 2014-2019 qui définit des trajectoires en son article 3.

## LES TRAJECTOIRES DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019 *(en points de PIB)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-4,4	-4,1	-3,6	-2,7	-1,7	-0,7
1. Solde conjoncturel	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
2. Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Solde structurel (en points de PIB potentiel)	-2,4	-2,1	-1,8	-1,3	-0,8	-0,2
Dette des administrations publiques	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,0	94,0	94,7	94,0	92,3	89,6

## Qu'est-ce que la programmation budgétaire ?

► Depuis 2009, la préparation du budget s'effectue dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle, consistant à **fixer des plafonds de dépenses** (les recettes ne sont pas concernées) **sur une base triennale semi-glissante**.

Dire que la programmation est semi-glissante signifie qu'elle est **ferme** (sinon ce serait un exercice vain), mais **modulable**. Le plafond de dépenses globales est fixé de manière définitive pour trois années. Il est également déterminé des plafonds de dépenses par missions, qui sont fermes les deux premières années, mais révisables concernant la troisième, dans le respect du plafond global. Des plafonds sont fixés par programme ; ils sont fermes la première année (car ils

ont vocation à être repris en loi de finances initiale), mais révisables les deux années suivantes dans le respect, le cas échéant, des autres plafonds fermes.

Il y a donc eu une première séquence 2009-2011, puis une deuxième 2011-2013, une troisième 2013-2015 et ainsi de suite. La programmation 2015-2017 a été arrêtée courant 2014 : l'exécutif a dû respecter le plafond global de dépenses pour 2015 résultant de la programmation précédente, et arrêter ses arbitrages par mission et programme (lesquels avaient vocation à se retrouver dans le PLF pour 2015 qu'il préparait parallèlement). Le budget 2016 a été préparé pendant l'année en respectant le plafond global et par missions ; celui pour 2017 devra veiller à respecter le plafond global, tandis que parallèlement, l'exécutif préparera la programmation budgétaire 2017-2019.

► Le budget reste annuel, car seule la loi de finances annuelle, qui est votée par le Parlement, a une valeur obligatoire et une force contraignante ; cette programmation budgétaire pluriannuelle, qui concerne uniquement le périmètre étatique, est une démarche de l'exécutif pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques – **et ne doit donc pas être confondue avec les lois de programmation des finances publiques.**

## Quelles sont les étapes d'élaboration d'une loi de finances ?

► La préparation du budget pour l'année N commence dès le mois de janvier N-1 par des échanges entre la direction du budget et les services financiers des ministères dépensiers, afin de déterminer les grandes orientations de dépenses.

L'exécutif doit aussi définir une **stratégie d'ensemble en matière financière**, en regard notamment des engagements européens de la France. Il doit tenir compte du programme triennal de stabilité remis à la Commission européenne, qui détermine les grandes orientations de la programmation pluriannuelle des finances publiques, des plafonds de dépenses

résultant de la programmation budgétaire, ainsi que de la loi de programmation des finances publiques qui définit le programme de stabilité sur une période quinquennale (loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019).

La démarche suivie est essentiellement budgétaire, mais certaines étapes relèvent plus d'une démarche de performance que de budgétisation au sens strict.

► De février à avril N-1 se tiennent des **conférences d'économies structurelles** et des **conférences budgétaires**. Les premières font se rencontrer le ministre chargé du budget et les autres ministres, afin d'établir les possibles réformes, ministère par ministère, dans le but de dégager le plus d'économies structurelles possibles. Les secondes rassemblent des fonctionnaires de la Direction du budget et des services financiers des différents ministères et permettent à chaque ministère dépensier de formuler ses besoins financiers.

La LOPGFP du 17 décembre 2012 prévoit que **le Gouvernement doit saisir le Haut Conseil des finances publiques** sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles le budget sera construit. Même si aucune contrainte de calendrier n'est posée par le législateur organique, il est logique que cette consultation s'intègre dans cette première phase servant à faire les grands calages techniques.

L'ensemble de ce travail doit permettre au Premier ministre d'adresser à ses ministres vers mars/avril ce qu'on appelle la **lettre de cadrage**. Celle-ci les informe des objectifs financiers du Gouvernement; aussi les ministères dépensiers devront-ils tenir compte du cadre qu'elle fixe pour déterminer le niveau des crédits qu'ils revendiqueront.

► D'avril à juin N-1 s'opèrent les **arbitrages politiques**. Le Premier ministre organise des réunions de restitution avec chaque ministre pour faire le point sur ce qu'il est résulté des conférences conduites précédemment par le ministre chargé du budget. Il envoie ensuite les **lettres plafonds** qui fixent le montant maximum des crédits par mission et le nombre maximum d'emplois par ministère.

Parallèlement, des **conférences de performance** sont chargées d'établir et d'évaluer les objectifs par mission, ainsi que les indicateurs de performance qui y sont attachés. Cela s'inscrit dans le cadre de la préparation des projets annuels de performances (PAP) qui sont partie prenante du PLF (ce sont des annexes bleues).

► Pendant l'été N-1, le PLF est **finalisé par le Gouvernement**. Les crédits sont répartis entre les programmes, les objectifs et les indicateurs de performance sont arrêtés.

Le texte quasi définitif est **transmis au Haut Conseil des finances publiques** au plus tard une semaine avant la transmission au Conseil d'État. L'avis du Haut Conseil porte sur la cohérence de l'article liminaire avec les engagements pluriannuels de la France (dans la LPFP) en se fondant sur une évaluation de la crédibilité des prévisions macroéconomiques et du solde structurel.

► Le PLF est **adopté en conseil des ministres** en septembre N-1. Il doit être déposé obligatoirement sur le bureau de l'Assemblée nationale en premier lieu. L'article 39 de la LOLF impose que le PLF et les documents annexes fassent l'objet de ce dépôt au plus tard le premier mardi d'octobre N-1.

► Le **Parlement**, au final, est associé à cette procédure à travers le **débat d'orientation des finances publiques (DOFP)**, vers le mois de juin N-1. À cette même période, jusqu'au 10 juillet, les rapporteurs du Parlement peuvent adresser des **questionnaires budgétaires au Gouvernement** qui y répond le 10 octobre au plus tard (art. 49 LOLF).

## Quelles sont les étapes d'adoption d'une loi de finances ?

Le projet de loi de finances (PLF) doit être **déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale** par le Gouvernement au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exercice. Il est immédiatement **transmis à la**

**Commission des finances.** C'est ce que prévoit l'article 39 de la LOLF.

Le temps dont dispose chaque Assemblée parlementaire pour discuter et adopter le texte est déterminé par l'article 47 de la Constitution et par l'article 40 de la LOLF.

► **L'Assemblée nationale a 40 jours**, une fois saisie, **pour adopter le texte** en première lecture. Conformément à l'article 42 de la Constitution, le texte tel qu'adopté par la chambre basse est **transmis en première lecture au Sénat**.

Si au terme de ce délai le texte n'est pas adopté par l'Assemblée nationale, le Gouvernement transmet au Sénat le texte initial du projet de loi, modifié le cas échéant par les amendements votés par les députés et acceptés de lui.

► Dans cette dernière hypothèse, le **Sénat** dispose de 15 jours pour discuter et adopter le texte, mais de 20 jours, si la procédure suit son déroulement normal.

Si à l'expiration du délai le Sénat n'a pas adopté le texte, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par les sénateurs et acceptés par lui.

► S'agissant des lois de finances, il n'y a **pas de deuxième lecture**, et l'urgence est de droit. Ainsi, si nécessaire, le Gouvernement convoque une **commission mixte paritaire (CMP)**. La procédure fonctionne alors comme prévu par l'article 45 de la Constitution.

Si la CMP se met d'accord sur un texte, le Gouvernement peut le soumettre pour approbation à chacune des deux chambres, sans qu'il leur soit possible de le modifier.

En cas d'échec de la CMP, après une nouvelle lecture par chacune des deux chambres, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, elle peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

► En toute hypothèse, le Parlement doit obligatoirement avoir **adopté un texte au plus tard 70 jours après le dépôt du PLF** sur le bureau de l'Assemblée nationale.

À défaut, conformément à l'article 47 de la Constitution, la LOLF autorise le Gouvernement à mettre le PLF en œuvre par voie d'ordonnance. Cela ne vise que l'hypothèse de la carence du Parlement, c'est-à-dire le cas où celui-ci n'aurait pas été en mesure d'adopter la loi de finances dans les 70 jours du premier dépôt du PLF ; si le Parlement a expressément rejeté le PLF, le Gouvernement n'est évidemment pas autorisé à le mettre en œuvre par voie d'ordonnance.

## Comment un projet de loi de finances se présente-t-il ?\*

Les projets de loi de finances (PLF) et leurs annexes se présentent sous la forme de fascicules de couleur bleue, les « **bleus budgétaires** ». Ils répondent à des contraintes strictes de présentation, liées aux règles de vote particulières des lois de finances.

► En introduction, un **exposé des motifs** présente les orientations générales du projet. En vertu de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, « la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ».

► La **première partie** de la loi de finances, « **Conditions générales de l'équilibre financier** », a principalement trait aux recettes. Elle autorise la perception des impôts existants, comprend l'ensemble des mesures, notamment fiscales, ayant un impact sur le budget de l'État pour l'année du PLF, et

détermine, dans un « article d'équilibre » les conditions de l'équilibre général du budget.

Cet article comporte également le tableau de financement de l'État et l'autorise à émettre des emprunts.

► La **seconde partie**, qui est surtout relative aux dépenses, ne peut être discutée avant l'adoption de la première partie. Elle porte principalement sur les « **moyens des politiques publiques et dispositions spéciales** », à savoir l'ensemble des moyens des ministères. Auparavant, elle fixait le montant des crédits reconduits automatiquement d'une année sur l'autre (services votés), d'une part, et des mesures nouvelles, d'autre part. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a supprimé cette distinction pour faire voter les crédits dès le premier euro.

► Enfin, sont présentées les opérations à caractère temporaire et les dispositions permanentes (fiscales et non fiscales) **qui n'ont pas d'impact financier sur l'année du PLF** (soit que ces dispositions ont un effet différé sur le budget de l'État, soit qu'elles bénéficient à d'autres personnes morales que l'État, par exemple les collectivités territoriales).

Des états législatifs annexés développent certains articles du PLF.

► De nombreux documents accompagnent le PLF :

– **annexes explicatives « bleues »** : ce sont des annexes budgétaires obligatoires, dont le nombre est limitativement fixé par la loi organique. Leur objet est d'expliciter le PLF en donnant le détail des crédits pour chaque mission du budget général, ainsi que pour les budgets annexes et les différents comptes spéciaux du Trésor (*voir p. 82*).

Partie intégrante du projet budgétaire, les bleus doivent être déposés en même temps que le PLF par le Gouvernement, ou, obligatoirement, au plus tard le premier mardi d'octobre. Ils sont modifiables par les parlementaires dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'amendement. Une fois le PLF adopté, ils acquièrent valeur législative également.

La grande innovation de la LOLF est d'avoir introduit la performance dans la démarche budgétaire, notamment en

« budgétisant » les objectifs des programmes et les indicateurs de performance dans les projets annuels de performances (PAP). Formellement, les PAP prennent la forme de bleus budgétaires, même s'ils ne sont ni modifiables ni juridiquement obligatoires ;

– **annexes générales « jaunes »** résultant, pour l'essentiel, des demandes de rapport formulées par le Parlement. Elles concernent des domaines extrêmement variés (effort financier de l'État en faveur de politiques publiques ou des collectivités territoriales, État actionnaire, associations financées par l'État, personnels affectés dans les cabinets ministériels...);

– **documents de politique transversale (« oranges budgétaires »)** qui permettent de retracer les crédits de politiques publiques transversales qui ne peuvent être constituées en mission (par ex. politique de la ville, de sécurité routière...).

## L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (art. 14) et que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15). L'État est donc dans l'obligation de produire, pour les citoyens et leurs représentants, les documents d'information budgétaire qui justifient son usage des deniers publics.

### Les sources de l'information budgétaire

L'information relative aux finances de l'État émane de plusieurs sources.

- ▶ En premier lieu, **le Gouvernement** produit différents documents budgétaires, parmi lesquels :
  - des documents de cadrage : rapport économique, social et financier ; rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires ; fascicules d'information « Voies et moyens »...;

- les annexes « bleues » aux projets de loi de finances (PLF), qui justifient et développent les prévisions de cette dernière. Les PAP précisent la démarche de performance ;
  - les « jaunes » budgétaires, qui retracent notamment les crédits concourant à la réalisation d'une politique publique ;
  - les « oranges » budgétaires, ou documents de politique transversale ;
  - d'autres rapports, établis notamment à la demande du Parlement, sur des sujets spécifiques (demande d'étude sur des sujets concernant les finances publiques, notamment en matière fiscale).
- ▶ En deuxième lieu, **l'Assemblée nationale et le Sénat**, tout particulièrement leurs commissions chargées des finances, présentent à l'occasion de la discussion de chaque PLF une analyse générale du contexte budgétaire, des mesures fiscales et des crédits proposés pour chaque programme.
  - ▶ Enfin, **la Cour des comptes** produit chaque année, outre ses travaux relatifs à l'évaluation des politiques publiques (dont son rapport public annuel), plusieurs rapports destinés à éclairer le Parlement à l'occasion de son examen des différents PLF :
    - un rapport relatif aux résultats de l'exercice antérieur et à la gestion du budget, joint au dépôt du projet de loi de règlement (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire) ;
    - un rapport sur la situation des finances publiques, contribution au débat d'orientation des finances publiques organisé chaque année avant l'été.

## Les progrès accomplis

L'information budgétaire destinée aux citoyens et à leurs représentants s'est considérablement améliorée au cours des vingt dernières années.

- ▶ Ainsi, depuis 1996, un débat d'orientation budgétaire – devenu **débat d'orientation des finances publiques** – a lieu avant l'été dans les deux assemblées.
- ▶ En outre, à l'issue de l'affaire de la « cagnotte budgétaire » en décembre 2000, au cours de laquelle le Parlement avait regretté l'insuffisance des informations qui lui étaient transmises, les commissions des finances ont obtenu que leur soit transmise de manière systématique la **situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État**. Celle-ci décrit de manière synthétique le solde budgétaire de l'État, son financement, les dépenses et les recettes du budget général, ainsi que la situation des comptes spéciaux.

► C'est surtout la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001** qui a contribué à améliorer l'information budgétaire et comptable.

Tout d'abord, les informations demandées au Gouvernement à l'occasion de la présentation du PLF ont été considérablement enrichies. L'article 50 de la LOLF prévoit, par exemple, que le PLF est accompagné d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation, portant au moins sur les quatre années suivantes. Ce document est complété par un autre rapport retraçant cette fois l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution (art. 52). Ces nouvelles dispositions permettent aux parlementaires de bénéficier d'une **vision agrégée des finances publiques**. Par ailleurs, à son initiative, le Gouvernement produit également un rapport sur la dépense publique et son évolution.

Ensuite, les projets et les rapports annuels de performance permettent désormais de connaître les **objectifs et indicateurs fixés pour chaque programme**, et les **crédits doivent être justifiés dès le premier euro**. De même, les « documents de politique transversale » (qui n'ont pas été prévus par la LOLF mais dont l'apparition est malgré tout concomitante de son entrée en application) permettent d'identifier les crédits affectés à une politique ne donnant pas lieu à un programme, et d'y adosser des objectifs et indicateurs.

Enfin, le **développement d'une comptabilité générale**, permettant de mesurer et suivre dans le temps l'évolution du patrimoine, des engagements et des charges de l'État, a permis d'améliorer la connaissance de sa situation financière.

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## Comment les dépenses sont-elles présentées ?\*

► La LOLF répartit les crédits du budget général par missions, programmes et actions, selon la finalité de la dépense :  
– la **mission** regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Elle peut dépendre d'un ou de plusieurs ministères. Les crédits sont votés par mission (unité de vote). C'est aussi par mission qu'on apprécie si un amendement parlementaire augmente ou non le niveau de

la charge publique. Dans la loi de finances pour 2016, on compte 31 missions pour le budget général ;

- le **programme** constitue l'unité de répartition de base des crédits (unité de spécialité). Il dépend d'un seul ministère. Il est le support de la gestion par objectifs ;

- des **objectifs** et des **indicateurs** permettent de mesurer la performance des programmes.

- ▶ Par ailleurs, la présentation des dépenses, tout comme celle des ressources, doit être sincère. Ce **principe de sincérité**, progressivement dégagé par la jurisprudence, a été consacré par la LOLF (*voir p. 27*).

- ▶ Auparavant, de la Restauration à l'ordonnance de 1959, les dépenses étaient présentées par ministère (unité de vote avec le titre) et par chapitre (unité de spécialité). Le texte de 1959 avait innové en organisant les crédits par ministères, puis par titre selon la nature de la dépense (personnel, fonctionnement, investissements, etc.) et par chapitre, unité d'exécution du budget pour les gestionnaires. Le budget de l'État comprenait environ 850 chapitres (alors que le budget général comprend désormais environ 120-130 programmes).

## Qu'est-ce qu'un collectif budgétaire ?\*

Le « collectif budgétaire » est l'expression employée communément pour qualifier les **lois de finances rectificatives**.

- ▶ Ces lois sont les seules permettant de **modifier en cours d'année**, de manière significative, les dispositions de la loi de finances initiale (LFI) concernant notamment le plafond des dépenses du budget de l'État et les données générales de l'équilibre budgétaire.

Elles soumettent obligatoirement à la **ratification du Parlement** toutes les ouvertures de crédits opérées par **décret d'avance** (qui permettent au Gouvernement, en cas d'urgence, de dépasser le montant des crédits limitatifs par programme prévu par la LFI, sans toutefois dénaturer l'équilibre budgétaire que celle-ci a défini).

► « Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les **mêmes formes que la loi de finances de l'année** » (art. 35 de la LOLF). Des documents, justifiant ou détaillant les dispositions qu'elles contiennent, doivent leur être obligatoirement joints (ex. : rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire).

► Les collectifs budgétaires, soumis au Parlement en cours d'année, permettent de :

- **traduire une nouvelle orientation de la politique économique et budgétaire**, notamment lorsque des élections législatives ont provoqué un changement de majorité ;
- **s'adapter à la conjoncture économique**, lorsqu'elle modifie les conditions d'exécution de la LFI.

Traditionnellement, un collectif budgétaire est déposé au mois de novembre et voté avant Noël (« **collectif de fin d'année** ») afin de régulariser les montants des crédits et de procéder à des ouvertures et annulations de crédits nouveaux en fonction de l'exécution de la LFI.

## Qu'est-ce qu'une loi de règlement ?\*

À la fin de chaque exercice, la loi de règlement **arrête le montant définitif des dépenses et des recettes** de l'État et le résultat financier qui en découle. Par ailleurs, elle décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget. Elle peut, en outre, comprendre des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents.

► Issue des « états au vrai » de l'Ancien Régime et de la loi des comptes votée à partir de 1818, la loi de règlement constitue un **document comptable soumis à l'approbation du Parlement**. Alors qu'elle devait être le support privilégié du contrôle parlementaire, elle a cédé le pas au vote annuel du budget. Si la LOLF ambitionnait de lui donner une plus grande importance pour accroître le contrôle du Parlement sur l'exécution du budget, les résultats restent, à ce jour, limités.

En effet, la LOLF a enrichi le contenu comptable de la loi de règlement. Celle-ci comprend :

- un tableau de financement montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année;
- un compte de résultat;
- le bilan de l'État;
- une évaluation de ses engagements hors bilan.

La loi de règlement s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance (RAP) qui précisent, par programme (unité de spécialité des crédits), les résultats atteints et permettent ainsi une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés.

► La LOLF a voulu mettre en place un « **chaînage vertueux** » en obligeant au dépôt de la loi de règlement avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique, et à son examen en première lecture avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante. Ainsi, les parlementaires peuvent contrôler désormais l'exécution de l'année N avant d'examiner les crédits et les objectifs proposés pour l'année N + 2.

## Comment les lois de finances sont-elles appliquées ?\*

► Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres. En vertu de l'article 44 de la LOLF, dès la promulgation de la loi de finances de l'année, le Gouvernement prend des **décrets de répartition** allouant les crédits par programme, en distinguant ceux destinés à couvrir les dépenses de personnel des autres.

► La mise en œuvre opérationnelle des crédits obéit au **principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses publiques. On distingue :

- les **ordonnateurs principaux**, à savoir les ministres, qui émettent des ordonnances de paiement, ordonnant au comptable le paiement d'une dépense, et des ordonnances

de délégation, qui délèguent des crédits aux ordonnateurs secondaires ;

- les **ordonnateurs secondaires**, c'est-à-dire les préfets pour les services déconcentrés de l'État, les ambassadeurs pour les services à l'étranger et des hauts fonctionnaires pour certains services de l'État à compétence nationale ;
- les **ordonnateurs délégués** qui ont reçu la signature d'un ordonnateur principal ou secondaire et qui donc sont habilités à opérer les crédits qui leur ont été attribués.

Les **comptables** dépendent généralement du ministère chargé des finances. Ils effectuent le paiement des dépenses présentées par l'ordonnateur, après le contrôle de leur régularité (vérification du service fait notamment) et de la disponibilité des crédits.

## Quelles sont les prérogatives des gestionnaires dans l'exécution des crédits ?

La LOLF a modifié en profondeur les conditions de l'exécution budgétaire, notamment le rôle des différents acteurs de la dépense à travers deux mécanismes : la fongibilité asymétrique des crédits et le dialogue de gestion.

► À l'intérieur de chaque programme, le responsable de programme (Rprog) peut en théorie librement affecter les crédits entre les différentes actions et les différents titres, mais aussi en leur sein, sous réserve de ne pas dépasser le plafond des dépenses de personnel. C'est la **fongibilité asymétrique**. À la fin de l'exercice, il doit rendre compte de sa gestion : exposer les résultats obtenus et justifier les écarts par rapport aux prévisions.

Le Parlement accorde ainsi une grande confiance *a priori* au gestionnaire qui a pour corollaire un contrôle plus strict *a posteriori*. Dès lors, il faut revoir l'organisation de la dépense de l'État – qui réalise les différents actes de dépense – et décliner le principe de responsabilité tout au long de la chaîne hiérarchique, notamment par une plus grande déconcentration des crédits.

► Le Rprog reçoit des crédits et des objectifs à atteindre en début d'exercice. Ses objectifs sont ceux du programme dont il a la charge et relèvent largement de considérations stratégiques. La **transition vers des objectifs opérationnels** va se faire grâce au **dialogue de gestion**.

Le Rprog décline les objectifs du programme en **budgets opérationnels de programme (BOP)** qui sont confiés à des responsables (Rbop). Les BOP sont subdivisés en **unités opérationnelles (UO)** à la tête desquelles on trouve un responsable (Ruo). Celui-ci a reçu du Rbop des objectifs et des crédits qu'il va déployer librement, dans le respect toutefois de la fongibilité asymétrique. Ce mécanisme permet de descendre vers des niveaux de politiques publiques de plus en plus concrets et opérationnels, tout en plaçant les gestionnaires à tous les échelons en situation d'autonomie et de responsabilité par rapport aux choix d'affectation de la ressource financière au regard des objectifs attendus.

## Quel est l'impact de la LOLF sur la comptabilité de l'État ?\*

La LOLF a consacré un chapitre entier à la comptabilité, contrairement à l'ordonnance de 1959 qu'elle a remplacée et qui s'en tenait uniquement à la matière budgétaire.

- Elle prévoit une **triple comptabilité** :
  - la **comptabilité budgétaire de caisse**, qui existait déjà sous l'empire de l'ordonnance de 1959, permet de piloter le solde budgétaire (ce qu'il y a en caisse au 31 décembre) et de suivre l'état de la disponibilité des crédits à un moment donné ;
  - la **comptabilité générale en droits constatés**, créée par la LOLF, est fondée sur le principe du rattachement à un exercice budgétaire (une année) des charges et des ressources s'y rapportant, qui ont pu être payées ou perçues l'année précédant ou suivant l'exercice. Les gestionnaires peuvent ainsi prendre conscience des conséquences pluriannuelles de leurs décisions. L'État peut disposer d'une vision claire de

ses engagements et de sa situation patrimoniale. À cet effet, l'État s'est doté de nouvelles normes comptables, inspirées de celles des entreprises ;

– enfin, les ministères sont incités à développer des outils de contrôle internes afin, notamment, d'aider les responsables de programme à piloter leur action (**comptabilité d'analyse des coûts**).

► La LOLF énonce aussi les **principes comptables que l'État doit respecter** : ses comptes doivent être réguliers, sincères, donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Pour appliquer ces dispositions, l'État a considérablement **modernisé ses systèmes d'information** (outils informatiques de comptabilité, de paiement de dépenses, de perception de recettes, etc.), de façon aussi à ne pas multiplier les opérations et à faciliter et fiabiliser la production de documents comptables, en mettant en œuvre le programme informatique Chorus.

Enfin, le décret de 1962 portant règlement général de la comptabilité publique a été abrogé et remplacé en 2012 par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (*voir p. 48*).

## L'IMPACT DE LA LOLF SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

La LOLF modifie la manière dont les effectifs et la masse salariale de l'État sont présentés et votés au Parlement. Elle constitue également une incitation très forte à une modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'État.

### La présentation des effectifs publics et des dépenses de personnel dans le budget de l'État

► L'ordonnance de 1959 faisait voter par le Parlement les crédits de dépenses de personnel au sein d'un titre qui regroupait l'ensemble des moyens de fonctionnement d'un ministère, ainsi que le nombre

et la répartition par corps et par grade des emplois publics. Ce mécanisme présentait plusieurs inconvénients :

→ absence de consolidation de la masse salariale de l'État : elle était éclatée au milieu d'autres crédits, dépenses de fonctionnement, mais aussi crédits d'intervention (vacataires) et au budget des charges communes pour les pensions ou la contribution à la Caisse nationale des allocations familiales;

→ absence de prise en compte de la diversification des modalités d'emploi dans l'État (contractuels, personnels sous statut, vacataires, etc.);

→ contraintes très fortes pour la gestion du personnel, enserrée dans les règles formelles de l'autorisation d'emplois budgétaires (fixation dans la loi de finances du détail de tous les emplois budgétaires avec, par exemple, la répartition au sein d'un corps de fonctionnaires en fonction des grades), au point que celles-ci étaient de plus en plus souvent contournées par les gestionnaires (transfert d'emplois aux établissements publics, embauche de contractuels, etc.).

► La LOLF a introduit davantage de transparence et de souplesse en donnant au Parlement une **vision plus complète du nombre d'emplois rémunérés par l'État** – indépendamment de leur statut – **et du volume de la masse salariale**. Ainsi, les ressources humaines de l'État sont appréhendées dans les documents budgétaires de deux manières :

→ chaque programme se voit rattacher les moyens humains affectés à la politique publique correspondante par le biais du volume de dépenses de personnel (regroupées au sein du titre 2 qui leur est dédié) et par l'information, dans les documents budgétaires, sur la répartition indicative des emplois, notamment par métier;

→ chaque ministère se voit affecter un plafond d'emplois rémunérés par l'État à ne pas dépasser, libre à lui de répartir ce volume d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) selon les besoins de l'action publique. Ces plafonds sont regroupés et votés en une fois dans la loi de finances de l'année.

Parallèlement, d'autres dispositions ont été prises :

→ mise en place d'outils de décompte des emplois;

→ développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et, en particulier, des évaluations des départs en retraite;

→ réformes visant à décloisonner la gestion de la fonction publique d'État et, notamment, à réduire substantiellement le nombre de corps.

## De nouveaux modes de gestion des ressources humaines

Cette présentation budgétaire, assortie de modes de gestion de l'administration par la performance, conduit à une modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'État.

► En effet, les gestionnaires bénéficient désormais d'une **plus grande souplesse dans la gestion de leur personnel**. Ils peuvent ainsi choisir, dans le respect des règles du statut de la fonction publique, de recruter les personnes selon leurs compétences et leur expérience, en fonction de leurs besoins réels, et indépendamment des questions de corps ou de grade (par exemple, on peut remplacer deux emplois de catégorie C par un de catégorie A). Ils peuvent faire des arbitrages dans la répartition des emplois.

► Au-delà des questions de gestion budgétaire, la mise en place de la LOLF est surtout l'occasion de déconcentrer et de rénover la gestion des ressources humaines. La responsabilisation des gestionnaires de programme et de BOP (budget opérationnel de programme) implique en effet qu'ils aient une vraie maîtrise dans ce domaine, ce qui suppose que le centre de gravité de la gestion se rapproche du niveau local et que les actes de gestion deviennent plus déconcentrés. Ceci a des conséquences, par exemple, sur le niveau pertinent du dialogue social, des mutations, des promotions, etc.

► Enfin, la mise en place de la LOLF fait naître des **besoins nouveaux en termes de compétences et de formation**, avec le développement des fonctions budgétaire et comptable, des métiers liés à la gestion publique (contrôle de gestion notamment) et la mise en place de nouveaux systèmes d'information. Ceci s'effectue dans un contexte de rénovation de la fonction publique, justifiée par les besoins de renouvellement démographique, la réforme de l'État et la nécessité d'optimiser sa masse salariale croissante.

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## Qu'est-ce que le déficit budgétaire ?\*

► Le déficit budgétaire est la situation dans laquelle les **recettes de l'État** (hors remboursement d'emprunt) sont **inférieures à ses dépenses** (hors emprunt) au cours d'une année. C'est donc un solde négatif.

Il **se différencie du déficit public**, car il n'englobe pas le solde des recettes et des dépenses des autres administrations publiques (collectivités territoriales et organismes de Sécurité sociale notamment).

Le déficit budgétaire **se traduit par des emprunts nouveaux** que l'État doit contracter au cours de l'année. Si l'État doit emprunter pour se procurer les liquidités nécessaires pour couvrir les emprunts antérieurs arrivés à échéance, on parle alors d'effet « boule de neige ».

► Selon les économistes, le déficit budgétaire **peut jouer différents rôles**. Pour Keynes, il peut stimuler la croissance et l'emploi dans une économie en récession. En revanche, les libéraux insistent sur les effets néfastes de l'accroissement de la dette publique.

► La participation de la France à la monnaie unique européenne lui impose le **respect d'une discipline économique et budgétaire**. Les termes en ont été fixés, dans un premier temps, par le traité de Maastricht en 1992 et le pacte de stabilité et de croissance conclu à Amsterdam en 1997, puis assouplis en 2005 à Bruxelles.

Le déficit public, à savoir le déficit cumulé des administrations publiques (État + collectivités territoriales + organismes de Sécurité sociale), est jugé excessif à partir d'un seuil de 3 % du produit intérieur brut, qui peut toutefois être dépassé dans certaines circonstances. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, met en place des contraintes plus fortes, exigeant que le déficit public structurel n'excède pas 0,5 % du PIB et prévoyant des sanctions plus systématiques contre les États ne respectant pas les règles du pacte de stabilité (*voir p. 207*).

## **Quelles sont les différences entre le déficit budgétaire et la dette de l'État ?\***

► Le **déficit budgétaire** est la situation dans laquelle les recettes du budget de l'État sont inférieures aux dépenses. Il s'agit d'un solde négatif. Pour financer son déficit, l'État est obligé d'emprunter.

La **dette de l'État** se définit comme l'ensemble des emprunts effectués par l'État, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation de ses déficits.

Le déficit budgétaire est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée (en général, un an), alors que la dette est un stock, à savoir une grandeur économique mesurée à un moment donné.

► **Ces deux données**, bien que différentes, **sont liées** : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de la dette, qui en retour agit sur le niveau de déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge (dépense) budgétaire (44,5 Md€, dans la LFI 2016).

La succession des déficits favorise l'apparition de nouveaux déficits. En effet, en gonflant la dette, elle peut provoquer un effet « boule de neige ». La dette des administrations publiques s'accroît alors selon un processus auto-entretenu, la charge d'intérêts qu'elle produit conduisant à augmenter le déficit et donc à accroître encore l'endettement de l'État, et la charge des intérêts.

► La dette de l'État **ne doit pas être confondue avec** :

- la **dette extérieure**, constituée de l'ensemble des engagements des agents économiques d'un pays (particuliers, entreprises...), et non seulement de l'État, vis-à-vis de prêteurs étrangers ;
- la **dette publique**, qui correspond à la dette de l'ensemble des administrations publiques, des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale, et qui constitue le principal indicateur utilisé par l'Union européenne et les médias.

## Qu'est-ce que le Trésor public ?\*

► Le Trésor public est connu des contribuables comme l'organisme auquel ils envoient le règlement de leur impôt sur le revenu et de leurs contraventions. Il n'a **pas de personnalité juridique distincte de l'État** : payer des impôts ou des amendes au Trésor public, c'est les payer à l'État.

Le terme de Trésor public désigne de manière plus générale :

– certains services de l'État : une administration centrale (la direction générale du Trésor, DGT) et les « services du Trésor », notamment le réseau des comptables du Trésor qui dépendent en fait de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

– ou certaines fonctions assurées par ces services.

► Les services du Trésor public remplissent **trois fonctions** :

– **caissier** : le Trésor gère le compte de l'État auprès de la Banque de France (principe de l'unité de caisse), recouvre la plupart des impôts et des recettes, paie les dépenses qui sont ordonnancées (prescrites) par les autres services de l'État (principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable) et en contrôle la régularité ;

– **comptable** : le Trésor établit la comptabilité de toutes les personnes morales de droit public (ex. : État, collectivités territoriales) ;

– **financier de l'État** : le Trésor émet des emprunts ou en mobilise les dépôts effectués par les correspondants du Trésor, c'est-à-dire l'ensemble des personnes ou organismes publics et parapublics qui ont la faculté ou l'obligation de déposer des fonds auprès du Trésor public.

► Par ailleurs, la DGFIP exerce aussi une mission de **conseil financier des décideurs publics** et la DGT est chargée du **suivi du financement de l'économie**, de la gestion des participations détenues par l'État-actionnaire dans des entreprises, et des relations monétaires et financières internationales.

## Comment les budgets des pouvoirs publics fonctionnent-ils ?\*

► Les pouvoirs publics sont soumis à un **traitement budgétaire particulier**. Par pouvoirs publics, on entend la présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour et la Cour de justice de la République.

Ce traitement spécial est justifié par l'exigence d'**autonomie financière** liée à ces institutions, conséquence du principe de séparation des pouvoirs. Toutefois, ce traitement n'exclut pas l'information et le contrôle sur l'utilisation des crédits qu'ils reçoivent.

► L'ordonnance de 1959 avait réservé le titre II des dépenses ordinaires aux pouvoirs publics. Depuis la LOLF, ces crédits sont regroupés dans une mission « Pouvoirs publics » composée d'une ou plusieurs **dotations spécifiques** à chacune des institutions mentionnées ci-dessus, la Haute Cour, quant à elle, ne recevant aucun crédit. S'y ajoute celle pour la Chaîne parlementaire (LCP, constituée de deux chaînes distinctes : LCP-AN et Public Sénat).

Les dotations sont **dérogatoires aux « programmes »** : elles ne sont pas soumises aux exigences de performance et ne distinguent pas les dépenses de personnel des autres. Les dotations sont votées comme les autres crédits et leur utilisation fait l'objet d'un compte rendu annuel.

Les pouvoirs publics déterminent eux-mêmes le montant des crédits dont ils ont besoin, selon une procédure encadrée à l'issue de laquelle le Gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances – afin d'obtenir l'autorisation parlementaire.

► L'utilisation des crédits, soumise aux règles de la comptabilité publique avec certaines spécificités, fait l'objet, dans chaque assemblée, d'un **contrôle par une commission parlementaire** spécialement désignée.

Par ailleurs, les comptes des assemblées font l'objet d'une **certification**. Enfin, les comptes et la gestion de la présidence de la République font l'objet, depuis 2008, d'un **contrôle annuel de la Cour des comptes**.

## LES COMPTES DE L'ÉTAT

Comme toute organisation, l'État a besoin d'établir ses comptes et donc de se doter de règles pour le faire. Ainsi, la loi des comptes du 27 juin 1819 a créé le compte annuel des finances, devenu compte général de l'administration des finances, adopté avec la loi de règlement et accompagné d'un rapport de la Cour des comptes. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle se sont mis en place les principaux textes ayant trait à la comptabilité de l'État, notamment le décret de 1862 qui a constitué la « charte de la comptabilité publique » jusqu'au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP). En 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est venue bouleverser cette architecture. Pour la première fois, le législateur organique est intervenu sur la comptabilité, jusqu'alors organisée par décret, c'est-à-dire par l'exécutif. Ceci consacre le rôle de la comptabilité comme instrument de transparence et de pilotage des finances publiques.

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, une réforme du décret RGCP est devenue indispensable. Celui-ci a été remplacé par le **décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012**.

### Trois « images comptables » pour l'État

► Les comptes de l'État étaient critiqués notamment parce qu'ils ne reflétaient pas sa situation financière et patrimoniale réelle. La LOLF a ouvert la voie à la modernisation en profondeur du cadre comptable de l'État afin d'en faire :

→ un **instrument d'information du Parlement et du citoyen** sur la situation financière et patrimoniale de l'État et sur ses engagements ;

→ un **outil de décision pour les gestionnaires**, en mettant notamment en lumière les conséquences pluriannuelles de leurs actes et en leur permettant de mesurer l'efficacité et la performance de leur action.

► Les comptes de l'État sont destinés à retracer l'exécution du budget, qui constitue pour sa part un acte d'autorisation. La LOLF distingue trois types de comptabilité :

→ la **comptabilité budgétaire de caisse**, qui suit quotidiennement la situation de trésorerie de l'État ;

→ la **comptabilité d'exercice en droits constatés**, qui permet d'appréhender les droits et obligations de l'État. Elle se tient selon les principes des nouvelles normes de comptabilité publique, inspirée du plan comptable général qui s'applique aux entreprises ;

→ la **comptabilité d'analyse des coûts** qui devait retracer, selon les besoins des gestionnaires publics et du Parlement, le coût des actions de l'État.

Ce dispositif entend notamment décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes).

► La synthèse des informations contenues dans la comptabilité générale figure dans les documents comptables de l'État, présentés chaque année au Parlement :

→ son **compte de résultat**, constitué de trois parties distinguant le tableau des charges nettes, le tableau des produits régaliens et le solde des opérations de l'exercice ;

→ son **bilan**, qui présente un tableau de la situation nette décrivant l'évolution des actifs, de la trésorerie, des dettes, des provisions et des autres passifs de l'État ;

→ le **tableau des flux** de trésorerie liés à l'activité, aux opérations d'investissement et aux opérations de financement ;

→ une **annexe au bilan** qui fournit l'ensemble des informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des comptes. Elle comprend notamment une évaluation des engagements hors bilan de l'État, ainsi que des éléments relatifs à la soutenabilité des finances publiques (ex. : besoins de financement actualisés du régime de retraite des fonctionnaires de l'État et des régimes spéciaux qu'il subventionne, obligations actuelles au titre de l'allocation aux adultes handicapés et des aides au logement financées par l'État).

► La LOLF impose aux comptes de l'État de **respecter les principes comptables classiques** : être réguliers et sincères, donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État. Cette obligation a été insérée dans la Constitution lors de la révision du 23 juillet 2008, et étendue à l'ensemble des administrations publiques ; ainsi, l'article 47-2 dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

► La LOLF prévoit enfin que **la Cour des comptes certifie les comptes de l'État**, afin, notamment, d'éclairer le Parlement avant que les comptes soient soumis à son approbation dans le cadre de la loi de règlement. Auparavant, elle se contentait de confronter le compte général de l'administration des finances aux comptes des différents ministères et d'établir la « déclaration générale de conformité » transmise au Parlement.

La Cour des comptes certifie ainsi, chaque année depuis 2006, les comptes de l'État et publie un acte de certification annexé au projet

de loi de règlement. Elle y expose ses observations et recommandations, et détaille les réserves qu'elle formule. Celles-ci, au nombre de 13 lors de la première certification des comptes de l'État en 2006, se sont élevées à 7 pour l'exercice 2010, et 5 pour l'exercice 2014.

### Les normes applicables aux comptes de l'État

La LOLF a conduit à la mise en œuvre d'une comptabilité dont les règles rejoignent celles en vigueur pour les entreprises. Cependant, la LOLF admet que les normes applicables à l'État puissent tenir compte des **spécificités de son action** (par exemple, la notion de résultat n'est pas comparable à celle d'une entreprise et ne peut être interprétée comme la mesure de performance de l'État; en outre, la capacité à lever l'impôt, ne pouvant être évaluée de manière fiable, n'est pas incluse dans les immobilisations incorporelles).

Le travail d'élaboration de ces nouvelles normes a permis de distinguer **quinze normes comptables** qui explicitent le cadre conceptuel et les principes retenus. Elles concernent : les états financiers, les charges, les produits régaliens, les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers, les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles, les immobilisations financières, les stocks, les créances de l'actif circulant, les opérations de trésorerie, la dette financière, les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs, ainsi que les engagements à mentionner dans l'annexe, les méthodes comptables, les changements d'estimations comptables et les erreurs, et les événements postérieurs à la clôture des comptes.

Ces normes servent de base à l'élaboration du **plan comptable général de l'État** et à la certification des comptes par la Cour des comptes. Leur mise en œuvre a notamment nécessité l'identification, le recensement et l'évaluation de l'ensemble des immobilisations corporelles de l'État, à commencer par son parc immobilier. Cette tâche est loin d'être évidente, car comment déterminer la valeur en argent de biens comme le palais de l'Élysée, le château de Versailles ou encore la Joconde, qui, outre qu'ils ne sont pas disponibles et donc pas susceptibles d'échanges marchands, sont des biens uniques, d'exception et sans aucun équivalent dans le monde?

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## LES MOYENS FINANCIERS ET LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### Quels sont les différents impôts perçus par l'État ?

Dans la loi de finances initiale (LFI) de 2016, les recettes fiscales nettes, c'est-à-dire après les dégrèvements et remboursements d'impôts, du budget général de l'État s'élèvent à 288 Md€, soit 94,8 % des recettes nettes de l'État. Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 388 Md€.

Elles se répartissent comme suit :

- **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** : 195,8 Md€, soit plus de la moitié des recettes fiscales de l'État (50,5 %) ;
- **impôt sur le revenu (IR)** : 76,5 Md€ (19,7 %) ;
- **impôt sur les sociétés (IS)** : 58,7 Md€ (15,1 %) ;
- **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** : 15,9 Md€ (4,1 %) ;
- **autres** : 41,1 Md€ (10,6 %), cet ensemble comportant des impôts directs et indirects.

Parmi les autres impôts directs figurent notamment l'**impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**, ainsi que la **taxe sur les salaires** acquittée par certaines activités (banque, hôpitaux, secteur associatif) exonérées de TVA. Les autres impôts indirects sont composés pour l'essentiel des **droits de timbre** et des **droits d'enregistrement** (en particulier les droits de succession, les droits de donation et les droits de mutation à titre onéreux).

### Qu'est-ce que la TVA ?\*

► La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), créée en 1954, est une invention française s'appliquant aujourd'hui dans près de trente pays, principalement en Europe. C'est un **impôt indirect proportionnel**, calculé sur le prix de vente hors taxes de tous les biens et services. Les exportations sont exonérées de la TVA française mais subissent la TVA du pays de destination. La banque, les activités médicales ou

le secteur associatif en sont exonérés mais sont soumis à une taxe spécifique sur les salaires.

► La TVA est un impôt indirect **supporté par les consommateurs mais versé à l'État par les entreprises**, déduction faite de la TVA qu'elles ont antérieurement payée lors de l'achat du produit ou des matières premières nécessaires à leur production. Ce mécanisme de paiement fractionné de la TVA est avantageux à plus d'un titre :

- l'impôt est économiquement neutre, sans distorsion de concurrence, puisque seul le consommateur final en supporte le coût; ainsi, notamment, la longueur de la chaîne de production est sans incidence sur le poids de l'impôt dans le prix final;
- le Trésor public n'a pas besoin d'attendre la vente du produit final ou la consommation du service pour encaisser l'argent; l'impôt est acquitté au fur et à mesure de la chaîne de production/distribution.

La TVA est souvent considérée comme un impôt injuste, car **supporté de la même manière par tous les consommateurs**, quel que soit leur revenu (or, la part du revenu consommé est plus importante pour les ménages les plus modestes).

► **Son rendement est important** : au total, les recettes nettes de TVA sont évaluées à 195,8 Md€ par la loi de finances pour 2016, ce qui en fait le premier impôt français en termes de rendement.

En métropole, le **taux normal** de la TVA, appliqué à la majorité des biens et des prestations de services, est de **20 %** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Il existe toutefois deux **taux réduits** :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2012, un taux à 7 % a été créé qui est passé à **10 %** le 1<sup>er</sup> janvier 2014 : il concerne l'essentiel des produits auparavant taxés à 5,5 %, dont les transports, l'hébergement en hôtel, location meublée ou camping classé, les travaux de rénovation et d'entretien des logements, la restauration, les médicaments non remboursables, les droits d'entrée dans les cinémas, fêtes foraines, musées, sites culturels, expositions... ;

– à 5,5 % pour des produits et services considérés comme de première nécessité, notamment certains produits alimentaires, les prestations et équipements destinés aux personnes handicapées ou âgées dépendantes, les cantines scolaires, les abonnements à l'électricité et au gaz. Ce taux réduit a été rétabli depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour les livres et la billetterie des spectacles vivants.

Il existe aussi un **taux particulier à 2,1 %** notamment sur les médicaments remboursés et la presse.

Des taux réduits particuliers s'appliquent dans les départements d'outre-mer et, pour certains produits, en Corse.

## Qu'est-ce que l'impôt sur le revenu ?\*

► L'impôt sur le revenu est apparu en France avec les lois de 1914 et 1917. C'est un **impôt direct calculé au niveau du foyer fiscal** (ex. : un célibataire ou un couple et ses enfants à charge). Il est prélevé par l'État et **porte sur l'ensemble des revenus** (salaires, revenus financiers, loyers perçus...) des personnes physiques composant le foyer.

Les **redevables** de l'impôt sur le revenu sont les personnes ayant leur foyer fiscal en France, ou ceux domiciliés fiscalement à l'étranger mais touchant des revenus de source française.

L'impôt sur le revenu est **progressif**, c'est-à-dire que son taux marginal augmente avec le revenu imposable. Le calcul s'effectue en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable et d'un barème progressif fixé par tranches de revenus. Les taux de l'impôt 2016 applicables aux revenus 2015 s'étagent entre 0 % et 45 %.

► L'impôt sur le revenu ne représente qu'une **part relativement faible des ressources du budget de l'État**. Compte tenu des multiples exonérations, abattements ou crédits d'impôts, le produit net de l'impôt sur le revenu est évalué (en loi de finances initiale) à 76,5 Md€ pour 2016 (19,7 % des recettes fiscales nettes). Le produit de l'impôt sur le revenu est donc nettement inférieur à celui de la contribution sociale

généralisée (CSG), créée en 1991 au profit de la Sécurité sociale (95,8 Md€ prévus en 2016).

► Par ailleurs, l'impôt sur le revenu **n'est acquitté que par une minorité de contribuables** (47,3 % en 2014), la majorité des foyers ne disposant pas de revenus suffisants pour atteindre la première tranche taxée d'un taux non nul. Cette situation est atypique au sein des pays de l'OCDE où une large majorité des contribuables acquitte un impôt sur le revenu.

Enfin, l'impôt sur le revenu suscite des critiques portant notamment sur sa complexité, son caractère insuffisamment ou excessivement redistributif.

## Qu'est-ce que l'impôt sur les sociétés ?

► L'impôt sur les sociétés (IS) est un **impôt direct proportionnel sur le bénéfice des entreprises**. Le taux de base est de 33,33 % pour les entreprises au chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieur ou égal à 7 630 000 €. En dessous de ce seuil, le taux est déterminé selon des paramètres liés à la structure du capital, ce qui permet au législateur de prévoir un taux plus faible pour certaines tranches de bénéfice, sous condition.

Le produit de l'impôt sur les sociétés, qui fluctue dans des proportions importantes en fonction de la conjoncture, est estimé à 58,7 Md€ pour 2016.

► Est taxable à l'IS une entreprise dès lors qu'elle réalise des **bénéfices en France**, peu importe qu'il s'agisse d'une société française ou étrangère. À l'inverse, des bénéfices réalisés à l'étranger par une société française ne sont pas imposables en France. Dans le cadre de groupes de sociétés internationaux et des relations mère-filiale, ces règles de territorialisation permettent aux entreprises de faire de **l'optimisation**, abaissant ainsi très substantiellement leur taux réel d'imposition, grâce notamment à la libre fixation des prix de transfert – constat particulièrement vrai pour les grandes multinationales de l'informatique.

On appelle prix de transfert les prix auxquels se facturent les échanges de biens, services ou encore brevets au sein d'un même groupe. Ces prix sont évidemment librement fixés par les deux entreprises partenaires, conformément à la logique de l'économie de marché – la limite pour éviter les abus étant la technique de l'acte anormal de gestion. En facturant cher une prestation à l'entreprise du groupe située en France, une autre entreprise du groupe située dans un pays fiscalement réputé plus doux permet de déplacer le bénéfice sur un autre territoire pour le faire sortir du champ de l'impôt français sur les sociétés.

## Qu'est-ce que la TICPE?\*

► La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un **impôt indirect qui porte sur les différents produits pétroliers** (fioul, essence, etc.), proportionnellement à leur volume ou à leur poids, au moment de leur mise en circulation. Son produit est estimé à 15,9 Md€ dans la LFI 2016.

À elle seule, la TICPE, dont le taux dépend des produits concernés, constitue la majeure partie, les deux tiers environ, du coût du carburant à la pompe. Les carburants supportent également la TVA qui est, elle, proportionnelle à leur prix de vente, TICPE incluse. L'assiette de ce prélèvement est cependant peu dynamique, compte tenu de la baisse tendancielle de consommation des produits pétroliers.

► Une partie du produit de TICPE est **transférée**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, **aux régions et départements**, afin de compenser les transferts de compétences opérés à leur profit dans le cadre de la relance de la décentralisation de 2003. Le montant transféré en 2016 au titre de la TICPE est de 10,7 Md€.

## Quelles sont les ressources non fiscales de l'État ?\*

En plus des impôts, l'État dispose de ressources non fiscales. Elles occupent une **place secondaire dans le budget général de l'État** : 15,6 Md€ dans la LFI 2016 (État annexé A), soit un peu moins de 5,4 % de ses recettes nettes.

► Il s'agit principalement :

- des **dividendes et recettes assimilées** (dividendes versés par des entreprises dont l'État est actionnaire, contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés) ;

- des **produits du domaine de l'État** (redevances et loyers pour l'utilisation du domaine public ou privé de l'État, cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'État notamment) ;

- des **produits de la vente de biens et services** (frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus au profit de l'Union européenne et de personnes morales autres que l'État) ;

- des **remboursements et intérêts des prêts**, avances et autres immobilisations financières (intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers, intérêts des autres prêts et avances consentis par l'État) ;

- des **produits des amendes, sanctions, pénalités** et frais de poursuites (amendes de la circulation et du stationnement routiers, amendes prononcées par les autorités de la concurrence notamment) ;

- de **recettes diverses** telles que les reversements d'entreprises gérant des procédures pour le compte de l'État (Natixis, Coface), le prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, les produits issus de la rémunération de la garantie de l'État, etc.

► Les ressources non fiscales de l'État peuvent en théorie fluctuer dans des proportions importantes. D'un côté, les dividendes versés par les entreprises publiques dépendent de la conjoncture. De l'autre, l'État est souvent tenté d'accroître les

prélèvements sur divers organismes publics pour « boucler » son budget. Mais en réalité elles connaissent une évolution stable sur les dernières années.

## Quelles sont les dépenses de l'État ?

Les dépenses de l'État sont **présentées par mission**, ce qui permet de mieux appréhender à quelle politique publique (ou mission) sont affectées les ressources. Le budget général de l'État compte 31 missions dans la loi de finances initiale (LFI) 2016 (voir tableau p. 120).

Si l'on excepte la mission « **Remboursements et dégrèvements** », qui permet aux usagers de percevoir leurs remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et locaux (100,2 Md€ dans la LFI 2016, soit 23,9 % des autorisations d'engagement de dépenses), c'est la **mission « Enseignement scolaire »** qui reçoit la part la plus importante du budget : 67 Md€, soit 16 % des autorisations d'engagement dans la LFI 2016. Il s'agit d'une des missions dites interministérielles, c'est-à-dire gérées par plusieurs ministères – en l'occurrence, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, pour l'enseignement agricole.

Viennent ensuite la **mission « Défense »** avec 45,6 Md€, soit près de 11 % des autorisations d'engagement de dépenses, et la **mission « Engagements financiers de l'État »** (c'est-à-dire ce qui a trait à la charge de la dette et à la trésorerie de l'État, aux appels en garantie de l'État, à l'épargne et à la majoration de rentes), qui « pèse » 45 Md€, soit 10,8 %.

En cinquième position, on trouve la **mission « Recherche et enseignement supérieur »** avec 26,3 Md€ (6,3 %).

## L'État est-il un employeur important ?

► Les effectifs des trois versants de la fonction publique (d'État, territoriale, hospitalière) représentaient, au 31 décembre 2013, 5,4 millions d'agents hors contrats aidés

(contre 5,3 en 2009 et 5,2 en 2010), soit 20 % de l'emploi total en France.

Les effectifs de la **fonction publique d'État** représentaient près de **2,4 millions d'agents**, soit plus de 44 % de l'emploi public (34,6 % pour la fonction publique territoriale, 21,3 % pour la fonction publique hospitalière) et environ **8,8 % de l'emploi total en France**.

► Le plafond des autorisations d'emplois pour 2016 (LFI, article 62) s'élève à 1 919 744 emplois en ETPT (équivalent temps plein travaillé). Les effectifs physiques sont supérieurs du fait des agents travaillant à temps partiel.

**Quatre secteurs ministériels** représentent à eux seuls **près de 88 % des autorisations d'emplois** :

- éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, pour plus de la moitié (51,8 %) ;
- intérieur (14,7 %) ;
- défense (14,1 %) ;
- finances et comptes publics (7,1 %).

► L'État-employeur a profité de l'importance des départs en retraite des *baby boomers* au cours des dernières années (de l'ordre de 60 000 départs par an) pour réduire ses effectifs dans le cadre de la **politique de non-remplacement** d'un départ en retraite sur deux mise en place en lien avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) entre 2008 et 2012. Au cours de cette période, cette politique a conduit à la suppression d'environ 150 000 emplois en équivalent temps plein, pour une économie évaluée à 2 Md€.

D'après le «jaune» Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au PLF 2016, les effectifs physiques de la fonction publique **ont augmenté de 0,7 % entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013**, cette hausse confirmant la progression de 0,4 % constatée l'année précédente. L'augmentation est limitée dans la fonction publique de l'État (0,1 %), faisant suite à 7 années consécutives de baisse des effectifs. Dans la fonction publique territoriale, elle est de 0,9 %, en dessous de la moyenne des 5 dernières années, et de 1,2 % dans la fonction publique hospitalière.

## RÉPARTITION PAR MISSION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

MISSION DU BUDGET GENERAL	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (en euros)	CRÉDITS DE PAIEMENT (en euros)
Action extérieure de l'État	3 070 494 280	3 193 230 244
Administration générale et territoriale de l'État	2 538 413 353	2 549 089 036
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 787 465 202	2 717 186 876
Aide publique au développement	1 986 233 341	2 510 363 857
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 612 465 147	2 612 963 397
Conseil et contrôle de l'État	655 913 149	639 400 447
Crédits non répartis	355 445 751	35 445 751
Culture	2 788 715 030	2 750 143 450
Défense	45 560 265 599	39 689 377 302
Direction de l'action du Gouvernement	1 488 622 599	1 346 147 965
Écologie, développement et mobilité durables	9 182 345 778	9 163 961 272
Économie	1 902 189 416	1 700 577 336
Égalité des territoires et logement	18 363 003 387	18 153 009 071
Engagements financiers de l'État	45 058 990 000	45 158 990 000
Enseignement scolaire	67 010 231 202	67 069 509 474
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 080 823 590	10 930 466 409

Immigration, asile et intégration	804 851 317	804 121 320
Justice	8 565 649 515	8 193 173 294
Médias, livre et industries culturelles	550 666 129	561 066 129
Outre-mer	2 077 744 075	2 061 464 341
Politique des territoires	660 786 150	704 630 255
Pouvoirs publics	987 745 724	987 745 724
Recherche et enseignement supérieur	26 293 627 274	26 189 342 005
Régimes sociaux et de retraite	6 320 354 974	6 320 354 974
Relations avec les collectivités territoriales	3 899 688 712	3 033 952 954
Remboursements et dégrèvements	100 164 187 000	100 164 187 000
Santé	1 249 255 111	1 250 555 111
Sécurité	18 853 919 167	18 733 339 833
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 347 674 897	18 357 994 485
Sport, jeunesse et vie associative	610 235 770	616 866 626
Travail et emploi	11 544 015 026	11 701 321 959
<b>Totaux</b>	<b>417 352 017 665</b>	<b>409 899 972 213</b>

Source : Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, Etat B (article 58 de la loi), JORF n° 0302 du 30 décembre 2015, www.legifrance.gouv.fr

## Qu'est-ce que la charge de la dette ?\*

La charge de la dette est l'ensemble des **dépenses de l'État consacrées au paiement des intérêts** de sa dette.

► Dans la loi de finances pour 2016, elle s'élève à 44,5 Md€ (en crédits de paiement), soit 10,7 % du budget de l'État. Le paiement des intérêts de la dette représente ainsi aujourd'hui le quatrième poste de dépenses de l'État.

Signalons que le principal des emprunts de l'État n'apparaît pas en recettes dans le budget – contrairement à ce qui se passe dans le secteur local. C'est pourquoi le remboursement du capital emprunté n'apparaît pas dans les dépenses de l'État et que **seul le paiement des intérêts de la dette figure explicitement au budget**.

► Ce poste a connu une très forte augmentation du fait de la croissance de la dette de l'État. Constante depuis une trentaine d'années, la hausse de cette dette s'est accentuée dans la période récente (allègements fiscaux, « plans de relance » destiné à lutter contre la crise économique, investissements d'avenir, soutien aux pays de la zone euro attaqués lors de la crise des dettes souveraines dans le cadre des mécanismes mis en œuvre au niveau européen notamment). La dette publique représentait 96,9 % du PIB au troisième trimestre 2015 (chiffre INSEE), contre 20,7 % en 1980 ; la dette de l'État représente à elle seule 79,5 % de la dette publique dans son ensemble.

La gestion de la dette est confiée depuis 2001 à l'Agence France Trésor qui dépend du ministère des Finances. Elle doit veiller à la gestion de la trésorerie de l'État (s'assurer que l'État n'est jamais en défaut de paiement) et procéder à une gestion active du stock de dette afin d'en minorer le coût, notamment par des opérations de restructuration de dette (allongement de la durée, rachats, échanges, couverture, etc.). L'agence cherche aussi à lisser les remboursements dans le temps. Elle émet ainsi des titres diversifiés (bons du Trésor ou obligations), d'une durée variable (de moins d'un an à trente ans), dont certains peuvent être indexés sur

l'inflation et, avec l'autorisation du Parlement, être libellés en monnaie étrangère. Cette diversification vise, en répondant aux demandes des investisseurs en titres d'État, à réduire ses coûts de financement à long terme.

## Quel est le rôle du Parlement en matière de dépenses ?\*

Le Parlement exerce un rôle central d'autorisation, de contrôle et, de manière plus restreinte, de détermination des dépenses.

La Constitution de 1958 et l'ordonnance organique de 1959 ont limité la capacité d'initiative du Parlement en matière de dépenses, considérant que sa prédominance sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques avait été source d'instabilité ministérielle et de dysfonctionnements. La LOLF a donné au Parlement le moyen de bénéficier d'une meilleure information et d'exercer un meilleur contrôle sur les finances publiques.

► Le Parlement **autorise chaque année par le vote du budget les dépenses de l'État** et ratifie les ouvertures de crédits décidées en cours d'année par le Gouvernement (décrets d'avance).

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, **ce vote porte dès le premier euro sur l'ensemble des crédits de chaque mission**, qui rassemble les programmes correspondant à une politique publique (par exemple, la mission Aide publique au développement).

► Parallèlement, le Parlement **contrôle l'exécution des dépenses**. Les commissions des finances disposent ainsi de pouvoirs étendus pour s'assurer du bon emploi des deniers publics et du respect de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Avec l'ordonnance de 1959, le Parlement ne pouvait pas prendre d'autre initiative en matière de dépenses que de voter des économies. Avec la LOLF, les parlementaires peuvent proposer des redéploiements de crédits, mais seulement entre programmes d'une même mission, ce qui ne leur permet pas

de présenter une véritable alternative aux priorités définies par le Gouvernement.

## LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

### Quels sont les contrôles exercés par l'administration ?

De nombreux contrôles de nature administrative sont effectués afin d'assurer la régularité des opérations financières et le bon emploi des fonds. Il peut s'agir des contrôles opérés par le comptable public au fur et à mesure des opérations qu'il exécute, mais aussi des contrôles administratifs sur les comptes, par la voie hiérarchique ou par l'Inspection générale des finances, ou encore du contrôle budgétaire par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

► Le **comptable public** va s'assurer notamment de la correcte imputation budgétaire et de la disponibilité des crédits, de la réalité du service fait – en exigeant des pièces justificatives à l'ordonnateur –, de la non-prescription de la dépense, ainsi que de son caractère libératoire. Il s'agit d'un domaine des finances publiques qui a été profondément renouvelé dans le sillage de la LOLF, car ces contrôles sont essentiellement tournés vers la régularité *a priori*, alors que l'on cherche maintenant à promouvoir une logique managériale s'accompagnant d'une autonomie et d'une responsabilité accrue des gestionnaires.

Dans le cadre des stratégies nouvelles de **contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)** et de **contrôle allégé partenarial (CAP)**, le comptable va, en concertation avec l'ordonnateur, cibler ses vérifications sur les opérations les plus importantes et les plus susceptibles de poser problème. L'objectif est double, puisqu'il s'agit de dégager du temps pour les vérifications les plus utiles, mais aussi d'alléger la contrainte formelle sur les gestionnaires.

► Le **contrôle budgétaire** est l'héritier indirect du contrôle des dépenses engagées datant de 1922 – devenu contrôle financier en 1956. Le contrôle financier interne aux administrations de l'État a été réformé par le décret du 27 janvier 2005, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La logique de responsabilisation des gestionnaires de la LOLF a rendu indispensable cette évolution. Jusqu'à cette date, le contrôle était exercé au niveau central par des contrôleurs financiers installés dans chaque ministère, mais dépendant hiérarchiquement du ministre chargé des finances. Ils vérifiaient la régularité des dépenses avant leur engagement par l'ordonnateur, dont ils tenaient aussi la comptabilité afin d'empêcher tout engagement de dépenses au-delà de l'enveloppe autorisée par le Parlement.

Ce contrôle est désormais allégé et ne cherche plus à vérifier de façon exhaustive les actes d'engagements. Ses nouvelles missions relèvent pour l'essentiel de la prévention et de la maîtrise des risques financiers, dans le cadre d'un contrôle hiérarchisé et partenarial. Il est concrètement effectué par les **contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)** et par leurs services institués par le décret du 18 novembre 2005. Ils relèvent du ministre chargé du budget et sont placés auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'État. Leur mission est d'assurer une vision globale des processus de la dépense et de la situation patrimoniale de chaque ministère. Comme son nom l'indique, le CBCM est à la fois chargé du contrôle budgétaire et d'une mission de comptable public assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal.

## **Quels sont les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes ?\***

La Cour des comptes « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques

publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens » (art. 47-2 de la Constitution).

► La fonction initiale de la Cour est d'exercer un **contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics**. Elle « juge les comptes des comptables publics » et « vérifie [...] la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques » (art. L111-1 et L111-3 du code des juridictions financières).

Pour ce faire, elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentées et examine l'équilibre des comptes. Si les comptes sont réguliers, la Cour prononce un **arrêt de décharge** à l'égard du comptable public. En revanche, elle le **met en débet** si des recettes ont été perdues ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. La responsabilité de l'agent comptable est donc à la fois personnelle et pécuniaire, en vertu du décret du 20 décembre 1962.

Le contrôle de la Cour des comptes est également étendu à toute personne intervenue illégalement dans la gestion des deniers publics : le comptable de fait se trouve alors soumis aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités qu'un comptable public (*voir p. 54*).

► La Cour exerce en outre un **contrôle administratif de la gestion des organismes publics et parapublics**. D'après l'article L111-3 du code des juridictions financières, elle « s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État ». Ainsi, elle ne juge pas les ordonnateurs en tant que tels, mais vérifie le bon emploi des fonds publics, lors du jugement des comptes des comptables de l'État et des établissements publics ou, directement, en examinant la gestion des ordonnateurs. Le contrôle de la gestion n'est pas juridictionnel – son issue n'est donc pas une décision revêtue de l'autorité de chose jugée.

Par ailleurs, depuis 1976, la Cour des comptes exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes des entreprises publiques et propose, si nécessaire, des améliorations. Elle porte également une appréciation sur la qualité de la gestion de ces entreprises.

► Depuis 1950, la Cour des comptes a reçu compétence pour **contrôler les organismes de Sécurité sociale**, qui sont essentiellement des personnes morales de droit privé mais dont les ressources ressortissent de cotisations à caractère obligatoire.

Également, la Cour des comptes est compétente pour **vérifier l'emploi des aides publiques**, qu'il s'agisse de subventions ou de taxes parafiscales. Depuis 1991, cette compétence est étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique. La Cour est susceptible de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'irrégularités manifestes dans la gestion des ordonnateurs.

► Enfin, à côté de ces activités de contrôle, la LOLF (art. 58) a donné à la Cour une **mission de certification des comptes de l'État**, relevant essentiellement d'une logique d'audit externe. Il ne s'agit pas de dire si les comptes sont exacts, mais s'ils sont tenus à l'aide d'outils et de procédures fiables et transparentes. Le rapport de certification est annexé au projet de loi de règlement.

## Qu'est-ce que la Cour de discipline budgétaire et financière ?

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été créée par la loi du 25 septembre 1948, afin de sanctionner les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques. Elle a pour mission de **juger les ordonnateurs**.

Elle est composée de manière mixte de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État. Sa présidence appartient au Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public près la CDBF est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général.

► Sont **justiciables de la Cour** : les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires et les personnes liées à un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes, dès lors qu'ils ont participé à des actes de gestion. En revanche,

les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour et les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans des cas exceptionnels.

► La CDBF fait l'objet d'une **saisine restreinte**, limitée au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat, au Premier ministre, au ministre chargé des finances et aux ministres pour les faits reprochés à des agents sous leur autorité. Elle peut être saisie également par la Cour des comptes ou par le Procureur général près la Cour des comptes.

La majorité des saisines provient de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Le nombre de saisines demeure limité et une part importante d'entre elles ne donne pas lieu à une décision juridictionnelle. Les ministres et les exécutifs locaux, sauf exceptions, n'étant pas justiciables de la Cour, il suffit pour une personne mise en cause de justifier d'un ordre écrit et signé par eux pour que le classement de l'affaire soit prononcé.

► Les décisions de la CDBF relèvent en cassation du Conseil d'État, mais sont **sans appel**. Elles peuvent faire l'objet d'un recours en révision, en cas de fait nouveau susceptible d'innocenter l'intéressé.

Des amendes peuvent être prononcées contre les coupables, assorties éventuellement d'une publication au *Journal officiel*. Par ailleurs, les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

La procédure devant la CDBF est soumise aux exigences de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme concernant le droit au procès équitable.

## **Quel est le contrôle du Parlement sur les finances de l'État ?\***

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement,

d'en suivre l'emploi [...] », rappelle que c'est une mission essentielle et nécessaire pour le Parlement que de voter le budget et d'en contrôler la bonne exécution. Ce contrôle, qui s'exerce en cours d'exécution du budget et *a posteriori*, lors du vote de la loi de règlement, a été renforcé par les dispositions de la LOLF.

► Les pouvoirs de contrôle du Parlement sont confiés, pour l'essentiel, aux membres des **commissions des finances** des deux assemblées.

Ceux-ci peuvent :

- procéder à des investigations sur pièces et sur place, ou à des auditions auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter ;
- demander la communication de renseignements ou de documents d'ordre financier et administratif, sous réserve des sujets à caractère secret ;
- adresser, à la suite d'une mission de contrôle et d'évaluation, des observations notifiées au Gouvernement, qui y répond par écrit dans un délai de deux mois ;
- bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

► Les **questions des parlementaires** au Gouvernement, les **missions d'information** et les **commissions d'enquête** constituent également des outils de contrôle. Les missions d'information et les commissions d'enquête peuvent désormais être créées à l'initiative d'un groupe parlementaire, ce qui renforce les droits de l'opposition en matière de contrôle.

En outre, la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale est, depuis 2007, confiée à un député de l'opposition ; c'est également le cas au Sénat depuis 2011.



# LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

## LES ENJEUX FINANCIERS DE LA LIBRE ADMINISTRATION

### Que désigne-t-on par « autonomie financière » des collectivités territoriales ?\*

► **L'article 72-2 de la Constitution** précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités :

- les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement » ;
- elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » ;
- « tout transfert de compétences [...] s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

La loi organique de 2004 définit les ressources propres et établit ce que doit être au minimum la « part déterminante » qu'elles représentent. En pratique, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003.

► L'autonomie financière locale est une **composante juridique du principe constitutionnel de libre administration** des collectivités territoriales. Elle a été constitutionnalisée, lors de la réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution d'un article 72-2, mais son respect était,

dès auparavant, vérifié par le Conseil constitutionnel qui s'assurait que les règles posées par la loi « n'ont pour effet ni de restreindre la part [des] recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration » (C. Const., 2000-442 DC, 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*).

## QUELQUES REMARQUES SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE

### Une définition juridique peu claire

► S'il s'agit incontestablement d'un outil parfaitement opérationnel, l'autonomie financière est difficile à définir juridiquement car il n'y a pas de critère ni de seuil permettant d'établir quelles atteintes au pouvoir financier local ne respecteraient pas la libre administration.

Les décisions du Conseil constitutionnel antérieures à la réforme constitutionnelle de 2003, rendues notamment à l'occasion de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (C. Const., 98-405 DC, 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*) ou de la vignette automobile (C. Const., 2000-442 DC, 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*) témoignent du caractère tautologique de la notion : l'autonomie financière locale est une composante de la libre administration des collectivités ; or, elle est assurée dès lors que la libre administration n'est pas remise en cause ! De fait, le Conseil n'a jamais censuré une disposition législative pour le motif qu'elle limiterait les ressources fiscales locales au point d'entraver la libre administration des collectivités : on comprend bien la nécessité d'une intervention parlementaire pour décider de la teneur et des seuils de cette autonomie.

► La réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique subséquente du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales n'ont *in fine* pas apporté beaucoup plus de clarté. Il ressort notamment de l'article 72-2 nouveau de la Constitution que les ressources propres doivent représenter une **part déterminante des ressources** financières locales. Mais le renforcement de l'autonomie financière n'est, en réalité, qu'en trompe-l'œil.

D'abord, parce que le législateur organique a retenu une **défini-tion très étendue des ressources propres**, y incluant notamment des recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de décision (comme, par exemple, des dotations sous forme de parts locales d'assiettes d'impôts étatiques). Ensuite, parce qu'il n'a pas su proposer de critère pertinent de la part déterminante, laquelle « garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ». Autant, antérieurement, la tautologie était acceptable, car le Conseil constitutionnel n'est pas législateur, autant il est problématique que le législateur adopte des dispositions sans réelle portée normative ; aussi, le Conseil a-t-il censuré cette disposition (C. Const., 2004-500 DC, 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*). Seul donc reste le **niveau plancher, constaté en 2003**, année qui, par le hasard du calendrier des réformes constitutionnelles, se voit érigée en année référence pour l'autonomie financière locale !

### Un pouvoir financier dont le contenu n'a pas été défini

Le critère est opérationnel mais intellectuellement vide. En effet, on n'a toujours pas défini la consistance du pouvoir financier local : l'autonomie **implique-t-elle un pouvoir de décision**, et donc des ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir de modulation, **ou se limite-t-elle à un pouvoir de gestion**, consistant à mettre en œuvre en autonomie des moyens financiers, sans égard pour leur nature et leur origine ?

Cette question n'a pas été abordée frontalement par le législateur, mais les orientations de la loi organique de 2004 semblent néanmoins claires, et l'acception extensive des ressources propres au sens de l'article 72-2 C a rendu possible la suppression de la taxe professionnelle en 2009, avec compensation relais pour 2010, sans tomber sous le seuil de l'année 2003, alors même que depuis lors les missions des collectivités territoriales se sont étendues et que leur arsenal fiscal ne s'est pas étoffé. Il est donc possible de faire disparaître d'un coup (certes temporairement pour partie) presque 30 % de la fiscalité locale (hors taxes liées à l'urbanisme) sans que cela remette en cause l'autonomie financière locale constitutionnellement garantie !

### Une fragilisation de l'autonomie financière locale

Aussi, malgré les apparences, les dix dernières années marquent plutôt un recul de l'autonomie financière locale. Alors que le pouvoir fiscal avait été le fer de lance de l'autonomie locale dès 1980, avec le libre vote des taux pour les quatre grands impôts directs locaux – soit un peu avant la vague décentralisatrice de 1982, il semble bien désormais que le législateur n'entend plus faire de la fiscalité le critère de l'autonomie financière. C'est d'ailleurs en cohérence avec ces dynamiques que le Conseil constitutionnel a jugé qu'« il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale » (C. Const., 2009-599 DC, 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*). Dans ce sillage, l'échelon régional a perdu depuis 2011 toute liberté du vote des taux.

On mesure ainsi que, derrière les enjeux de techniques de finances publiques, il y a une réelle incidence politique sur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Nonobstant les discours décentralisateurs, la fragilisation de l'autonomie financière atteste que les collectivités sont parfois davantage pensées par l'État comme des courroies de transmission, des relais de ses propres réformes que comme des centres de pouvoir autonomes.

## Quelles sont les ressources des collectivités territoriales ?

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources de natures différentes que l'on peut classer en :

– **ressources définitives** (recettes fiscales, concours de l'État...);

– **ressources temporaires**, qui doivent faire l'objet d'un remboursement par la collectivité bénéficiaire (emprunt).

► Cette distinction permet de mettre en évidence la **spécificité de l'emprunt**, puisque, si les collectivités y ont accès, il ne peut financer que des dépenses d'investissement.

En 2013, l'emprunt des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre a représenté 16,8 milliards d'euros (Md€), soit environ 7,3 % de leurs recettes totales

s'élevant à 229,6 Md€. Après un pic en 2009, on observe à partir de 2010, une baisse tendancielle des crédits ouverts au titre de l'emprunt, dans le cadre de l'effort des collectivités territoriales pour assainir leurs finances. Mais en 2012 le niveau d'emprunt a connu une forte hausse (17,9 Md€) et si 2013 a renoué avec une dynamique baissière, le chiffre reste supérieur à sa valeur de 2011 (15,8 Md€). En toute hypothèse, le stock de dette du secteur local n'a pas cessé d'augmenter ces dernières années et est passé de 120 Md€ fin 2009 à 137,5 Md€ fin 2013.

► Les **ressources définitives sont de loin quantitativement plus importantes**. Les impôts et taxes et les concours de l'État en constituent la majeure partie.

En 2013, la fiscalité locale aura permis la collecte de 125,6 Md€, soit presque 55 % des ressources des collectivités territoriales. Ce qu'on appelle fiscalité locale est en réalité un agrégat hétérogène d'objets fiscaux se partageant entre fiscalité directe et fiscalité indirecte.

Il y a tout d'abord les **impôts votés** par les collectivités – parfois désignés comme étant les « quatre vieilles ». Cette expression est défraîchie, mais toujours est-il que les quatre grands impôts directs locaux, qui forment le noyau dur de ce qu'on appelle les impôts locaux, consistent dans les trois taxes « ménages » (taxe d'habitation et les deux taxes foncières) auxquelles s'ajoute la contribution économique territoriale, héritière de la taxe professionnelle.

La fiscalité locale comporte en outre d'**autres impôts directs locaux moins importants**.

De nombreuses **taxes** formant le contingent de la **fiscalité locale indirecte** (par exemple, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation à titre onéreux, taxe sur les surfaces commerciales...).

Les **transferts financiers de l'État** en faveur des collectivités territoriales, estimés à 101,4 Md€ en 2015, sont composés de trois parties : les dotations de l'État aux collectivités territoriales (55,9 Md€) – en baisse par rapport aux 59 Md€ de 2014 ; les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions

spécifiques versées par les ministères ; et la fiscalité transférée pour laquelle le législateur détermine une part locale d'assiette.

Enfin, au titre des recettes définitives, il y a lieu de mentionner également les **produits du domaine** (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public...), les revenus des services publics locaux et, le cas échéant, les fonds structurels européens. Toutefois, il s'agit là de recettes quantitativement de faible importance.

## Comment les ressources locales ont-elles évolué sur le long terme ?

Les masses budgétaires locales ont **plus que doublé depuis le début des années 1990**, les recettes totales des collectivités territoriales passant de 87,5 Md€ en 1990 à 215 Md€ en 2010 et 229,6 Md€ en 2013. Le produit des quatre grands impôts directs locaux est passé de 28 Md€ en 1990 à 73,2 Md€ en 2010. Après une année 2011 en recul, ce produit a retrouvé en 2013 une perspective haussière – essentiellement portée par la hausse de la fiscalité ménagère – en remontant à 73,7 Md€.

► Un phénomène marquant est l'évolution de la structure des recettes locales, dans le sens du **renforcement de la part des transferts financiers de l'État**.

La transformation d'impôts locaux, devenus archaïques, en dotations compensatrices est un phénomène ancien dans l'histoire des finances publiques. Toutefois, force est de constater qu'il s'est amplifié ces dernières années. L'État, pour conduire ses politiques à destination de certaines catégories de contribuables, est amené à pratiquer des exonérations ou des dégrèvements d'impôts locaux. Il peut aussi décider d'en supprimer certains. Ce manque à gagner fiscal pour les collectivités doit être compensé pour maintenir leur niveau de ressources.

En euros constants, ces compensations sont passées de 6,5 Md€ en 1990 à 14,5 Md€ en 2011. En 2015, elles s'élèvent à 13,3 Md€.

► Cependant, ce mouvement **menace l'autonomie financière des collectivités** et risque d'affaiblir le lien entre le contribuable local et sa collectivité, ainsi que de désresponsabiliser les acteurs locaux. D'où la volonté de l'enrayer. La constitutionnalisation de l'autonomie financière a permis de faire émerger un nouvel outil statistique : le **coefficient d'autonomie**, à savoir le rapport des ressources propres sur le total des ressources (hors emprunt), qui ne peut descendre sous le niveau constaté en 2003. Mais la définition très large des ressources propres empêche cet outil d'être efficace pour contrer la progressive transformation des ressources locales fiscales en ressources dotatives.

Il s'agit toutefois là d'un problème dont le législateur a, semble-t-il, conscience puisque, depuis la loi de finances initiale pour 2011, on parle désormais de « transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales », et non plus, comme l'usage précédent le voulait, d'« effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales ».

## Quelle est l'évolution de long terme des dépenses locales ?

► Les dépenses locales **ont augmenté sensiblement depuis plus de vingt ans**. Elles sont passées de 8 % du PIB en 1980 à 11 % en 2005, niveau que l'on constate globalement inchangé encore en 2013.

La tendance à l'augmentation des dépenses des collectivités et de leurs groupements par rapport au PIB s'érode dans les années récentes ; il semble donc que les difficultés économiques actuelles et le souci de maîtriser l'évolution des finances publiques se manifestent également au niveau local. En 2010, on a observé un léger tassement (inférieur à 1 % par rapport à 2009) du montant total des dépenses des collectivités, s'expliquant par une prudente retenue dans

leurs dépenses d'investissement. Mais il s'est agi d'un effet passager de la crise de 2008, puisque 2011, 2012 et 2013 ont renoué avec une évolution à la hausse des volumes financiers locaux.

► La **progression des dépenses** locales a été **plus forte dans les régions que dans les départements et les communes**. C'est aussi au niveau des régions que se produit la plus grande part de la contraction constatée depuis. De 2002 à 2013, les dépenses des régions ont augmenté de 91,6 %, quand celles des départements progressaient de 81,1 % et celles des communes (et de leurs groupements) de 47 %.

Cependant, de grandes différences existent au sein de chaque niveau de collectivité selon leur richesse, leur population et leurs choix budgétaires.

## **Comment le pouvoir financier des collectivités locales s'exerce-t-il ?**

► Comme l'État, chaque collectivité **prépare et vote un budget**, qui prend la forme d'un budget primitif et d'éventuels budgets supplémentaires, qui le modifient.

Le budget primitif est juridiquement préparé par le **maire** dans la commune et par le président de l'**assemblée délibérante** du département et de la région. Les collectivités les plus importantes sont dotées de services administratifs spécialisés dans les questions financières. Dans les communes moins importantes qui n'ont pas les moyens d'avoir du personnel qualifié, c'est le **receveur communal** qui prépare le budget.

Le budget primitif doit être **adopté par l'assemblée délibérante** de la collectivité théoriquement avant le début de l'année concernée par l'exercice. Mais parce que les collectivités peuvent ne pas avoir suffisamment tôt toutes les informations nécessaires à l'évaluation de leurs bases fiscales, la date limite de l'adoption est repoussée au 15 avril de l'année de l'exercice (au 30 avril les années de renouvellement de l'assemblée de la collectivité, art. L1612-2 CGCT).

Dans les collectivités de plus de 3 500 habitants, le vote du budget doit être précédé, dans les deux mois précédents, d'un **débat d'orientation budgétaire**, pour associer l'assemblée délibérante au travail de préparation conduit par l'exécutif local.

► Le pouvoir financier mis en œuvre est **essentiellement un pouvoir de gestion**, consistant à pouvoir choisir, sous réserve de la contrainte des missions transférées par l'État qu'il faut satisfaire, la meilleure façon de servir l'intérêt local. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de décision fiscale. Le pouvoir financier local consiste donc en des décisions gestionnaires, n'ayant pas de réelle prise sur la consistance et l'importance des ressources.

## **Quel est le rôle financier de l'État auprès des collectivités territoriales ?\***

L'État joue un **rôle triple** eu égard aux finances locales : il est une source de recettes ; il a un rôle technique s'agissant de la collecte des impôts locaux ; il anime les politiques de péréquation.

► L'État est un **financeur**. C'est le premier contributeur au budget des collectivités. Entre 1996 et 2010, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, sont passés de 37 à 75,4 milliards d'euros (Md€), soit une augmentation de 103 %. Cette évolution s'explique par la prise en charge étatique des multiples allègements, exonérations ou suppressions d'impôts locaux intervenus dans les années 1990.

Depuis, on observe un tassement de cette valeur (73,5 Md€ en 2012, 72,8 en 2013, 71,3 en 2014 et seulement 68,9 en 2015) s'expliquant par le fait, d'une part, que l'État ne réévalue plus systématiquement les évolutions de coûts des politiques transférées et, d'autre part, qu'il s'est engagé dans une politique de baisse de ses dotations budgétaires aux collectivités.

Si on considère non plus les seuls concours, mais l'ensemble des transferts financiers (c'est-à-dire fiscalité transférée comprise), on arrive à 101,2 Md€ pour 2014, contre 98 Md€ en 2010, signe que l'importance de la fiscalité transférée est en train de croître doucement. Les chiffres pour 2015 confirment ce constat, puisque, alors que les concours hors fiscalité transférée ont perdu plus de 2,2 Md€ en un an, les transferts financiers totaux fiscalité transférée comprise augmentent légèrement de 200 millions d'euros.

► L'État agit comme le **collecteur d'impôts** et le **garant des recettes** des collectivités. L'État collecte l'impôt pour la nation. À la fois pour des raisons historiques, « lever l'impôt » étant le moyen d'assurer ses missions régaliennes, et en raison du principe d'unité de caisse : seul le Trésor public est habilité à encaisser les recettes des impôts. Ce sont donc les services de l'État qui tiennent à jour les listes des contribuables et qui se chargent de recouvrer l'impôt. L'État prélève, pour assurer cette collecte, un pourcentage sur les montants reçus. L'État garantit aux collectivités le montant intégral des impôts votés et si les sommes effectivement perçues se révèlent inférieures au montant prévu, il comble la différence.

► L'État joue également le rôle de « **péréquateur** » entre les collectivités pour pallier l'inégalité des ressources fiscales. Par exemple, les communes les plus riches apportent alors des ressources aux plus pauvres par des techniques d'écrêtement et de redistribution.

## **Pourquoi l'État fait-il des dotations aux collectivités territoriales?\***

Les dotations de l'État, c'est-à-dire les sommes prélevées sur le budget de l'État et distribuées aux collectivités territoriales, répondent à quatre objectifs.

► **Aider au fonctionnement courant** : il existe diverses dotations, dont la plus importante est la dotation globale de fonctionnement (DGF). En 2014, elle représentait 40,1 Md€, mais la volonté de l'État de réduire le montant de ses dotations

aux collectivités – pour les inciter aux économies – a fait chuter cette valeur à 36,6 Md€ en 2015.

► **Aider à l'investissement** : il s'agit des dotations et subventions d'équipement dont le montant pour 2015 s'est élevé à de 10,1 Md€.

► **Financer des accroissements de charges** dus aux transferts de compétences résultant du processus de décentralisation (4,2 Md€ pour 2013, 2,5 Md€ en 2014 et 2,6 Md€ en 2015). Cette importante différence d'une année sur l'autre s'explique notamment par le remplacement de la dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle, versée aux régions, principalement par des ressources fiscales transférées ; ainsi le manque à gagner est-il récupéré par les collectivités par des augmentations du produit de la fiscalité transférée.

► **Compenser les exonérations et dégrèvements** consentis par la loi. Dans le cas d'un dégrèvement d'impôts locaux, le manque à gagner pour les collectivités est intégralement compensé et pris en charge par l'État. Les exonérations d'impôts font l'objet d'une compensation forfaitaire. Pour 2015, les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs se sont élevées à 13,3 Md€, un chiffre globalement en recul depuis 2010 (19,75 Md€).

La participation de l'État aux finances locales se manifeste, outre par le versement de dotations de différentes natures, par des **transferts fiscaux**, sous la forme, notamment, d'une affectation d'une part locale d'assiette d'impôts étatiques (fiscalité transférée).

## Qu'est-ce que la péréquation ?

► La péréquation est un **mécanisme de redistribution** qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales. En effet, 5 % des collectivités – soit environ 1800 communes – possédaient à elles seules 80 % des bases de la taxe professionnelle, selon le rapport 2015 de l'Observatoire des finances locales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé la péréquation en objectif de valeur constitutionnelle : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (art. 72-2).

► Deux mécanismes de péréquation peuvent être distingués :  
– la **péréquation horizontale** s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches » ;  
– la **péréquation verticale** est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement en est le principal instrument.

► Ceci étant, les limites de la démarche de péréquation se perçoivent bien dès lors que l'on constate que près de 80 % des transferts financiers réalisés à ce titre relèvent de la péréquation verticale. Cela atteste que l'État cherche à jouer un rôle correcteur des inégalités locales, mais que les solidarités entre les territoires sont encore insuffisantes.

Il reste cependant que la dynamique est très clairement au renforcement de la péréquation horizontale. En 2013, elle ne représentait encore que 10 % des transferts financiers. Mais, dans un contexte de réduction des transferts de l'État aux collectivités, il a été prévu de **développer la péréquation horizontale** dans les années qui viennent. Aussi, on devrait assister à une montée en charge des mécanismes horizontaux au niveau communal, avec notamment le **Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**, qui est passé de 150 millions d'euros en 2012 (année de sa mise en place) à 360 millions en 2013 et 780 millions en 2015. À partir de 2016, il devrait atteindre son régime de croisière à 2 % du total des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus de 1 Md€ chaque année.

L'échelon régional, jusqu'à présent dépourvu de péréquation horizontale, bénéficie depuis 2013 d'un fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

## LES EFFETS FINANCIERS DE LA RÉFORME TERRITORIALE

### Quelles économies attendre de la nouvelle carte des régions...

La refonte des régions a fait l'objet de loi du 16 janvier 2015. L'étude d'impact réalisée préalablement permet d'identifier au moins deux objectifs à cette nouvelle carte : « Il s'agit non seulement de l'adapter aux réalités géographiques et à l'Europe des régions, mais encore de relever le défi du redressement de l'économie et des comptes publics. »

Sur le volet financier, aucun chiffre crédible ni suffisant des économies escomptées n'a été réalisé. Le secrétaire d'État à la réforme territoriale a bien évoqué, en juin 2014, 10 milliards d'économies sous cinq à dix ans, mais un mois auparavant il avançait une fourchette allant jusqu'à 25 milliards.

L'étude d'impact susmentionnée contient très peu de considérations financières. Comparant le niveau moyen de dépenses des régions par habitant selon qu'elles comptent moins d'un million d'habitants (928 €) ou plus de quatre (398 €), elle conclut que des régions plus grandes permettront de réaliser des « économies d'échelle importantes ». Il reste que rien ne prouve, en l'état, qu'un territoire densément peuplé entraîne les mêmes besoins en administration et les mêmes coûts de gestion qu'un autre moins dense ; et surtout, quelle que soit la pertinence de l'argument invoqué, il ne fournit aucun chiffre. Tout au plus le Gouvernement indique-t-il que « le nombre de conseillers régionaux de métropole étant diminué de 8,7 %, les dépenses en matière d'indemnités des élus seront réduites », ce qui est assez éloigné de l'objectif de « redressement de l'économie et des comptes publics » évoqué dans l'étude d'impact.

De la même manière, cette étude relève que « l'on compte en moyenne 1,3 agent régional pour 1 000 habitants, ce ratio s'élève à 2,7 dans les régions de métropole de moins d'un million d'habitants », sans fournir de chiffre de la réduction escomptée des effectifs de la fonction publique régionale.

C'est d'ailleurs cette absence de données chiffrées qui a constitué le motif mis en avant par la Conférence des présidents pour refuser l'inscription du texte à l'ordre du jour du Sénat, en vertu de l'article 39 al. 4 de la Constitution. Saisi par le Premier ministre, le

Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de se prononcer pour la première fois dans le cadre de la procédure prévue à cet article par sa décision 2014-12 FNR dans laquelle il estime que : « Il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis ». L'examen du projet de loi a donc pu démarrer, sans que le Gouvernement ne doive évaluer plus finement les économies ni les gains de productivité administrative escomptés. On peut donc raisonnablement douter que la nouvelle carte des régions contribuera de manière quantifiable au rééquilibrage des comptes publics.

### **... et de la suppression de la clause générale de compétence ?**

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions constitue un autre grand point de réforme grâce auquel l'État espère faire des économies.

L'étude d'impact de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui avait acté cette suppression pour 2015, avait chiffré à 11 Md€ pour les départements et 7 Md€ pour les régions les sommes exposées dans des compétences concurrentes avec d'autres échelons territoriaux. Une fraction, non précisée dans l'étude, de cette somme aurait donc pu être économisée.

À la faveur de l'alternance politique de 2012, le législateur a rétabli la clause générale de compétence par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), avant de la supprimer à nouveau, par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), pour les départements (art. 94 de la loi) et pour les régions (art. 1). L'objectif est de mettre fin à l'enchevêtrement des compétences et à la redondance des actions publiques locales, mais aucun chiffrage des économies supposées attendues n'est mis en avant.

## Qu'est-ce que l'ODEDEL ?

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est un **outil d'analyse et de prévision de la dépense locale**.

► Il a été créé par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour la période 2014-2019. Il y est disposé que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant ».

### TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE (en %)

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,8	2,0	2,2	1,9

L'ODEDEL est déterminé après consultation du comité des finances locales et fait ensuite l'objet d'un suivi, au cours de l'exercice, en lien avec ce comité. À compter de 2016, il est prévu de décliner une trajectoire différenciée par niveau de collectivités.

► L'apparition de cet indicateur présente une certaine logique dans le contexte global qu'on a rappelé. Il reste que c'est, pour le moment en tout cas, plus un outil d'analyse que de pilotage, puisqu'il reste **purement indicatif et sans valeur contraignante**.

Le modèle immédiat de l'ODEDEL est l'ONDAM, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie. Ce dernier a été créé en 1996, en même temps que les lois de financement de la Sécurité sociale, les LFSS, dans lesquelles il figure annuellement. Il détermine un plafond de dépenses, et non

une enveloppe limitative de crédits, pour la raison pratique que les dispositifs de santé ne sauraient cesser de fonctionner parce que l'ONDAM aurait été dépassé, et pour la raison juridique que les LFSS ne sont pas de nature budgétaire.

De la même manière, juridiquement les LPFP ne sont pas de nature budgétaire et les normes de dépenses qu'elles contiennent ne sauraient définir des enveloppes limitatives de crédits ; en pratique un objectif global de dépense publique locale ne saurait être valablement opposé à une collectivité quelconque pour l'empêcher de dépenser – ce serait injuste et arbitraire.

► L'ODEDEL est donc un outil qui produit une information permettant une prise de conscience de l'**impact des dépenses locales dans la formation de l'équilibre financier global**. Ce n'est pas, en l'état, un outil à même de brider les collectivités dans leurs projets de dépenses. Ceci étant, le secteur local s'est assez largement ému de la création de cet objectif qui, symboliquement, est une atteinte à la libre administration des collectivités. Juridiquement, l'atteinte n'est pas caractérisée, faute de portée contraignante de l'ODEDEL ; il n'est pas à exclure cependant que des évolutions ultérieures de ce dispositif en fassent un outil de contrôle plus opérationnel de l'État sur les choix financiers des collectivités territoriales.

## LES INSTRUMENTS FINANCIERS LOCAUX

### Quels principes guident l'élaboration des budgets locaux ?\*

Ces principes sont au nombre de cinq et font l'objet d'un contrôle exercé par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes (CRC), dans le cadre de ce qu'on appelle le contrôle budgétaire.

- Le **principe d'annualité** exige :
  - que le budget soit défini pour une période de douze mois allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre ;

– que chaque collectivité adopte son budget pour l'année suivante avant le 1<sup>er</sup> janvier, mais un délai est laissé par la loi jusqu'au 15 avril de l'année à laquelle le budget s'applique, ou jusqu'au 30 avril, les années de renouvellement des assemblées locales.

Toutefois, l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'aménagement des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales assouplit fortement ce principe en élargissant les mécanismes de pluriannualité.

► La **règle de l'équilibre réel** implique l'existence d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement) (*voir p. 148*).

► Le **principe d'unité** suppose que toutes les recettes et les dépenses figurent dans un document budgétaire unique, le budget général de la collectivité.

Toutefois, d'autres budgets, dits annexes, peuvent être ajoutés au budget général afin de retracer l'activité de certains services. Ainsi, par exemple, le budget du centre d'action sociale est annexé au budget général de la commune. Les services publics industriels et commerciaux gérés directement par les communes doivent, quant à eux, obligatoirement figurer dans un budget annexe.

► Le **principe d'universalité** implique que :

– toutes les opérations de dépenses et de recettes soient indiquées dans leur intégralité et sans modifications dans le budget. Cela rejoint l'exigence de sincérité des documents budgétaires ;

– les recettes financent indifféremment les dépenses. C'est l'universalité des recettes.

► Le **principe de spécialité** des dépenses consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service et pour un objet particulier. Ainsi, les crédits sont affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

## QU'APPELLE-T-ON L'ÉQUILIBRE RÉEL DES BUDGETS LOCAUX ?

Contrairement à l'État, les collectivités adoptent – et en théorie exécutent – des budgets en équilibre. Cela veut dire, concrètement, que leurs budgets ne présentent pas de déficit, car l'emprunt y apparaît explicitement comme une recette. Il n'en va pas de même s'agissant de l'État, le solde budgétaire est – à titre de fait systématique – négatif, car l'emprunt, qui satisfera ses besoins de financement non couverts par des recettes définitives, ne figure pas au budget comme une recette.

Au niveau local, on procède à une **budgetisation de l'emprunt**, lequel sert donc, quand il est utile et possible, de variable d'ajustement afin d'équilibrer le budget. Aussi, bien qu'usant de stratégies d'écriture fort différentes, les collectivités territoriales sont, tout comme l'État, susceptibles de s'endetter – même parfois lourdement – bien que leurs budgets soient obligatoirement en équilibre.

Plus précisément, les budgets locaux doivent être en équilibre réel. L'équilibre réel – qu'on présente parfois comme le modèle de ce que devrait véritablement être la règle d'or budgétaire – est la traduction budgétaire du **respect** par les collectivités territoriales **des règles du plan comptable général**. Celui-ci repose sur le principe de la comptabilité en partie double, qui fait correspondre au bilan un élément d'actif (les investissements que l'on réalise) que l'on possède aux éléments de passif (dépense, emprunt et endettement) que l'on a mobilisés pour son acquisition. Ainsi un bilan est forcément équilibré. Sur le plan budgétaire, la recette d'investissement « emprunt » est un élément comptable de passif correspondant à des dépenses d'investissement dont le produit correspondant sera un élément comptable d'actif.

Ceci étant, l'équilibre réel ne se réduit pas à l'équilibre des comptes par la budgetisation de l'emprunt, car l'emprunt ne peut couvrir que les dépenses d'investissement. C'est donc une variable d'ajustement pour atteindre l'équilibre, mais une variable partielle seulement puisqu'elle ne peut pas servir à équilibrer la section de fonctionnement des budgets locaux.

Concrètement, pour qu'il y ait équilibre réel, **il faut que chacune des deux sections**, fonctionnement et investissement, **soit votée en équilibre comptable**, c'est-à-dire avec un solde positif ou nul. De manière plus précise :

→ la section de fonctionnement doit avoir un solde nul ou positif. L'excédent, le cas échéant, constitue une recette d'investissement. C'est un moyen d'autofinancement. En toutes hypothèses, ne figurent au nombre des recettes de fonctionnement que des recettes dites définitives; donc l'emprunt n'est pas possible. Autrement dit, les collectivités locales ne peuvent pas recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses de fonctionnement;

→ la section d'investissement doit aussi être votée en équilibre, c'est-à-dire avec un solde nul ou positif. Cette fois-ci, l'emprunt est possible sous certaines conditions. Ainsi, le remboursement du capital emprunté préalablement est une dépense d'investissement qui doit être couverte par des recettes d'investissement présentant un caractère définitif; autrement dit, il n'est pas possible à une collectivité de couvrir la charge d'une dette préexistante par un nouvel emprunt. En outre, le principe de sincérité budgétaire impose, on le relèvera à toutes fins utiles, de ne pas majorer artificiellement une recette et ne pas minimiser artificiellement une dépense pour équilibrer le budget. En résumé, au sens des finances locales, un budget est équilibré si, dans le cadre d'inscriptions budgétaires sincères, il vérifie les conditions suivantes :

→ équilibre comptable des deux sections;

→ financement obligatoire de l'emprunt par des ressources définitives de la section d'investissement.

On notera finalement que l'endettement doit figurer en haut de bilan (dans les éléments de passif). La traduction budgétaire, c'est que dans le cadre d'un budget local équilibré, la charge de la dette doit être couverte par des ressources définitives prioritairement à l'inscription de dépenses nouvelles.

## Comment un budget local se présente-t-il ?\*

► Un budget est un acte juridique qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses. Au sens matériel, il n'existe qu'un seul budget, mais il peut formellement se présenter, *in fine*, en plusieurs documents.

En effet, le **budget primitif** est tout d'abord voté et énonce aussi précisément que possible l'ensemble des recettes et des dépenses pour l'année. Mais en cours d'année, des

**budgets supplémentaires** ou rectificatifs sont nécessaires, afin d'ajuster les dépenses et les recettes aux réalités de leur exécution. De plus, des **budgets annexes** retracent les recettes et les dépenses de services particuliers.

► La structure d'un budget comporte deux parties : la section de fonctionnement et la section d'investissement qui se composent chacune d'une colonne dépenses et d'une colonne recettes. À l'intérieur de chaque colonne, il existe des chapitres, qui correspondent à chaque type de dépense ou de recette, ces chapitres étant eux-mêmes divisés en articles.

La **section de fonctionnement** regroupe :

- toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges à caractère général, de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations, amortissements, provisions) ;
- toutes les recettes que la collectivité peut percevoir des transferts de charges, de prestations de services, des dotations de l'État, des impôts et taxes, et éventuellement des reprises sur provisions et amortissement que la collectivité a pu effectuer. Il s'agit notamment du produit des quatre grands impôts directs locaux, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation générale de décentralisation (DGD).

La **section d'investissement** comporte :

- en dépenses : le remboursement du capital de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité (travaux en cours, opérations pour le compte de tiers...);
- en recettes : les emprunts, les dotations et subventions de l'État; on y trouve aussi une recette d'un genre particulier, l'autofinancement, qui correspond en réalité au solde excédentaire de la section de fonctionnement.

## **Comment un budget local est-il préparé ?\***

► **La préparation d'un budget relève de l'exécutif local** (maire, président du conseil départemental ou régional, selon la collectivité) et est assurée par les services financiers des collectivités. Elle nécessite une évaluation des dépenses et des recettes pour l'année à venir.

► **L'État doit fournir les renseignements indispensables** (montant des dotations, détermination des bases d'imposition, informations générales sur le personnel) pour que les collectivités puissent évaluer leurs recettes. Les délais de production des données financières – notamment le montant des dotations à attendre et l'estimation des bases fiscales nécessaires à l'anticipation des recettes – expliquent que les collectivités doivent adopter leur budget, non pas au 1<sup>er</sup> janvier, mais au 15 avril de l'année de l'exercice.

► **Les dépenses obligatoires doivent être sincèrement évaluées.** Elles concernent les secteurs de compétences fixés par la loi pour chaque type de collectivité. Ainsi, le budget régional doit intégrer, par exemple, les dépenses relatives à la rénovation des lycées. De même, les charges de personnel sont obligatoires pour toutes les collectivités et doivent être inscrites en dépenses. Si ce n'est pas le cas, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes, qui demande à la collectivité de rectifier l'oubli et, à défaut, autorise le préfet à les y inscrire d'office.

► **En ce qui concerne les dépenses, des discussions sont engagées avec les services,** selon un calendrier établi en interne, et sont suivies de réunions d'arbitrage. Les collectivités peuvent alors déduire leur marge de manœuvre par rapport aux recettes qu'elles attendent, soit afin de contenir les dépenses pour respecter la règle de l'équilibre, soit afin d'effectuer des choix stratégiques en mettant l'accent sur des priorités politiques.

## **Comment un budget local est-il voté?\***

► Le budget est voté **par l'assemblée délibérante de la collectivité.** La tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant le vote du budget est obligatoire, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants. Il permet d'informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de présenter les grandes orientations pour l'année à venir.

Après le débat, mais avant le vote, les membres de l'assemblée doivent recevoir le budget et ses annexes. L'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'aménagement des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales allège le contenu des documents préparés par les exécutifs locaux.

► Le budget d'une collectivité territoriale doit toujours être  **voté en équilibre réel et sincère** , et suivant un calendrier établi par la loi (avant le 15 avril, ou le 30 avril l'année de renouvellement de l'assemblée). La section de fonctionnement est d'abord adoptée avant la section d'investissement. Les budgets sont votés par chapitres ou, si l'assemblée délibérante le décide, par articles à l'intérieur de chaque section.

Les communes qui ont adopté la nomenclature comptable mise en place par l'instruction M 14, c'est-à-dire une comptabilité qui se rapproche du plan comptable utilisé par les entreprises, peuvent recourir au  **vote fonctionnel**  lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants. Il consiste à regrouper dans une même famille ou fonction (par exemple, l'éducation) les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui y correspondent. D'autres instructions comptables, qui se rapprochent de celles des communes, ont été adoptées pour les départements (instruction M 52 dont l'application a été généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2004) et pour les régions (instruction M 71 généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2008).

## **Un budget peut-il être modifié après son vote ou pendant son exécution ?\***

Après son vote, un budget est toujours susceptible d'être modifié. Plusieurs raisons et plusieurs techniques conduisent à une modification de l'acte budgétaire.

► Le  **budget supplémentaire**  est un acte d'ajustement et de report. En effet, tout comme les lois de finances rectificatives pour le budget de l'État, il offre la possibilité de corriger en cours d'année les prévisions du budget primitif. Il permet également d'intégrer dans les budgets locaux les résultats

de l'année précédente (excédents, déficits...) dégagés par le compte administratif adopté avant le 30 juin, c'est-à-dire après le vote du budget primitif, le 15 avril ou le 30 avril.

Le budget supplémentaire reprend la structure du budget primitif et est généralement adopté vers le mois d'octobre.

► Les **décisions modificatives** ont la même fonction que le budget supplémentaire concernant l'ajustement des prévisions en cours d'année, mais n'ont pas de fonction de report. Elles modifient ponctuellement le budget initial. Ce sont des délibérations de l'assemblée locale (conseil municipal, départemental ou régional) autorisant l'exécutif local (maire, président du conseil départemental ou régional) à effectuer des recettes ou des dépenses complémentaires.

Le nombre de ces décisions modificatives est laissé au libre choix de chaque collectivité. Elles peuvent être adoptées à tout moment après le vote du budget primitif et peuvent même, pour la section de fonctionnement, être votées jusqu'au 21 janvier de l'année suivante, afin d'ajuster les crédits destinés notamment à régler les dépenses engagées avant le 31 décembre.

► Les modifications peuvent aussi résulter d'une **intervention du préfet** : un budget peut être voté et ne pas respecter les éléments obligatoires, c'est-à-dire ne pas inclure les dépenses obligatoires de chaque collectivité ou ne pas observer le principe de l'équilibre réel. Le préfet peut alors saisir la chambre régionale des comptes qui lui donne un avis. Dans le cas du non-respect de l'équilibre réel, il règle et exécute le budget si la collectivité refuse d'en rétablir la régularité.

## Comment le budget local est-il appliqué ?\*

L'application du budget est gouvernée par un principe fondamental : la **séparation des ordonnateurs et des comptables**.

L'ordonnateur, qui est l'exécutif des collectivités (maire, président du conseil départemental ou régional), donne l'ordre d'engager les dépenses et de recouvrer les recettes,

mais ne peut pas manipuler les fonds publics. Il tient le compte administratif.

Le comptable public est chargé d'exécuter les dépenses et les recettes selon les indications de l'ordonnateur, mais il ne lui est pas subordonné. Il est responsable personnellement et sur son propre argent de ces opérations. C'est un fonctionnaire de l'État dépendant du corps des comptables du Trésor. Il tient le compte de gestion de la collectivité.

► L'application du budget obéit à des **règles précises** faisant intervenir successivement l'ordonnateur et le comptable public.

**Pour les dépenses**, il y a quatre opérations, les trois premières relevant de l'ordonnateur (phase administrative) et la dernière du comptable (phase comptable) :

- l'**engagement** : décision par laquelle l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense. Elle se traduit par l'affectation des crédits nécessaires au règlement de la dépense ;
- la **liquidation** : il s'agit de vérifier la réalité de la dette de la collectivité et de fixer le montant de la dépense ;
- l'**ordonnancement** : c'est un mandat de paiement par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer ;
- le **paiement** par le comptable : il procède d'abord à certaines vérifications, portant sur la régularité des opérations précédentes, et ensuite au paiement de la dépense.

**Pour les recettes**, se succèdent également phase administrative et phase comptable :

- l'**émission d'un ordre de recettes** (phase administrative) : la collectivité constate qu'un administré doit s'acquitter d'une somme correspondant à un service qui lui a été rendu (ex. : repas pris dans une cantine scolaire) ;
- le **contrôle**, notamment de l'existence de l'autorisation de percevoir la recette, et le **recouvrement** de celle-ci, c'est-à-dire son encaissement par le comptable public, constituent la phase comptable.

## LA COMPTABILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La décentralisation, l'élargissement des compétences des collectivités, et surtout la libéralisation de leur financement, nécessitent de mettre à la disposition des élus, des citoyens et des partenaires financiers des collectivités des informations et des indicateurs fiables et précis sur leur situation financière et sur l'impact financier de l'action publique.

La comptabilité locale **s'inspire de longue date du plan comptable conçu pour les entreprises privées**, puisque le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique confirmait une pratique, déjà à l'époque, antérieure. Le décret de 1962 a été abrogé et remplacé par le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

On distingue les comptabilités par niveau de collectivités.

### Les principes communs

La comptabilité, contrairement aux actes budgétaires – autorisation et prévision, donc logique *a priori* – repose sur une démarche *a posteriori* puisqu'il s'agit de retracer les mouvements financiers exécutés. La comptabilité va être tenue par l'ordonnateur, au moyen de ce qu'on appelle le **compte administratif** ; le comptable public tient, pour sa part, le **compte de gestion**. Évidemment, les deux documents doivent coïncider.

Les collectivités territoriales élaborent plusieurs documents budgétaires avant et pendant l'exercice. À l'issue de la gestion, doit être voté le compte administratif qui arrête le résultat de l'exercice. Même si leur portée juridique est très différente, budget et comptabilité portent sur les mêmes objets, et doivent donc rendre compte des masses financières selon les mêmes grilles d'analyse, les mêmes nomenclatures. À cet égard, la comptabilité publique locale s'inspire du plan comptable général. Les réformes comptables reprennent ainsi les principes comptables généraux d'indépendance des exercices, de sincérité des comptes et de prudence. Ceci se traduit par l'introduction des techniques comptables :

→ de **rattachement des produits (recettes) et des charges (dépenses) à l'exercice** : la comptabilité est donc tenue en droits constatés, c'est-à-dire qu'elle constate les engagements pris (ex. : dettes envers des fournisseurs), et les droits acquis par la collectivité (ex. : impôts dus) ;

- d'**amortissement obligatoire des biens renouvelables** (comme les véhicules), afin d'apprécier le coût de ce renouvellement et donc d'inciter à dégager les ressources correspondantes ;
- de **provisionnement**, notamment pour les garanties d'emprunt, les litiges et contentieux et le remboursement différé de la dette.

### La comptabilité des communes

► La **M 14** est la nomenclature budgétaire et comptable qui s'applique aux communes et à leurs services publics à caractère administratif, aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, aux caisses des écoles et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Votée par le Parlement en 1994, elle a été mise en œuvre en 1997.

La M 14 cherche notamment à **améliorer l'information budgétaire et financière**, en particulier sur la situation patrimoniale des communes.

► Simplifiée pour les communes de moins de 3 500 habitants, elle s'inspire en grande partie de l'architecture et des conventions du plan comptable général utilisé par les entreprises. Ainsi, elle reprend les mêmes classes de comptes pour le compte de résultat, le bilan et le hors-bilan. Elle peut ainsi fournir des éléments d'appréciation sur le patrimoine communal et faciliter l'analyse de la situation financière (niveau d'endettement, autofinancement, etc.).

Le résultat de la section de fonctionnement est affecté au profit de la section d'investissement. À titre prévisionnel, il doit autofinancer les investissements projetés. En fin d'exercice, si un résultat supérieur aux prévisions apparaît, il peut servir à financer de nouveaux investissements ou de nouveaux besoins de fonctionnement.

► Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la M 14 met en place une **nomenclature fonctionnelle**, permettant de reclasser les recettes et les dépenses selon les politiques conduites par la commune (enseignement, culture, action économique, administration générale, etc.). Le vote du budget peut également s'effectuer par fonction, mais seulement pour les communes de 10 000 habitants et plus. Enfin, l'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales a modifié l'instruction M 14 : la pluriannualité est renforcée et le régime des provisions réformé.

## La comptabilité des départements et des régions

► **Pour les départements**, l'instruction M52 adapte la comptabilité à l'environnement juridique (décentralisation, réformes législatives diverses) et recherche l'homogénéité la plus grande possible avec celle des autres collectivités. Appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, elle renforce également la comptabilité patrimoniale (principes d'amortissement hors voirie; comptabilité d'exercice). La nomenclature fonctionnelle retrace les spécificités des politiques départementales, notamment en matière sociale (revenu de solidarité active, allocation personnalisée à l'autonomie, prévention médico-sociale) ou pour les subventions versées aux autres collectivités pour la construction d'équipements publics. Le vote du budget s'effectue par nature ou par fonction. La M52 permet de provisionner des risques, de constituer des réserves et donne un support comptable à la gestion active de la dette.

► **Pour les régions**, l'instruction M71 vise également à améliorer la patrimonialité de leurs comptes. Les régions ont été les dernières collectivités territoriales à disposer d'une instruction comptable rénovée.

Les instructions M52 et M71 ont évolué avec l'ordonnance du 26 août 2005 et le renforcement de la pluriannualité.

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## Quels principes régissent la fiscalité locale ?\*

► Les collectivités territoriales **ne peuvent pas créer d'impôts nouveaux** pour alimenter leur budget.

► La loi du 10 janvier 1980 leur a accordé la **liberté de voter les taux des quatre taxes directes**. Il est à noter cependant que, depuis 2011, les régions ne votent plus le taux d'aucun impôt direct local; la liberté du vote du taux est désormais restreinte aux communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et départements.

Mais la loi encadre cette liberté de **limites précises**, afin d'éviter des inégalités de traitement entre les contribuables et une trop forte croissance de la pression fiscale.

En effet, pour les communes, les taux de la taxe d'habitation (TH) et des deux taxes foncières ne doivent pas dépasser un plafond égal à 2,5 fois la moyenne nationale de l'année précédente ou de la moyenne départementale, si elle est plus élevée. Pour la contribution foncière des entreprises (CFE), le taux plafond est deux fois la moyenne nationale de l'année précédente constatée au niveau des communes et des EPCI.

La variation des taux est encadrée : les collectivités peuvent choisir soit d'appliquer une variation identique aux quatre taxes (variation proportionnelle), soit de faire varier librement les taux de TH et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (variation différenciée), sachant que cela va avoir un impact, via des règles complexes de liens entre les taux, sur les taux applicables à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et à la CFE. Ces taux sont ainsi « arrimés » les uns aux autres.

► Ce sont les directions des **services fiscaux qui fixent les bases d'imposition** des quatre taxes directes. Par exemple, la revalorisation des valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties est fixée par l'État, et non par les collectivités territoriales, qui ne peuvent que se baser sur les éléments transmis par l'État.

## Quelles sont les ressources fiscales des collectivités territoriales ?

Les ressources fiscales des collectivités se décomposent en fiscalité directe et fiscalité indirecte pour un total de 125,6 milliards d'euros (Md€) en 2013.

### ► La fiscalité directe

Elle comprend principalement quatre taxes et des prélèvements de moindre importance.

Les **quatre taxes directes** sont :

- la taxe d'habitation, payée par les particuliers et les entreprises ;
- la taxe sur le foncier bâti, payée par les propriétaires du terrain ;

- la taxe sur le foncier non bâti, également payée par les propriétaires du terrain ;
- la contribution économique territoriale, acquittée par les entreprises, venant en substitution de la taxe professionnelle (TP) supprimée depuis 2010.

Ces quatre taxes représentent un peu plus de la **moitié des recettes fiscales** des collectivités, groupements à fiscalité propre inclus : on estime qu'elles s'élevaient à 73,8 Md€ en 2014.

Jusqu'à sa suppression, la taxe professionnelle était la plus importante taxe locale. Elle représentait, à elle seule, près de 30 % des recettes fiscales, directes et indirectes, en 2010 (la TP ayant été collectée en 2009 pour la dernière fois, c'est sur la base des données relatives de la compensation relais à la TP que ces chiffres sont calculés). La fiscalité économique locale mise en place en substitution (CET, IFER, TASCOM) ne dégage pas un produit aussi important que la TP (25,1 Md€ en 2014 contre 30,3 Md€ en 2009).

À ces quatre taxes, il faut ajouter d'**autres taxes directes**, notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le montant de la fiscalité locale directe pour l'ensemble des collectivités s'élevait, pour l'année 2013, à 77,5 Md€.

#### ► La **fiscalité indirecte**

Elle représente une part plus limitée des ressources fiscales des collectivités. En 2013, elle s'élevait à 50,4 Md€. Il s'agit principalement des droits de mutation à titre onéreux et de la part locale de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Il peut s'agir encore de la taxe sur les cartes grises, la taxe sur l'électricité et la taxe différentielle sur les véhicules de société à moteur ou vignettes. Cette fiscalité est plus dépendante de la conjoncture économique que la fiscalité directe.

## Qu'est-ce que la contribution économique territoriale ?

► Introduite par la loi de finances initiale pour 2010, la contribution économique territoriale (CET) se substitue à la taxe professionnelle (TP) comme la première **imposition locale des entreprises**.

Sur le plan financier, la substitution n'est que partielle. Afin de compenser la réduction globale de taxation des entreprises souhaitée par le Gouvernement pour des raisons économiques et industrielles, un système complexe de financement a été mis en place pour ne pas léser les collectivités territoriales.

► La structure de la CET se décompose globalement en deux parties.

La **cotisation foncière des entreprises (CFE)** est collectée au seul profit des communes et de leurs groupements. Son taux reste voté par les élus dans le cadre de règles de plafonnement et de liaison. La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (terrains, constructions, installations...) situés en France, ce qui est plus étroit que l'assiette de l'ancienne TP qui comprenait l'ensemble des immobilisations (le capital fixe – immeubles, terrains, outillage, matériel...) de l'entreprise.

La **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** est partagée entre les différents niveaux de collectivités (25 % pour les communes et leurs groupements, 25 % pour les régions, 50 % pour les départements). Son taux est fixé nationalement selon un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires.

► Un point mérite d'être souligné : les collectivités territoriales perdent l'essentiel de leur liberté de fixation des taux au fur et à mesure des évolutions de la TP/CET, car elles n'ont pas la maîtrise du taux de la CVAE, et seul l'échelon communal bénéficie de la CFE.

En 2014, 7 Md€ ont été collectés au titre de la CFE et 16 Md€ au titre de la CVAE. Contrairement à la fiscalité ménage en augmentation tendancielle, la fiscalité économique locale

(25,1 Md€ en 2014) est assez stable en volume d'une année sur l'autre et, par ailleurs, nettement inférieure à son niveau constaté en 2010 (31,3 Md€).

## LA QUESTION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La taxe professionnelle (TP), créée par la loi du 29 juillet 1975, entre en application dès le 1<sup>er</sup> janvier 1976, en remplacement de la contribution des patentes, héritée de l'époque révolutionnaire. Celle-ci était devenue franchement archaïque dans un monde industrialisé, puisqu'elle induisait des distorsions de pression fiscale en défaveur des petits contribuables et épargnait davantage les industries lourdes.

### Une taxe très rapidement obsolète

Cette nouvelle taxe conserve toutefois certains traits d'archaïsme, puisqu'il s'agit d'une imposition indiciaire. Elle opère une taxation des immobilisations (terrains, bâtiments, machines, matériels...) selon leur valeur locative indiciaire; la base d'imposition recouvre aussi une partie de la masse salariale distribuée par l'entreprise – ce qu'on appelle la part salaire de la taxe professionnelle.

Aussi, elle va, d'emblée, faire l'objet de critiques et susciter des appels à une réforme en profondeur. Outre qu'elle ne donne pas entière satisfaction au niveau de la redistribution de la charge fiscale entre les différentes entreprises, elle se révèle plus pénalisante pour les industries ayant un besoin massif de main-d'œuvre – qui ont donc une masse salariale importante – comme pour celles reposant sur un fort investissement capitalistique – qui ont donc d'importantes immobilisations. Ce constat, qui n'est du reste guère étonnant, se prolonge par celui du caractère particulièrement problématique de cette fiscalité dès lors que le chômage devient un enjeu politique de premier plan; plus tard, quand le constat d'une dynamique de désindustrialisation s'imposera avec netteté, la TP apparaîtra encore davantage comme un impôt économiquement peu pertinent.

Les transformations du tissu productif, l'apparition et le développement d'entreprises à forte valeur ajoutée, notamment dans le secteur des nouvelles technologies, pouvant réaliser un important chiffre d'affaires avec peu de personnel et quasiment pas d'immobilisation, ont achevé de rendre inéluctable une remise en question de la TP telle qu'elle était assise.

## Une réforme introuvable?

Dans le contexte économique qui caractérise notre pays depuis la seconde moitié des années 1970, la taxe professionnelle apparaît économiquement peu pertinente et, au demeurant, fiscalement peu dynamique, étant incapable de s'adapter aux nouveaux modèles productifs.

► Il a été régulièrement proposé de **faire de la TP une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises**, ce qui permettrait d'obvier aux nombreux inconvénients de son assiette définie en 1975. Mais autant la notion de valeur ajoutée se manie aisément dans le cadre d'une fiscalité indirecte appréhendant chaque transaction séparément – ce que fait la TVA –, autant une imposition directe, condamnée à appréhender l'activité d'une entreprise sur la globalité d'un exercice, ne peut pas faire l'économie d'en donner une – difficile – définition économique et juridique. Au demeurant, et surtout, il ne fallait pas que la substitution des bases provoque de soudaines ruptures dans les niveaux de ressources financières des collectivités ni n'entraîne un brusque changement de la pression fiscale subie par les entreprises.

► Jusqu'en 2010, la situation, qui n'est pas restée figée, est toutefois essentiellement bloquée autour d'une fiscalité condamnée mais à laquelle on ne parvient pas à trouver un remplaçant acceptable. Deux adaptations intervenues à la fin des années 1990 sont à relever. D'une part, en 1999, le Gouvernement décide la **suppression de la part salaire de la TP** – remplacée par une dotation compensatrice de l'État. La part salaire disparaît progressivement à partir de cette année et définitivement en 2003. D'autre part, les lois de finances initiales pour 1996 et 1999 mettent en place une **seconde taxe professionnelle**, autrement assise. Il s'agissait d'une TP supplémentaire frappant (à 1,5 % depuis 2001) la valeur ajoutée des entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 7,6 millions d'euros.

► Dans les années 2000, la question de la réforme de la TP revêt une acuité particulière. Dans son rapport remis en 2004, la **commission Fouquet** préconise la création d'une taxe professionnelle assise à 80 % sur la valeur ajoutée et à 20 % sur les immobilisations évaluées selon leurs valeurs locatives. La proposition n'est pas suivie et la situation reste marquée par une TP uniquement basée sur les immobilisations et une TP supplémentaire fondée sur la valeur ajoutée des grandes entreprises.

À la fin, compte tenu des différentes politiques de dégrèvement, de plafonnement et de compensations diverses, l'État prenait à sa charge 55 % des montants collectés par la TP !

### La CET : une logique proche de celle de la TP

À cet égard, on peut constater que la contribution économique territoriale (CET), née de l'annonce soudaine de la suppression de la TP – qui a un peu pris de court les collectivités territoriales –, n'est pas si innovante qu'il y paraît : le dispositif de la CET répond à une **logique très similaire à celle de la TP** dans son dernier état ; la CET opère une contraction de la contribution fiscale locale des entreprises. La CET regroupe en effet deux prélèvements : la contribution foncière des entreprises (CFE), qui n'est pas sans rappeler la TP assise sur les immobilisations – mais avec une assiette beaucoup plus étroite ; la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui n'est pas sans rappeler la TP bis créée en 1996, dont elle reprend aussi le taux de 1,5 % – mais des mécanismes de dégrèvement font que seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros sont frappées à ce tarif.

### Les autres dispositifs d'accompagnement de la suppression de la TP

La suppression de la TP s'est accompagnée de la création d'une **imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)** et du transfert vers le bloc communal (communes et EPCI) de la **taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)** qui était un impôt d'État jusqu'alors.

La suppression de la TP a signifié, concrètement, une baisse globale de la fiscalité économique locale, passant de plus de 31 Md€ en 2010 (sur la base de la compensation-relais) à un peu moins de 23 Md€ en 2011 (pour l'ensemble CFE + CVAE + IFER + TASCOM). C'est un premier constat à tirer.

Le second, c'est que cette évolution n'a pas eu les mêmes conséquences selon les échelons territoriaux : ainsi la fiscalité économique du bloc communal est passée de 18,8 Md€ en 2010 à 11,3 Md€ l'année suivante ; par contre l'échelon régional a vu son produit fiscal économique progresser de 3 Md€ à 4,3 Md€. Les ordres de grandeur restent inchangés en 2015.

## Que sont les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ?

► Appelés « effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales » jusqu'en 2011, les transferts financiers de l'État aux collectivités (101,4 Md€ en 2015) regroupent trois ensembles :

- les **concours de l'État aux collectivités territoriales** (55,1 % de l'ensemble en 2015, contre encore 61 % en 2013 et 58,3 % en 2014, baisse qui illustre la politique actuelle de diminution des dotations) ;
- les **dégrèvements d'impôts locaux** et les **subventions spécifiques** versées par les ministères (12,8 %) ;
- la **fiscalité transférée** (32,1 % en 2015, contre 27 % en 2013, cette hausse compensant la baisse des dotations et permettant de maintenir le volume d'ensemble des transferts financiers).

► Les concours sont essentiellement constitués des **dotations versées par l'État** aux collectivités. Certaines de ces dotations sont prévues au budget général de l'État à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais la majorité des dotations (dont la dotation générale de fonctionnement ou le Fonds de compensation pour la TVA) sont payées sous forme de prélèvements sur recettes. Les sommes sont déduites directement des recettes du budget général, et s'analysent donc comme des moindres recettes ; elles n'apparaissent pas comme des dépenses budgétaires.

Il y a lieu de ranger aussi dans cette catégorie des concours une partie des **produits des amendes de police relatives à la circulation routière**, incluant le produit des radars automatiques (art. L2334-24 CGCT) à travers un compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». En 2014, ce compte a reçu environ 84,1 % du produit des amendes de circulation et de stationnement et a reversé 48 % de son solde aux communes et à leurs groupements.

## Quelles sont les dotations de l'État aux collectivités territoriales ?

Les dotations sont des prélèvements opérés sur le budget de l'État et distribués aux collectivités territoriales. Il s'agit de concours de l'État aux collectivités territoriales, qui sont la forme quantitativement la plus importante des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Elles peuvent avoir différents objectifs.

- ▶ Les dotations et subventions peuvent tout d'abord servir à **financer le fonctionnement des collectivités.**

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, créée en 1979, est la plus importante contribution de l'État aux collectivités. La loi de finances pour 2004 ayant modifié profondément son architecture, son montant a alors doublé, passant de 18,8 milliards d'euros (Md€) en 2003, soit 32 % des concours financiers de l'État, à 36,8 Md€ (62 %) l'année suivante. En 2015, elle représentait 36,6 Md€, contre 40 Md€ en 2014, cette baisse manifestant la politique de l'État visant à diminuer ses dotations. Les collectivités peuvent librement employer la DGF qui bénéficie aux communes, aux groupements de communes à fiscalité propre, aux départements et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, aux régions.

Les autres dotations de fonctionnement sont, par exemple, la dotation spéciale « instituteurs » (19 millions d'euros en 2015), en voie d'extinction à mesure du remplacement de ces derniers par les professeurs des écoles ; la dotation « élu local » pour les communes de moins de 1 000 habitants les plus défavorisées (65 millions d'euros en 2015) ; le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, créé en 2006 et doté, en 2015, de 500 millions d'euros.

- ▶ Les dotations d'équipement constituent une **recette d'investissement.**

La **dotation globale d'équipement (DGE)**, d'un montant de 709 millions d'euros en 2010, dernière année de son existence, était attribuée par les préfets aux départements, à certaines communes et groupements de communes, sous

conditions de ressources et de population, afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures.

En 2011, la DGE des communes a fusionné avec la dotation de développement rural (DDR, 131 millions d'euros en 2010) pour former la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. En 2015, cette dotation s'élevait à 815 millions d'euros, et la DGE des départements à 219 millions.

Le **Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**, d'un montant de 6 Md€ en 2015, est aussi une dotation d'équipement et compense la TVA payée par les collectivités sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant.

► Les **dotations de compensation** peuvent servir à compenser des transferts de compétences de l'État aux collectivités. Il s'agit notamment de la dotation générale de décentralisation (1,6 Md€ en 2015).

Elles peuvent aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'État sur la fiscalité locale.

La dotation relative à la formation professionnelle (1,7 Md€ en 2013) faisait partie de cette catégorie, mais elle est remplacée depuis 2014 par un bouquet de ressources dynamiques composé en grande partie de ressources fiscales transférées (1,3 Md€ en 2015), notamment une fraction supplémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

## Comment les métropoles sont-elles financées ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) aborde la question des finances des métropoles dans la partie V consacrée à la coopération intercommunale, les métropoles étant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cela laisse de côté les métropoles dérogatoires qui pourraient être des collectivités territoriales à part entière, comme, pour l'instant, la métropole de Lyon.

Concernant le volet dépenses, l'article L5217-10 CGCT prévoit que, sauf dispositions contraires, les métropoles

sont soumises aux dispositions du livre III de la deuxième partie, afférent aux finances communales.

S'agissant des recettes, l'article L5217-11 CGCT renvoie aux articles concernant les communautés urbaines, tandis que l'article suivant met en place une dotation globale de fonctionnement pour les métropoles.

Les articles suivants du CGCT décrivent les conditions dans lesquelles un transfert de compétences du département ou de la région vers la métropole, ayant pour résultat un accroissement des charges pour celle-ci, doit être compensé par un transfert équivalent de ressources, l'objectif évident étant de maintenir le niveau de capacité financière de cette nouvelle structure intercommunale.

Le droit afférent au financement des métropoles a été précisé par une ordonnance 2014-1490 du 11 décembre 2014 et un décret 2014-1746 du 29 décembre 2014.

## LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le regroupement de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peut répondre à deux objectifs très différents :

→ la gestion commune de certains services publics locaux ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. Dans ce cas, les communes recherchent une forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative » ;

→ la conduite collective de projets de développement local. En faisant ce choix, les communes optent pour une forme de coopération plus intégrée ou « fédérative ».

Le financement de l'intercommunalité ne sera pas le même suivant que le regroupement intercommunal est de type associatif ou fédératif.

### Le financement des structures intercommunales associatives

Les structures intercommunales associatives, quelle que soit leur forme – syndicats à vocation unique (SIVU), syndicats à vocation multiple (SIVOM), syndicats mixtes, n'ont **pas de fiscalité propre**.

Elles ne peuvent donc pas voter les taux d'imposition locale et ne disposent d'aucun pouvoir d'exonération fiscale. Leurs ressources proviennent principalement des contributions financières des communes adhérentes, auxquelles il faut ajouter les concours financiers de l'État, ainsi que d'autres recettes.

► Les **contributions financières des communes** appartenant à l'EPCI peuvent être budgétaires ou fiscalisées. Les **contributions budgétaires** sont des prélèvements effectués directement sur le budget de chaque commune qui sont ensuite reversés au groupement intercommunal. Les **contributions fiscalisées** sont des prélèvements additionnels effectués sur les contribuables locaux qui acquittent, en plus des impositions communales, départementales et régionales, une contribution au profit de leur groupement intercommunal. Ces contributions constituent par conséquent un supplément à la fiscalité communale, prélevé sur chacune des quatre taxes directes locales (deux taxes foncières, contribution économique territoriale – CET –, taxe d'habitation) au profit de la structure intercommunale. Le montant de ces contributions varie selon une clé de répartition inscrite dans les statuts de l'EPCI.

► Les structures intercommunales sans fiscalité propre peuvent également bénéficier de **concours financiers de l'État**. Ces derniers prennent plusieurs formes :

→ le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui rembourse, avec un décalage de deux ans, sur une base forfaitaire et globale, les versements de TVA que les groupements supportent sur leurs dépenses d'investissement. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de bénéficier par dérogation du FCTVA pour financer les investissements dans le domaine routier ;

→ la dotation globale d'équipement (DGE), qui n'est versée qu'aux groupements dont la population est inférieure à 20000 habitants (35000 outre-mer).

► Enfin, les structures intercommunales sans fiscalité propre peuvent bénéficier d'**autres recettes** :

→ le produit des taxes, contributions ou redevances perçues en contrepartie des services qu'elles assurent (comme l'enlèvement des ordures ménagères) ;

→ différentes aides (comme les fonds structurels accordés par l'Union européenne).

## Le régime de fiscalité propre des structures fédératives

Les structures intercommunales fédératives (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines) sont placées d'emblée sous un régime de fiscalité propre. Ce régime, qui est également applicable aux syndicats d'agglomération nouvelle en voie d'extinction, se décline en deux variantes distinctes :

- le régime de la fiscalité additionnelle (avec ou sans fiscalité professionnelle de zone);
- le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU).

### LE RÉGIME DE FISCALITÉ ADDITIONNELLE

Régime initial, et encore le plus appliqué, il s'applique aux communautés de communes qui n'ont pas opté pour la FPU, de même qu'aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999, dès lors qu'elles n'ont pas changé de régime fiscal.

Dans ce régime, le groupement intercommunal est doté des mêmes compétences fiscales qu'une commune : il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. Mais **sa fiscalité se surajoute à celle des communes**, qui continuent de percevoir leur fiscalité sur les quatre taxes directes.

Le législateur permet aux groupements à fiscalité propre additionnelle d'opter pour la **fiscalité professionnelle de zone (FPZ)**, tout en conservant leur fiscalité sur les autres taxes. La FPZ vise à unifier le taux de la CFE sur une zone d'activités économiques clairement délimitée et ainsi à faire disparaître les inégalités de pression fiscale, incompréhensibles pour les redevables dans les aires d'activités multicommunales.

### LE RÉGIME DE LA FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE (FPU)

Il s'applique :

- de plein droit, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999 et aux syndicats d'agglomération nouvelle;
- de manière optionnelle aux communautés de communes;
- de plein droit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, sauf délibération contraire d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes intéressées, aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999 et aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants.

Dans ce régime, l'**EPCI se substitue progressivement aux communes** pour la gestion et la perception du produit de la fiscalité

professionnelle (CET, c'est-à-dire la CFE + la part communale de CVAE ; la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et certaines composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, IFER) sur l'ensemble de son périmètre. Le groupement perçoit le produit des impositions économiques des communes regroupées, vote le taux et décide des exonérations. Les communes conservent cependant dans leur intégralité les autres impositions.

Avant la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) induisait une spécialisation des taxes : les taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) revenaient aux communes, tandis que la TP revenait aux groupements. Toutefois, les EPCI relevant du régime fiscal de la TPU avaient la possibilité de lever une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti. Il s'agissait donc d'un régime de fiscalité mixte, qui se présentait jusqu'à la suppression de la TP comme une option de la TPU.

La loi de finances pour 2010, qui a supprimé la TP, a fait perdre à la fiscalité mixte son caractère optionnel en généralisant la fiscalité additionnelle sur les ménages au profit des communautés relevant du régime de la FPU.

### LES SOURCES DE FINANCEMENT NON FISCALES

Les groupements intercommunaux à fiscalité propre jouissent également de sources de financement non fiscales. Ils peuvent ainsi recevoir des **dotations budgétaires de l'État** :

→ la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes (ou « dotation d'intercommunalité »), composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation. Leur montant est calculé en fonction d'un coefficient d'intégration fiscale ;

→ la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui résulte de la fusion, par la LFI pour 2011, de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR), et qui est octroyée aux EPCI à fiscalité propre sous conditions démographiques ;

→ le FCTVA.

Par ailleurs, à l'instar des groupements intercommunaux associatifs, les structures intercommunales à fiscalité propre jouissent d'**aides diverses** et de **recettes propres** (produits de taxes, redevances ou contributions correspondant à des services assurés par elles).

Source : E. Arkwright et al., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, op. cit.

## L'UTILISATION DE LA RESSOURCE FINANCIÈRE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### Comment les dépenses des collectivités territoriales sont-elles réparties ?\*

Depuis 1982, les dépenses des collectivités territoriales sont en augmentation constante, en raison des nouvelles compétences et des personnels que l'État leur a transférés. On est ainsi passé, hors groupements, de 370 milliards de francs en 1982 – soit 56,4 milliards d'euros (Md€) – à 201,8 Md€ en 2013 (233,6 Md€, intercommunalité incluse).

On distingue les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

► Les **dépenses de fonctionnement** sont les plus importantes. Elles concernent les opérations courantes des collectivités territoriales. En 2013, elles représentaient 69,6 % de leurs dépenses totales avec 162,7 Md€.

Elles regroupent principalement :

- les frais de rémunération des personnels, qui constituent le premier poste de dépenses (56,6 Md€ en 2013, soit 24,2 % des dépenses totales) ;
- les intérêts de la dette, c'est-à-dire les intérêts des emprunts (4,5 Md€ en 2013, soit près de 2 % des dépenses totales) ;
- les dépenses d'entretien et de fourniture ;
- les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité.

► Les **dépenses d'investissement** concernent des opérations en capital. Elles comprennent :

- les remboursements des emprunts (12,8 Md€ en 2013, soit 5,5 % des dépenses totales) ;
- les travaux d'équipement ;
- les acquisitions immobilières et mobilières.

Elles représentaient 71,1 Md€ en 2013, contre 51,63 Md€ en 2003.

Les dépenses d'investissement des collectivités en font le premier investisseur public. Elles sont alimentées par des besoins structurels importants (les transports publics urbains par exemple).

## Quel est le poids de chaque collectivité dans les dépenses ?\*

Les dépenses totales des collectivités, groupements à fiscalité propre inclus, se sont fixées en 2013 à 233,6 milliards d'euros (Md€). Après une légère contraction en 2010 par rapport à l'année précédente, les chiffres consolidés pour 2011 (219,4 Md€) indiquaient déjà un retour à une dynamique haussière qui se trouve donc confirmée.

► Les **dépenses des communes et des groupements de communes** représentent **plus de la moitié des dépenses** de l'ensemble des collectivités, avec 132,5 Md€ en 2013 (contre 72 Md€ pour les départements et 28,7 Md€ pour les régions).

Ceci peut s'expliquer notamment par l'importance des frais de fonctionnement et, particulièrement, des **frais de personnel**, qui constituaient en 2013 près du tiers (31,5 %) des dépenses du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre), contre 16,3 % pour les départements et 10,7 % pour les régions.

► Ces dépenses, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissement, ne connaissent pas dans le détail les mêmes évolutions selon les collectivités. En 2013, les dépenses totales se sont montées à :

– **100,8 Md€ pour les communes** (132,5 Md€ pour le secteur communal dans son ensemble), chiffre en nette hausse par rapport à 2010. La part relative des dépenses de fonctionnement a sensiblement baissé dans les communes, représentant désormais 66,8 % contre 68,5 % en 2010 ;

– **72,4 Md€ pour les départements**, chiffre en nette hausse par rapport aux années précédentes. La part relative des dépenses de fonctionnement continue à augmenter assez

rapidement dans les départements, représentant désormais 79,6 %, contre 78,5 % en 2012, 77,3 % en 2010 et 74,5 % en 2009 ;  
– **28,7 Md€ pour les régions.** Les dépenses de fonctionnement se sont stabilisées à 61,3 %, après une année 2010 de forte hausse de ce ratio (61,5 % contre 57,1 % en 2009).

## Quel est le rôle des collectivités territoriales dans l'investissement public ?

Les collectivités sont le **premier investisseur public**. Elles ont réalisé en 2013 près de 70 % de l'investissement public civil (58,8 % de l'investissement d'ensemble). Leurs dépenses dans ce domaine présentent un caractère cyclique suivant le rythme des élections locales. Elles étaient, hors remboursement de la dette, de 40,8 milliards d'euros (Md€) en 2003, de 50,9 Md€ en 2006, de 56,8 Md€ en 2007, de 55,2 Md€ en 2008.

► À partir de 2009 et de l'entrée en vigueur du plan de relance, l'analyse de cette donnée est rendue délicate. Globalement, sur la longue période, l'importance croissante de cette part s'explique par les vagues de décentralisation successives impulsées par l'État, même si la baisse des dépenses d'investissement entre 2009 et 2010 est patente, que ce soit en valeur relative ou en valeur absolue. Ainsi en 2009, elles se montaient à 56,7 Md€, pour redescendre en 2010 à 52 Md€. L'année 2011 marque un retour à la hausse, à 54 Md€, confirmé par suite puisque les collectivités auront dépensé (toujours hors remboursement) 58 Md€ en 2013.

L'impact des investissements sur la dynamique économique nationale est certain, particulièrement en termes d'activité et d'emplois dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

► Par niveau de collectivité, les investissements, hors remboursement de la dette, s'élevaient pour 2013 à :

- 37,4 Md€ pour le bloc communal, soit 28,2 % de leurs dépenses totales (remboursement de la dette compris) ;
- 11,9 Md€ pour les départements, soit 16,4 % de leurs dépenses totales (incluant le remboursement de la dette), dont 4,1 Md€ pour les collègues ;

– 9 Md€ pour les régions, soit 31,5 % de leurs dépenses totales (remboursement de la dette compris), dont 6 Md€ pour l'enseignement.

► L'investissement des collectivités demeure alimenté par des besoins structurels importants, notamment dans les domaines des transports publics urbains, du développement des nouvelles technologies, de la mise aux normes et de l'environnement. L'investissement le plus important reste encore celui des communes, malgré les transferts de compétences aux groupements intercommunaux, devenus des relais de l'investissement communal.

## LES ENJEUX LOCAUX DE LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

### Pourquoi les finances locales sont-elles concernées par l'endettement de l'État ?

Il est de plus en plus nécessaire d'avoir une approche globale – on dira plutôt consolidée – des finances publiques pour répondre aux contraintes de gestion d'origine européenne.

► Les critères, d'abord de convergence, puis de stabilité et de croissance définis par le pacte (PSC) de 1997, dans le cadre de la mise en place de l'euro, définissent pour les pays membres de l'Union européenne des **objectifs de déficit et d'endettement publics couvrant l'ensemble des administrations publiques (APU)**, c'est-à-dire l'État *stricto sensu*, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de Sécurité sociale (ASSO).

Aussi n'est-ce pas le budget de l'État *stricto sensu* qui doit rester sous la limite des 3 % du PIB de déficit et des 60 % du PIB de dette ; c'est l'ensemble consolidé des budgets des APU qui doit satisfaire ces critères. On comprend bien qu'une hausse de l'endettement local entraîne mécaniquement une restriction des marges de manœuvre de l'État, si tant est

qu'il espère sincèrement rester dans les limites définies au niveau européen.

► Cette liaison des déficits et des dettes nationales et locales a trouvé une nouvelle expression dans le **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** signé le 2 mars 2012 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce traité impose aux 23 États signataires (États alors membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque) de fixer une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre, permettant d'atteindre un objectif de moyen terme (OMT) correspondant à un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB.

Ce ratio s'apprécie également au niveau des APU. Ainsi, si les finances de l'État ou les finances sociales dérapent, les marges de manœuvre juridique des collectivités se contractent, et vice-versa. Les collectivités sont donc directement concernées par le niveau d'endettement de l'État.

On pourrait présenter cette réalité sous l'angle inverse, en disant que l'État lui-même est concerné directement par le niveau d'endettement des collectivités ; c'est pourquoi la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a mis en place un nouvel indicateur, l'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) (*voir p. 145*).

## **Les collectivités territoriales sont-elles endettées ?**

► L'endettement des collectivités a été très important, mais a connu une **diminution constante entre 1997 et 2002**. En effet, malgré l'existence d'une autonomie d'emprunt pour les collectivités depuis les années 1980, la dette des collectivités a baissé durant cette période. Elle est passée de 92,4 milliards d'euros (Md€) en 1997 à 87 Md€ en 2003, soit une baisse de 5,8 %.

**Depuis 2003**, en revanche, le niveau d'endettement des collectivités a **tendance à augmenter de nouveau**, même si 2010 et 2011 ont marqué un sensible recul (16 Md€ empruntés

chaque année) par rapport à 2008 et 2009 (19 Md€). L'année 2012 a semblé amorcer un retour vers un niveau plus élevé d'emprunt (18 Md€), mais il s'est sans doute agi d'un effet rebond de la crise, les collectivités ayant emprunté 16,8 Md€ en 2013. Au 31 décembre 2013, leur stock de dette était de 137,5 Md€.

► Cependant, il existe des **différences de niveau d'endettement** selon le type de collectivité. Ainsi, en 2013, l'importance de l'annuité de la dette (remboursement du capital et paiement des intérêts) dans les recettes de fonctionnement des collectivités était de :

- 10,6 % pour les communes (7,1 % pour les intercommunalités) ;
- 5,9 % pour les départements ;
- 11,8 % pour les régions.

► Les collectivités ont recours à l'emprunt pour compléter leurs ressources. Celui-ci est caractérisé par plusieurs traits spécifiques :

- à la différence des recettes fiscales et des dotations de l'État, qui sont des recettes définitives, l'emprunt est une **ressource temporaire** car il faudra le rembourser ;
- l'emprunt est **exclusivement affecté aux nouveaux investissements**. Il ne peut donc pas financer les dépenses de fonctionnement ;
- le **service des intérêts** est une dépense de **fonctionnement** ;
- le **remboursement du principal** est une dépense d'**investissement**, qui doit obligatoirement être couverte par des recettes d'investissement définitives ;
- le remboursement du principal doit être **inscrit au budget** et couvert par des recettes correspondantes préalablement à d'autres dépenses (nouvelles) d'investissement.

## Les collectivités territoriales ont-elles accès aux marchés financiers ?

► La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a libéralisé l'emprunt des collectivités en supprimant l'autorisation préfectorale préalable qu'elles devaient obtenir avant de solliciter un financement auprès d'un organisme privé – mais il ne

s'agit pas directement d'un accès aux marchés. Depuis cette date, **les collectivités choisissent librement le montant, le taux, l'établissement auquel elles s'adressent pour se financer**. C'est une évolution qui s'inscrivait alors dans le souci de leur donner plus d'autonomie de gestion, puisque la décision de souscrire un emprunt, librement négocié dans le respect du cadre budgétaire, est exécutoire directement dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire après transmission aux services préfectoraux.

Cette liberté d'accès à l'emprunt a contribué à créer un véritable marché du financement local, ce qui s'est traduit par la diversification des financeurs et des produits financiers proposés aux collectivités.

► La **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, créée en 1816, a commencé à prêter aux collectivités territoriales dès 1821. C'est donc un acteur classique du financement local, qui partage la scène avec d'autres acteurs plus récents. Il y a lieu de mentionner **Dexia-Crédit local**, qui est un lointain descendant d'un démembrement de la CDC – devenu une société anonyme en 1987, le Crédit local de France – et de sa fusion avec le Crédit communal de Belgique. Le marché du financement local est partagé notamment entre les caisses d'épargne (environ 21 % du marché), le Crédit agricole (15 %), la Société générale (8 %) et le Crédit mutuel (environ 3 %).

► Historiquement, les collectivités utilisaient des prêts à taux fixes et annuités constantes. Il s'agit de produits extrêmement simples. Avec le recours aux marchés financiers, elles ont désormais **accès aux produits structurés**, leur proposant des prêts à taux variables, indexés sur les marchés obligataires ou monétaires. Les collectivités, qui peuvent emprunter en devises étrangères, peuvent aussi opter pour des produits de type SWAP, permettant de permuter taux fixe et taux variable, éventuellement dans la limite d'un couloir de taux défini entre un taux plafond (CAP) et un taux plancher (FLOOR).

L'emprunt local correspond en toute hypothèse à des **produits classiques de financement** que les collectivités sollicitent auprès d'établissements de crédit.

► Contrairement à l'État, **l'emprunt obligataire est encore très marginal** à l'échelon local (moins de 7 % de la dette locale au 31 décembre 2013) ; il faut dire que pour recourir à ce type de financement, les collectivités devraient pouvoir intervenir sur les marchés, ce qui suppose, d'une part, de produire une grande quantité de documentation sur la gestion financière – comme gage de transparence –, et d'autre part, d'être notées, à l'instar de l'État, par des agences de notation.

Les collectivités territoriales françaises sont peu enclines à l'emprunt obligataire, sans doute en raison de la grande fragmentation du tissu local en France. En 2015, seules 51 d'entre elles font l'objet d'une notation et les collectivités françaises représentent seulement 1,4 % des encours obligataires locaux à l'échelle européenne émis entre 2000 et 2012.

L'**Agence France Locale (AFL)** permet aux collectivités territoriales qui en sont membres d'accéder plus facilement à l'emprunt obligataire. L'AFL a procédé à sa première émission d'obligations en mars 2015 ; les sommes collectées sont partagées, selon des modalités spécifiques, entre les collectivités membres.

## **Quels sont les risques du financement des collectivités territoriales par le secteur bancaire privé ?**

► Les produits structurés auxquels les collectivités territoriales ont accès les exposent à des risques de dérapages financiers dont elles n'ont pas toujours conscience. Il est évident que la technique de taux variables peut se révéler avantageuse (pour optimiser à court terme la charge de la dette) ; mais quand le **taux est indexé sur des indicateurs complètement étrangers à la gestion locale** (comme la variation des monnaies entre elles), les collectivités peuvent se trouver soudainement exposées à une augmentation

brutale de la charge de leur dette, qui peut rendre leurs comptes insoutenables en dehors de toute erreur de gestion qui leur serait imputable.

À cet égard, toutes les collectivités ne sont pas égales, car les plus importantes ont les moyens de se doter d'une expertise financière. Les plus modestes n'ont pas cette possibilité, mais sont également exposées aux sollicitations du secteur bancaire et des cabinets de consulting qui ont quelque chose à leur vendre.

► La réalité est plus complexe, car si la crise de 2008 a mis le problème sur le devant de la scène, **toutes les collectivités ne sont pas exposées de façon identique** aux emprunts toxiques. Les statistiques produites alors par le Gouvernement et par la Cour des comptes ne sont pas superposables dans les chiffres (ni concernant l'évaluation globale des emprunts toxiques ni concernant la répartition entre les collectivités), mais elles convergent toutes deux pour désigner les communes moyennes (plus de 10 000 habitants) et grandes comme les principales détentrices d'emprunts à risque.

Cela veut dire (au moins) deux choses. D'une part, il y a eu des **défaillances d'information** aux organes locaux avant qu'ils n'engagent leurs collectivités sur ce type de produits, ce qui questionne le rôle et l'obligation de conseil que doivent remplir les organismes bancaires prêteurs aux collectivités territoriales, ainsi que le rôle des cabinets de conseil. D'autre part, au-delà de l'analyse théorique, les **collectivités les plus importantes**, sans doute parce qu'elles ont plus de besoins de financement que les plus petites, se sont en réalité **davantage exposées**.

► Pour limiter les risques, le législateur a introduit en juillet 2013 un **article L1611-3-1 CGCT restreignant les caractéristiques des produits auxquels les collectivités peuvent souscrire**. Notamment en cas de taux variables, la formule d'indexation doit répondre à des critères de simplicité et de prévisibilité, ces notions étant définies dans un décret en Conseil d'État. Il s'agit du décret 2014-984 du

28 août 2014 relatif à l'encadrement des conditions d'emprunt des collectivités territoriales, de leurs groupements et des services départementaux d'incendie et de secours, codifié aux articles R1611-33 et R1611-34 CGCT.

## LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES LOCALES

### Les citoyens et les élus peuvent-ils contrôler les finances locales ?\*

► La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 évoque, dans ses articles 14 et 15, le **droit des citoyens et de la société de contrôler les finances publiques**.

Aujourd'hui, les citoyens peuvent d'abord exercer un **contrôle politique** sur la gestion financière des collectivités par leur vote lors des élections locales, en sanctionnant ou en validant l'action des élus. Ils disposent aussi d'un droit à l'information et à la **communication de documents budgétaires**, affirmé par la loi du 6 février 1992 « comme un principe essentiel de la démocratie locale ».

Le code général des collectivités territoriales précise qu'en cas de non-respect de certaines règles d'élaboration, d'adoption ou de présentation des actes budgétaires, les administrés peuvent, sous certaines conditions, **saisir le juge administratif**.

► Les **élus**, quant à eux, disposent de moyens de contrôle qui ont été renforcés par la loi du 6 février 1992. Ils peuvent contrôler les finances locales :

- lors du **débat d'orientation budgétaire**, qui doit avoir lieu obligatoirement dans les deux mois précédant le vote du budget (dans les collectivités de 3 500 habitants et plus) ;
- au moyen des **questions orales** qu'ils peuvent poser à l'exécutif local en cours d'année ;

- au moyen des **documents budgétaires** et de leurs annexes qui leur sont communiqués au moins cinq jours avant le vote du budget ;
- lors de l'**adoption des budgets modificatifs** ;
- lors de l'**adoption du compte administratif**, qui peut donner lieu à un débat et qui permet de comparer le budget voté au budget effectivement réalisé ;
- par les **délibérations** qu'ils adoptent en cours d'année engageant financièrement la collectivité, et par les communications de l'exécutif sur la situation de trésorerie ;
- par la communication par l'exécutif des **lettres d'observation définitives des chambres régionales des comptes**.

## Quels sont les contrôles exercés par les services de l'État ?\*

Les actes budgétaires sont soumis à un double contrôle des services de l'État.

► Le **contrôle du préfet** : après leur vote, les budgets sont transmis au préfet qui exerce un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire en liaison avec la chambre régionale des comptes qu'il saisit et à laquelle il demande un avis.

Ces deux contrôles, aux finalités différentes, peuvent être complémentaires. Le contrôle de légalité porte sur les conditions d'élaboration, d'adoption ou de présentation des documents budgétaires et de leurs annexes. Le contrôle budgétaire doit faire respecter les règles de gestion (le calendrier, la règle de l'équilibre réel, l'inscription des dépenses obligatoires et le déficit du compte administratif) applicables lors de l'élaboration et de l'exécution du budget.

► Le **contrôle du comptable public** : celui-ci exécute les opérations financières et tient un compte de gestion dans lequel il indique toutes les dépenses et recettes de la collectivité. Il vérifie que les dépenses sont décomptées sur le bon chapitre budgétaire et que l'origine des recettes est légale. Il ne peut pas effectuer un contrôle d'opportunité. En effet, il ne peut pas juger de la pertinence des choix politiques

effectués par les collectivités puisqu'elles s'administrent librement. Dans le cas contraire, l'ordonnateur peut « requérir » le comptable, c'est-à-dire le forcer à payer.

Dès lors que le comptable détecte une illégalité, il rejette le paiement décidé par l'ordonnateur. Les comptables publics engagent leur responsabilité pécuniaire et personnelle sur les paiements qu'ils effectuent. En cas de problème, le ministre des Finances peut émettre un ordre de reversement, qui contraint le comptable à verser immédiatement, sur ses propres deniers, la somme correspondante.

## **Quel est le rôle du juge administratif?\***

### **► Le déféré préfectoral**

Le contrôle de légalité est l'un des moyens permettant de faire respecter les « règles du jeu » de la décentralisation par les collectivités territoriales. Depuis 1982, le préfet a essentiellement conservé, vis-à-vis des collectivités, le pouvoir de saisir la juridiction administrative dès lors qu'il détecte une **illégalité**. C'est le déféré préfectoral.

Le code général des collectivités territoriales précise que le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime illégaux dans les deux mois suivant leur transmission à ses services. Parmi ces actes figurent les délibérations des conseils municipaux, départementaux et régionaux, et donc les budgets des collectivités. Les déférés préfectoraux peuvent être assortis d'une demande de sursis à exécution (référé-suspension).

Si le préfet choisit de ne pas saisir le tribunal administratif alors que des illégalités sont facilement décelables, la responsabilité de l'État peut être engagée et le préfet reconnu responsable de faute.

### **► Le recours pour excès de pouvoir**

Il se définit comme le recours par lequel on demande au juge l'annulation d'un acte en raison de l'illégalité dont il serait entaché. Tout administré, qui a un intérêt à agir, peut saisir le tribunal administratif directement pour faire annuler

une décision prise par une collectivité qui lui paraît illégale. Ainsi, les lois des 29 janvier 1993 et 8 février 1995 permettent l'admission par le juge administratif des recours présentés par les contribuables locaux. Le Conseil d'État avait, pour sa part, admis dès son arrêt Casanova de 1901 que la qualité de contribuable communal donnait qualité à agir contre les actes administratifs unilatéraux municipaux.

## Que sont les chambres régionales des comptes ?

► Ce sont des juridictions **chargées de contrôler les comptes locaux** qui ont été mises en place avec la décentralisation, en 1982. Conformément au principe d'unité de l'État, il s'agit de **juridictions nationales** dans lesquelles officient des magistrats inamovibles qui sont des fonctionnaires de l'État. Cependant, leur ressort de compétence est territorialisé.

Les chambres régionales des comptes (CRC) représentent une contrepartie à la suppression de la tutelle *a priori* sur les actes des collectivités territoriales. Les compétences de ces juridictions sont définies par la loi et sont reprises dans le code des juridictions financières, aux articles L211-1 et suivants.

► Si, à leur création, il y avait en métropole une CRC pour chacune des vingt-deux régions, leur nombre a ensuite été réduit.

La nouvelle rédaction de l'article L212-1 du code des juridictions financières, issue de la loi 2011-1062 du 13 décembre 2011, limitait leur nombre à vingt au maximum. Le décret 2012-255 du 23 février 2012 a défini ainsi quinze CRC métropolitaines, auxquelles s'ajoutaient cinq CRC ultramarines (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte).

Du fait de la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015, le nombre de CRC a été, en métropole, ramené à 13 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (décret 2015-1199 du 30 septembre 2015), ce qui a pour effet de rétablir **une juridiction par**

**région**, comme c'était le cas originellement. Les CRC ultra-marines ne sont pas touchées et restent au nombre de 5.

► Dans les collectivités d'outre-mer (COM), le législateur a mis en place des **chambres territoriales des comptes (CTC)**. L'article L252-1 du code des juridictions financières met en place les CTC de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article L262-1 définit celle de Nouvelle-Calédonie, tandis que l'article L272-1 en crée une en Polynésie française. Au total, il y a donc cinq CTC.

► Ceci étant, les CRC et les CTC forment un ensemble homogène (CRTC) en termes de compétences ; sur le plan institutionnel, la CRC d'Île-de-France se distingue par la présence d'un vice-président.

Les CRTC sont, avec la Cour des comptes, des juridictions administratives spécialisées. Comme la Cour des comptes, elles exercent des **fonctions juridictionnelles** – lesquelles relèvent en appel de la Cour des comptes et en cassation du Conseil d'État – et des **fonctions non juridictionnelles**.

Les CRTC sont des juridictions indépendantes, fixant librement leur programme de contrôle sans recevoir d'instructions de la Cour des comptes. Ceci étant, il existe des liens les unissant à la juridiction de la rue Cambon : le président de la Cour des comptes préside le Conseil de CRTC ; les présidents des CRTC sont des magistrats de la Cour des comptes ; dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques (art. 47-2 de la Constitution) de la Cour, la pratique des enquêtes communes avec les CRTC s'est développée.

## **Quels sont les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes ?**

La compétence d'une chambre régionale des comptes (CRC) s'étend à toutes les collectivités territoriales de son ressort géographique, qu'il s'agisse des communes, des départements et des régions, mais également de leurs établissements publics. Par ailleurs, la Cour des comptes a donné délégation aux CRC pour contrôler certains établissements

publics nationaux, comme certaines universités ou encore les chambres d'agriculture.

Dans ce cadre, les CRC sont dotées d'une **triple compétence** en matière de contrôle.

► Le **jugement des comptes des comptables publics** est la mission juridictionnelle des CRC. La CRC juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités et de leurs établissements publics.

Ce contrôle juridictionnel est la mission originelle des CRC. Il s'agit d'un contrôle de régularité des opérations faites par les comptables publics. Il consiste à vérifier non seulement que les comptes sont réguliers, mais surtout que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer. Le contrôle en opportunité est interdit.

► Le **contrôle budgétaire**, qui est une mission non juridictionnelle, vise à garantir le respect par les collectivités des contraintes pesant sur leurs budgets. C'est un contrôle spécifique aux CRC, sans équivalent au niveau de la Cour des comptes ; il constitue la contrepartie de la disparition de la tutelle en 1982, les budgets locaux n'étant plus soumis à un contrôle préfectoral préalable.

La CRC intervient dans quatre cas :

- lorsque le budget primitif est **adopté trop tardivement** (après le 15 avril), le préfet doit saisir la CRC qui formule des propositions pour le règlement du budget sous un mois ;
- en cas d'**absence d'équilibre réel** du budget voté (recettes ne correspondant pas aux dépenses), trois délais se succèdent : trente jours pour la saisine de la CRC par le préfet, trente jours également pour que la CRC formule ses propositions, un mois pour que l'organe délibérant de la collectivité régularise la situation, faute de quoi le préfet procède lui-même au règlement du budget ;
- en cas de **défaut d'inscription d'une dépense obligatoire**, la CRC peut être saisie par le comptable public concerné, le représentant de l'État ou par une personne y ayant un intérêt. Elle constate ce défaut dans un délai d'un mois à

compter de la saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité en cause;

– enfin, lorsque l'**exécution du budget** est **en déficit**, de 10 % ou plus des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, ou de 5 % dans les autres cas, la CRC lui propose des mesures de rétablissement dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par le représentant de l'État. En outre, elle valide le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

► Le **contrôle de la gestion** est une mission non juridictionnelle. Il vise à examiner la régularité et la qualité de la gestion des collectivités territoriales. Il porte non seulement sur l'équilibre financier des opérations de gestion et le choix des moyens mis en œuvre, mais également sur les résultats obtenus par comparaison avec les moyens et les résultats des actions conduites.

Se prononçant sur la régularité des opérations et l'économie des moyens employés, et non en termes d'opportunité des actes pris par les collectivités territoriales, les CRC cherchent d'abord à aider et inciter celles-ci à se conformer au droit, afin de prévenir toute sanction.

# LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE

## Quelles sont les différentes ressources de la protection sociale ?\*

- ▶ Les ressources de la protection sociale se répartissent en trois catégories :
  - cotisations sociales ;
  - impôts et taxes affectés ;
  - contributions publiques de l'État.

Depuis une vingtaine d'années, **la part de ces différentes ressources évolue**. En effet, on assiste à une diminution du poids des cotisations sociales, qui restent quand même la première source de financement, corrélativement à une **augmentation de la part des ressources fiscales**, liée notamment à la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG). Cette évolution, qui trouva un écho particulier dans le débat autour de la « TVA sociale », répond à la nécessité de ne pas faire peser le financement de la protection sociale sur les seuls revenus d'activité et de distinguer le financement des prestations relevant de la solidarité nationale de celles relevant de l'assurance.

- ▶ Les **cotisations sociales** (versements obligatoires effectués par les employeurs et les salariés, ainsi que les non-salariés pour acquérir des droits à des prestations sociales) représentent toujours une part prépondérante des ressources de la protection sociale (440 Md€ en 2013, soit 62 % des ressources totales).

- ▶ Le financement fiscal par les **impôts et taxes affectés (ITAF)** fournit toutefois une part croissante des ressources (178 Md€, soit 25 % du total des ressources en 2013).

Les ITAF sont, comme leur nom l'indique, des ressources fiscales affectées au financement des prestations sociales

ou des dépenses spécifiques de certains régimes d'assurances sociales. Parmi la cinquantaine d'ITAF existants, la **contribution sociale généralisée (CSG)**, créée en 1991, est le principal (91,5 Md€ en 2013, soit 51 % des ITAF). On peut citer également la **contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)**, créée en 1996, ainsi que diverses contributions dues par les entreprises, des taxes sur les produits considérés comme nuisibles à la santé (alcool, tabac) ou la contribution solidarité autonomie (CSA) à la charge des employeurs et affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Chaque année, le jaune budgétaire « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale », annexé au projet de loi de finances, récapitule l'ensemble des ITAF, ainsi que les organismes bénéficiaires correspondants.

► Les **contributions publiques de l'État et des collectivités territoriales** (68,8 Md€ en 2013, soit un peu moins de 10 % du total des ressources de la protection sociale) financent notamment des dépenses de solidarité (ex. : revenu de solidarité active, Fonds de solidarité vieillesse), une partie des exonérations de cotisations employeurs pour les bas salaires, et subventionnent des régimes de façon permanente ou en cas de difficultés (ex. : les régimes de retraite de certaines professions dans lesquelles le nombre d'actifs cotisants est inférieur au nombre de retraités).

► Le reliquat, soit une vingtaine de milliards d'euros, correspond à des produits financiers ou des ventes de biens ou services. Ces recettes sont tout à fait marginales.

## Qu'est-ce que la CSG ?

La contribution sociale généralisée (CSG) est un **impôt affecté au financement de la protection sociale**. Ses recettes sont affectées à l'assurance-maladie, aux prestations familiales, aux retraites par le biais du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), à la perte d'autonomie *via* la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA),

ainsi qu'au remboursement de la dette sociale *via* la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Créée par la loi de finances du 28 décembre 1990, la CSG est due par toute personne domiciliée en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et à la charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire français d'assurance-maladie. Elle est **prélevée à la source sur la plupart des revenus** (du travail, mais aussi du patrimoine, des placements financiers, des jeux..., à l'exception des prestations sociales et familiales).

- ▶ En 2016, les **principaux taux** sont de :
  - 8,2 % pour les revenus du patrimoine et de placement (rentes viagères, plus-values immobilières...);
  - 7,5 % pour les revenus d'activité et assimilés (salaires, primes...);
  - 6,6 % pour les pensions de retraite;
  - 6,2 % pour les revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières...).

La CSG est en partie déductible de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 5,1 % pour les revenus d'activité et de 3,8 % et 4,2 % pour les revenus de remplacement.

- ▶ La CSG vise à **diversifier le mode de financement de la protection sociale** qui, avant sa création, reposait essentiellement sur les cotisations sociales. Elle a permis notamment d'alléger le poids de celles-ci sur les salaires, et donc le coût du travail, de promouvoir un mode de financement plus cohérent avec la généralisation des prestations de Sécurité sociale et de faire contribuer l'ensemble des revenus.

- ▶ Son rendement est important (91,5 Md€ en 2013) : elle représente plus de la **moitié des impôts et taxes affectés** à la protection sociale. Depuis 2009, une partie de son produit est destinée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) : initialement fixée à 0,2 point, cette part a été rehaussée à 0,48 point par la loi 2010-1594 du 20 décembre 2010.

## Qu'est-ce que la CRDS ?

► La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) est un **impôt affecté** (voir CE, 4 novembre 1996, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*) créé par l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, pour une durée initiale limitée à 13 ans et un mois.

La CRDS est **prélevée à la source sur la plupart des revenus**. Son taux de 0,5 % n'a pas évolué depuis sa création; il est appliqué sur la même assiette que la cotisation sociale généralisée (CSG). La CRDS n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, contrairement à la CSG pour laquelle le législateur a prévu une fraction déductible des revenus.

► Son produit est **entièrement destiné à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)**, créée en même temps. La CADES reçoit la dette sociale à son passif et elle est chargée de l'apurer grâce à ses revenus, notamment la CRDS.

En théorie, CRDS et CADES devaient disparaître fin janvier 2009; mais de la dette sociale supplémentaire ayant été transférée à la CADES dans les années 1990, la date butoir a d'abord été, en 1997, repoussée au 31 janvier 2014. La dette sociale continuant par ailleurs de se former, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie supprime le principe de la date butoir. Désormais, CRDS et CADES ont vocation à être maintenues jusqu'à l'apurement complet de la dette sociale.

## LA NATURE JURIDIQUE DE LA CSG ET DE LA CRDS

Il existe un débat important sur la nature juridique de la CSG. Savoir si elle est un impôt ou une cotisation sociale n'est pas une question de pure théorie, dans la mesure où, concernant les impositions de toute nature, seul le Parlement peut les créer et en fixer le régime; mais surtout, la réponse impacte énormément les résidents fiscaux français ayant des revenus (notamment du patrimoine) à l'étranger, situation assez cruciale en droit de l'Union européenne.

### Le droit français les considère comme des impôts...

Traditionnellement, le droit interne considère que **la CSG – comme la CRDS – est une imposition de toute nature**, et non une cotisation sociale. Cette position, qui est parfaitement justifiée par le fait que, contrairement aux cotisations sociales, le paiement de la CSG – ou de la CRDS – **n'ouvre aucun droit à prestation**, a été affirmée d'emblée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 90-285 DC du 28 décembre 1990 (pour la CRDS : CE, 4 novembre 1996, 177162, *Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province*).

Cette solution conduit à assujettir à la CSG et à la CRDS des personnes résidentes fiscales françaises mais qui, notamment parce qu'elles travaillent dans un autre État de l'Union européenne, ne bénéficient pas de la Sécurité sociale en France. D'un point de vue interne, il n'y a pas de contradiction, mais au regard des exigences européennes de libre circulation et d'absence de discriminations, la situation est problématique.

### ...mais la jurisprudence européenne comme des cotisations sociales

Dans une veine jurisprudentielle entamée depuis 2000 (CJCE, C-34/98 et C-169/98, 15 février 2000, *Commission c/France*), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) estime que CSG et CRDS présentent un **lien suffisamment direct avec le financement de la Sécurité sociale**, si bien que la France ne peut les prélever sur les revenus d'activité ou de remplacement de travailleurs pourtant résidant en France mais bénéficiaires d'un régime de Sécurité sociale d'un autre État membre. De fait, ces deux prélèvements obligatoires sont assimilés dans la jurisprudence européenne à des cotisations sociales.

La CJUE a confirmé et étendu cette position dans une décision récente (CJUE, 26 février 2015, C-623/13, *Ministre de l'Économie et des Finances c/Gérard de Ruyter*). En effet, dans cette affaire, était en cause la taxation à la CSG et à la CRDS de revenus du patrimoine, réalisés dans un autre État de l'Union européenne par un résident fiscal français bénéficiaire d'un régime de Sécurité sociale autre que le français; il ne s'agissait donc plus de revenus du travail ou assimilés. La CJUE considère que la source du revenu est indifférente; dès lors que le requérant ne bénéficie pas de la Sécurité sociale en France, mais qu'il doit cotiser dans un autre État membre (en l'espèce les Pays-Bas), il ne saurait être soumis à des prélèvements présentant un lien direct avec la Sécurité sociale française, car il serait alors victime d'une **inégalité de traitement avec les autres résidents fiscaux français** qui ne participent qu'à un seul régime de protection sociale.

Autrement dit, **la qualification fiscale retenue par le droit français est inopérante en droit européen**. Mais compte tenu des raisons, tant pratiques que théoriques, sous-jacentes à la qualification interne, il est certain que cette divergence de qualification juridique avec le droit européen n'a pas vocation à être comblée.

## Qu'est-ce qu'une loi de financement de la Sécurité sociale ?

► La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) est une catégorie de loi créée par la révision de la Constitution du 22 février 1996. Elle **visé à maîtriser les dépenses sociales et de santé**. Elle détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

Il faut bien souligner qu'il s'agit de loi de *financement* et non de *finances*, ce qui indique clairement que la LFSS n'est pas de la même nature que les lois de finances de l'État; notamment, elles n'ont pas de portée budgétaire.

► Parmi les éléments clés figurant dans une LFSS, il faut citer l'**ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance-maladie)**. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une simple norme d'évolution de la dépense, et non d'une enveloppe

budgétaire limitative (dont on comprend aisément l'impossibilité, puisqu'elle impliquerait de cesser les remboursements aux assurés une fois le plafond de l'enveloppe atteint).

► La LFSS est **votée par le Parlement** tous les ans, en même temps que la loi de finances (LF) déterminant le budget de l'État. Elle doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre. Le Parlement doit se prononcer dans les 50 jours, sinon le PLFSS peut être adopté par voie d'ordonnance. Elle peut aussi être modifiée en cours d'année par une LFSS rectificative.

Depuis 1996, le Parlement a donc un **droit de regard sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale**. Il peut se prononcer sur les grandes orientations des politiques de santé et de Sécurité sociale, ainsi que sur leur mode de financement.

Mais ce contrôle reste limité. Le Parlement n'a pas le pouvoir de fixer lui-même les recettes de la Sécurité sociale. La LFSS n'autorise pas la perception des recettes, elle ne fait que les prévoir. De même, les objectifs de dépenses, votés par le Parlement, évaluent les dépenses mais ne les limitent pas.

► La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 a réformé les LFSS. Elle en a modifié la présentation en la rapprochant de celle des LF, a accru les pouvoirs du Parlement, notamment en élargissant le champ des LFSS, a inscrit les prévisions dans un cadre pluriannuel et introduit une démarche «objectifs-résultats», sur le modèle des LF.

## **Quelles sont les différentes prestations sociales ?\***

Les prestations sociales désignent toutes les prestations en espèces (revenu de remplacement, ex. : indemnités journalières) ou en nature (remboursement des dépenses engagées ou financement direct de services) que les institutions de protection sociale versent à leurs bénéficiaires. Elles constituent une des formes de la redistribution des revenus et représentaient, en 2013, 31,7 % du produit intérieur brut (672 Md€).

Les comptes de la protection sociale, publiés annuellement, distinguent six catégories de prestations correspondant à autant de risques.

▶ Le **risque «vieillesse-survie»** représentait 45,8 % des prestations en 2013 (307,5 Md€), en raison du poids des retraites. Il inclut la prise en charge de la dépendance, qui n'est pas reconnue comme un risque à part entière, malgré la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie instituée par la loi du 20 juillet 2001, et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, créée par la loi du 30 juin 2004.

▶ Le **risque «santé»** concerne la maladie, l'invalidité et les accidents du travail, les maladies professionnelles. En 2013, il représentait 34,6 % des prestations servies (232,8 Md€).

▶ Le **risque «maternité-famille»** inclut notamment les indemnités journalières pour maternité, les soins aux femmes enceintes et les différentes prestations familiales (allocations familiales, aides à la garde d'enfant). Il constituait 8,4 % des prestations en 2013 (56,3 Md€).

▶ Le **risque «emploi»** couvre l'indemnisation du chômage, les aides à la réadaptation et la réinsertion professionnelle, les préretraites, pour 6,1 % des prestations en 2013 (41 Md€).

▶ Le **risque «logement»** recouvre les différentes aides versées aux ménages pour faire face à leurs dépenses de loyer ou de remboursement d'emprunt, soit 2,6 % des prestations en 2013 (17,7 Md€).

▶ Le **risque «pauvreté-exclusion sociale»**, essentiellement pris en charge par le revenu de solidarité active (RSA), constituait 2,5 % des prestations en 2013 (16,8 Md€).

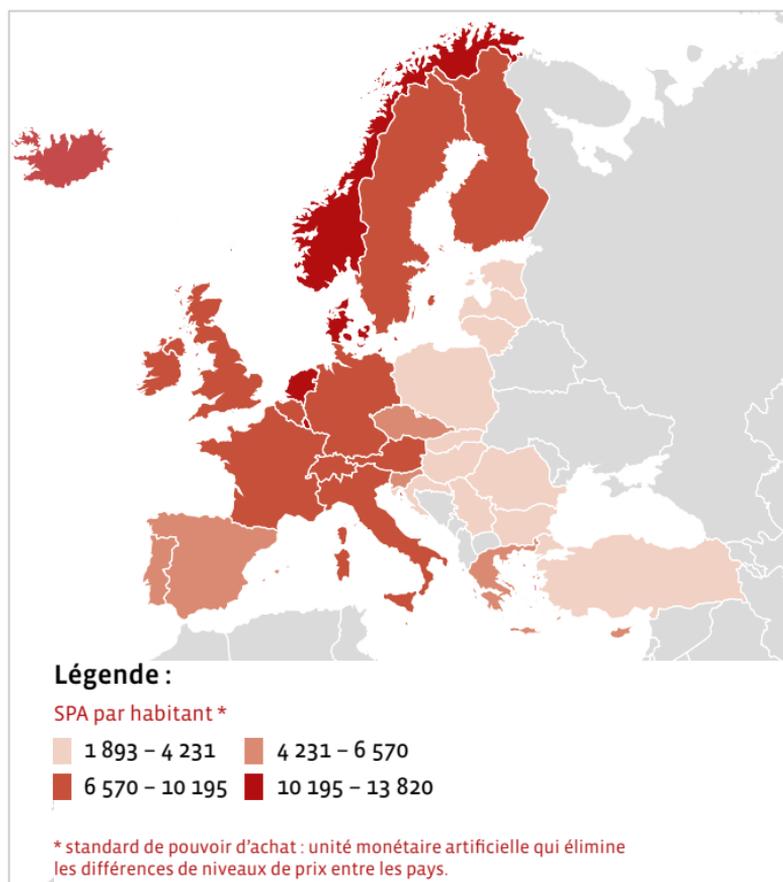
## Quelle est la part de la protection sociale dans les dépenses publiques ?

► La protection sociale est le **premier poste de dépenses publiques** en France. Celles-ci se sont élevées à près de 715 Md€ en 2013, soit 33,8 % du PIB, contre 30 % pour la moyenne des pays de l'Union européenne.

En France, comme dans la plupart des pays européens, la majorité des dépenses de protection sociale sont des dépenses publiques, ce qui n'est pas le cas, par exemple, aux États-Unis, au Canada, en Corée, mais aussi en Suisse, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Dans ces États, les dépenses de protection sociale sont pour une part significative (entre un quart et un tiers) des dépenses privées.

► Quel que soit le champ retenu – dépenses publiques uniquement, ou total des dépenses de protection sociale –, la France se situe au deuxième rang européen, après le Danemark, pour la part de richesse nationale consacrée à protection sociale. Toutefois, si l'on rapporte la dépense de protection sociale non plus au PIB mais à un indicateur nommé standard de pouvoir d'achat (SPA), qui permet de prendre en compte les différences de niveaux de prix entre les pays, la France se retrouve en sixième position au sein de l'UE, derrière le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne (*voir carte, p. 196*).

## LES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE EN EUROPE



Source : Eurostat

# LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

### Quel est le budget de l'Union européenne ?\*

► Le budget, établi annuellement, retrace les recettes et dépenses de l'Union européenne (UE). Celle-ci ne prélevant elle-même aucun impôt, le budget est donc **essentiellement financé par trois ressources propres** dont le montant est plafonné à 1,24 % du montant total du revenu national brut (RNB) des États membres.

Ces ressources, mises à disposition par les États, sont de trois types : les ressources propres dites traditionnelles (droits de douane notamment), la « ressource TVA » et la « ressource RNB ».

► Le budget annuel doit être **obligatoirement équilibré** en recettes et en dépenses. L'Union n'est pas autorisée à recourir à l'emprunt pour couvrir ses dépenses.

► Le budget **doit respecter le cadre financier pluriannuel** (art. 312 TFUE), établi pour au moins cinq ans (sept ans le plus souvent) et visant à programmer une évolution cohérente des dépenses de l'Union, coordonnée avec celle de ses ressources propres. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit 960 milliards d'euros (Md€) de crédits d'engagements.

► C'est le **Conseil des ministres** statuant à l'unanimité, après consultation du **Parlement européen**, qui adopte une décision « fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union » (art. 311 TFUE). Le cadre financier pluriannuel est adopté dans les mêmes

---

\* L'astérisque indique que le texte a été repris, en l'actualisant, de : Marion Gaillard, *L'Union européenne. Institutions et politiques*, La Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 4<sup>e</sup> éd., 2013.

conditions (extension possible à ce domaine du vote à la majorité qualifiée par une décision adoptée à l'unanimité par le Conseil européen) (art. 312 TFUE). L'établissement de nouvelles catégories de ressources propres ou l'abrogation d'une catégorie existante suit la même procédure. Certaines des mesures d'exécution des ressources propres requièrent l'approbation du Parlement.

► Le budget de l'UE, en termes de masses financières, s'élève à un montant modique : 1 % **du revenu national brut de l'UE** à 28 dans le budget 2016. Le budget s'élève à 155 Md€ en crédits d'engagements (c'est-à-dire pour engager des dépenses à venir pour les projets de longue durée financés par l'UE) et 143,9 Md€ en crédits de paiement (c'est-à-dire pour honorer les engagements).

## Quelles sont les ressources de l'Union européenne ?\*

► Dans le cadre du budget général, l'Union européenne dispose de **ressources propres**. Elles sont de trois types :

- ressources traditionnelles ;
- ressource TVA (taxe sur la valeur ajoutée) ;
- ressource RNB (revenu national brut).

La décision du Conseil du 7 juin 2007 a établi le principe d'un plafonnement global des ressources propres. Celui-ci ne doit pas dépasser 1,24 % du RNB des États membres (art. 3).

Les premières correspondent à des versements effectués par des personnes physiques ou morales (ex. : entreprises), alors que la ressource TVA et la ressource RNB sont, quant à elles, constituées par des prélèvements des États membres sur leurs recettes.

► Les **ressources propres dites traditionnelles** sont les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre et l'isoglucose. Elles ont été introduites en 1970 et sont perçues auprès des opérateurs économiques par les

États membres pour le compte de l'UE. Elles représentent 11,4 % du total des recettes de l'Union en 2014.

Les **droits de douane** sont perçus sur les importations en provenance de pays tiers au sein de l'UE, en application du tarif douanier commun en vigueur aux frontières extérieures de l'Union. Les accords de réduction ou de suppression des droits de douane (par exemple dans le cadre de l'OMC) ont entraîné la diminution de l'importance de cette ressource.

Les **prélèvements agricoles** sont perçus sur les importations dans l'UE de produits agricoles couverts par la politique agricole commune. Ces taxes doivent compenser la différence entre les cours mondiaux et les prix plus élevés de l'Union. La part de cette ressource est marginale.

► La **ressource TVA** est une contribution des États membres correspondant au montant d'une TVA perçue au taux de 0,3 % sur une assiette harmonisée entre les pays de l'UE de la TVA qu'ils perçoivent. Elle a cessé d'être la principale ressource de l'Union européenne. Elle représentait 12,3 % de la totalité des ressources propres en 2014.

► La **ressource RNB** est un prélèvement sur revenu national brut de chaque État membre d'un pourcentage fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource, qui était au départ complémentaire, c'est-à-dire qu'elle ne devait être perçue que si les autres ressources propres étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses, représente aujourd'hui la principale source de revenus du budget de l'UE, 68,7 % en 2014.

► Le budget est également alimenté, pour une part marginale (moins de 7 %), par d'**autres recettes** :

- taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes;
- contributions de pays tiers à certains programmes européens;
- amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles.

► **Hors budget**, des contributions des États membres financent d'autres types de dépenses. Il s'agit :

- du Fonds européen de développement (FED) qui regroupe les aides communautaires accordées aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ;
- de certaines dépenses de la politique étrangère et de sécurité commune.

► Enfin, l'emprunt est une ressource hors budget, car seules les ressources propres doivent garantir l'équilibre du budget. Les emprunts contractés par l'Union européenne servent à accorder des prêts (ex. : prêts à des pays tiers associés, aide alimentaire).

## Quelles sont les dépenses de l'Union européenne ?\*

Les dépenses de l'Union européenne sont quasi exclusivement des dépenses d'intervention, dites également « opérationnelles », qui servent à financer des activités concrètes sur le terrain.

► En effet, les **dépenses de fonctionnement**, c'est-à-dire les salaires et retraites des fonctionnaires européens, ainsi que les dépenses liées aux immeubles et au matériel, sont peu élevées (un peu moins de 6 % du budget 2016). Les faibles effectifs des administrations européennes (environ 33 200 fonctionnaires et autres agents en 2015) expliquent cette situation.

► Les **dépenses opérationnelles**, c'est-à-dire les dépenses liées à des actions et politiques de l'Union, représentent donc la majeure partie des dépenses (94 % dans le budget 2016). Mais leur répartition n'est pas homogène selon les domaines. Ainsi, en crédits d'engagements :

- le **développement économique** est devenu la priorité affichée de l'UE. Regroupant l'ensemble des actions visant à favoriser la compétitivité et la cohésion pour la croissance et l'emploi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, elle est

désormais la première dépense d'intervention, avec 69,8 Md€, soit 45,1 % des crédits d'engagement dans le budget 2016 ;

- la « **croissance durable : préservation et gestion des ressources naturelles** » représente 40,3 % des dépenses du budget 2016, avec 62,5 Md€. Elle comprend principalement les dépenses agricoles et les aides directes dans le cadre de la PAC (pour 42,2 Md€), ainsi que les dépenses liées au développement rural, mais aussi, par exemple, l'action en faveur de l'environnement ou les affaires maritimes et la pêche.

L'importance de la PAC a diminué depuis quelques années :

- en 1985, elle représentait 70 % du budget contre 27,2 % en 2016. Cette baisse est due aux réformes successives de la PAC et au développement des autres politiques de l'UE nécessitant également des financements ;

- « **l'Europe dans le monde** » est le troisième poste opérationnel de dépense et représente 9,2 Md€, soit 5,9 % du total du budget 2016. Il permet de financer les politiques de coopération au développement, de voisinage et de partenariat, de préadhésion, d'aide humanitaire, de démocratie et des droits de l'homme, ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC, 327 millions soit 0,21 % du total des engagements en 2016) ;

- la rubrique « **Sécurité et citoyenneté** » représente 4 Md€, soit 2,6 % des dépenses du budget 2016.

## **Comment le budget de l'Union européenne est-il élaboré et voté ?\***

Le **Conseil de l'Union** (Conseil des ministres) et le **Parlement partagent les compétences en matière budgétaire**, en statuant chaque année conformément à une procédure législative spéciale (art. 314 TFUE) qui dure du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre.

► Avant le 1<sup>er</sup> septembre, un **avant-projet de budget** est présenté par la **Commission** au Parlement et au Conseil de l'Union réunissant les ministres du budget.

► Avant le 1<sup>er</sup> octobre, le **Conseil** examine l'avant-projet, apporte éventuellement des modifications et **arrête sa position** qu'il transmet au Parlement.

► Le **Parlement** dispose alors de 42 jours pour adopter ses amendements à la position du Conseil. Si, dans les 10 jours, le Conseil accepte les amendements proposés, le budget est adopté.

► Si le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à s'accorder, un **comité de conciliation paritaire** est chargé d'approuver un projet commun dans les 21 jours. Plusieurs hypothèses sont alors possibles :

– un projet commun ne peut être adopté : la Commission doit présenter un nouveau projet de budget;

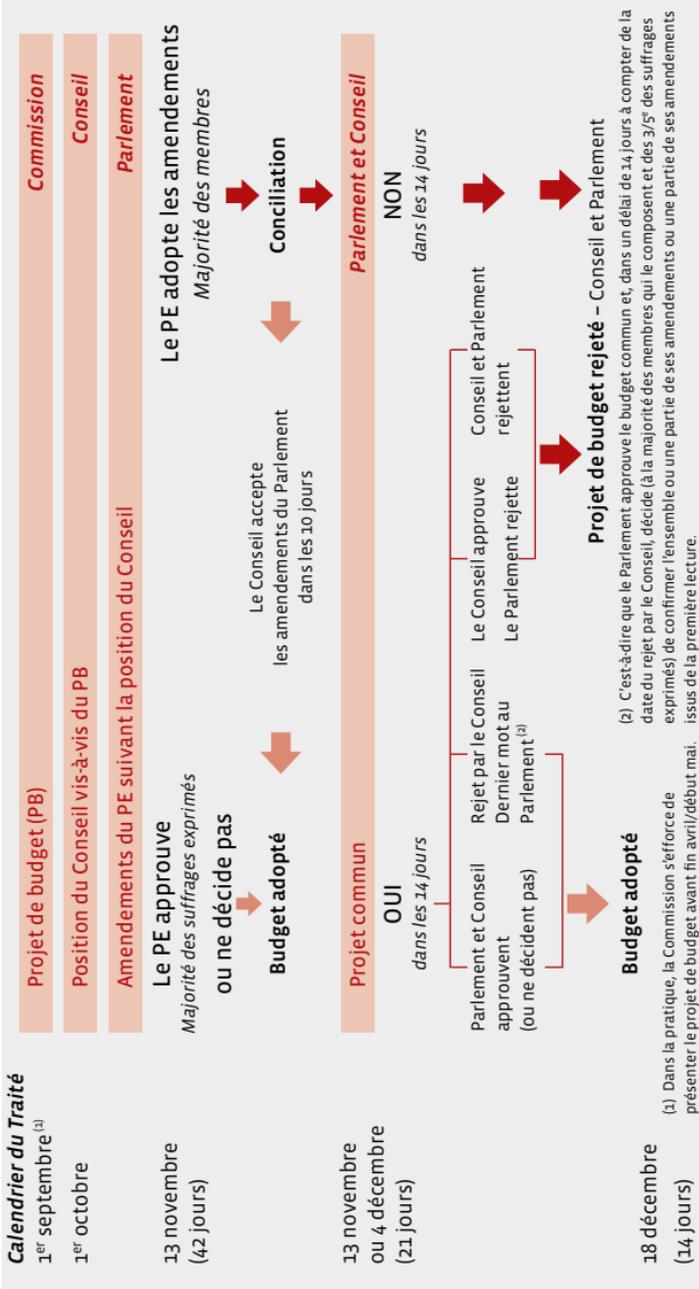
– le comité de conciliation s'accorde sur un projet, mais le Conseil le rejette : le Parlement peut avoir le dernier mot à la majorité de ses membres et des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés. Si un de ses amendements ne recueille pas cette majorité, le budget est adopté sur la base de l'accord du comité de conciliation;

– le comité de conciliation s'accorde sur un projet, mais le Parlement et/ou le Conseil ne parvien(nen)t pas ensuite à statuer : le budget est adopté conformément au projet du comité;

– le projet du comité de conciliation est rejeté par le Conseil et le Parlement : la Commission doit présenter un nouveau projet de budget;

– le projet du comité est adopté par le Conseil mais rejeté par le Parlement : la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

## LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE



Source : [http://ec.europa.eu/budget/img/explained/budgetary\\_proc\\_ilsbontreaty\\_fr.gif](http://ec.europa.eu/budget/img/explained/budgetary_proc_ilsbontreaty_fr.gif)

## Comment le budget européen est-il mis en œuvre ?

De la même manière que pour l'adoption du budget, on trouve en matière d'exécution des **modalités très spécifiques**, qui ne sont pas superposables avec celles des régimes constitutionnels internes.

► L'autorité responsable de la mise en œuvre des crédits européens est la **Commission** mais elle ne les gère pas tous directement.

Concrètement, il y a cinq modes de gestion des crédits :

- la **gestion centralisée directe**, dans laquelle ce sont directement les services de la Commission qui dépensent l'argent ;
- la **gestion centralisée indirecte**, dans laquelle les fonds sont mis en œuvre par des entités extérieures (typiquement des agences, européennes ou nationales) sous la surveillance et le contrôle de la Commission ;
- la **gestion partagée** (environ 80 % du budget européen), dans laquelle la répartition des fonds et la gestion des dépenses sont opérées par les États membres directement ;
- la **gestion décentralisée**, qui permet, sous conditions, de déléguer des crédits à des pays extérieurs à l'Union ;
- la **gestion conjointe**, très marginale, qui permet de mettre des crédits dans un pot commun, avec d'autres financeurs, au sein d'organisations internationales.

► Le budget peut être modifié après son adoption. En cas de circonstances exceptionnelles, la Commission présente, le cas échéant, des projets de budget rectificatifs.

## Qu'est-ce que le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne ?\*

► Il s'agit d'un **plan de dépenses qui traduit les priorités de l'UE en termes financiers sur plusieurs années**. Il définit les dépenses sur une période donnée ainsi que les montants maximaux disponibles pour chaque grande catégorie de dépenses.

Il fournit ainsi un **cadre financier mais également politique** afin de concentrer les ressources et les investissements là où ils sont jugés nécessaires.

► Le cadre financier pluriannuel (CFP) est apparu pour résoudre plusieurs crises institutionnelles et politiques relatives à l'adoption du budget dans les années 1980. Les premières perspectives pluriannuelles ont été initiées par Jacques Delors lorsqu'il était président de la Commission européenne en 1988 et couvraient la période 1988-1992 (Paquet Delors 1). Elles ont été suivies du Paquet Delors 2 (1993-1999) et de l'Agenda 2000 (2000-2006). Le quatrième CFP a débuté en 2007 et s'est achevé en 2013. Le CFP actuel couvre la période 2014-2020.

Le CFP a été formalisé dans le traité de Lisbonne (art. 312 TFUE), tout comme les accords interinstitutionnels (art. 17 TUE et 295 TFUE). Le budget de l'UE et le cadre financier pluriannuel, pour une période d'au moins cinq années, sont établis par un règlement européen (art. 312 TFUE).

## **Comment la France participe-t-elle au financement de l'Union européenne?\***

► Pour 2014, la France a fourni presque 21 Md€ soit 15,8 % des ressources de l'UE, deuxième contributeur derrière l'Allemagne (21,9 %). Cependant, en solde net (contribution française au budget de l'UE moins dépenses de l'UE en France), elle peut, certaines années (par exemple en 2013), avoir le rang de troisième contributeur car elle est un important bénéficiaire de la politique agricole commune.

**La contribution s'inscrit dans la loi de finances** sous la forme d'un «prélèvement sur les recettes de l'État au profit du budget de l'UE» égal au montant de la participation de la France aux ressources propres de l'UE (soit 20,2 Md€ dans la loi de finances pour 2016).

À eux trois, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont représenté 48,3 % des contributions nettes au budget de l'UE en 2014.

Depuis 2010, les ressources propres traditionnelles de l'UE ne sont plus comptabilisées au titre des prélèvements sur recettes, car elles sont désormais collectées (moins des frais de perception) par les États pour le compte de l'UE. Ainsi la participation totale de la France au budget de l'UE, recettes propres traditionnelles nettes de frais, s'élève à 22,3 Md€ en 2016 (15,5 % du budget total européen), soit près de 8 % des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions.

► Le principe de la solidarité entre États membres ne va pas de soi : des conflits opposent les États sur le rapport entre leur contribution et le montant reçu. Des déséquilibres se manifestent entre « contributeurs nets » et « bénéficiaires nets ». Le Royaume-Uni a ainsi obtenu la mise en place en 1984 (sommet de Fontainebleau) d'un **mécanisme correcteur** : il est remboursé à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il reçoit. Cette moindre contribution est compensée par un surcroît de contribution des autres États membres. Or, l'Allemagne depuis 1985, et l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède depuis 2002 ont obtenu de ne payer qu'un quart de leur part de la « correction britannique ».

Il revient donc aux autres États membres de fournir une contribution supplémentaire au prorata de leur RNB. La charge est lourde pour la France (presque 1,5 Md€ en 2015). Ce montant est conforme en grandeur aux valeurs constatées depuis le début des années 2000 (il a même dépassé 1,7 Md€ en 2008) ; les années 2010 et suivantes ont vu une réduction significative de cette valeur puisque, dans le CFP 2007-2013, le Royaume-Uni avait accepté de réduire le montant de son « chèque » de 10,5 Md€ pour cette période, sur les 50 à 55 milliards attendus.

## BUDGET ET CONTRAINTES EUROPÉENNES

### Les critères fixés en 1992 pour participer à l'UEM...\*

► Le traité de Maastricht (1992) prévoit que les pays de l'Union européenne peuvent participer à l'Union économique et monétaire (UEM) à condition de remplir **cinq « critères de convergence »** :

→ le déficit des administrations publiques ne doit pas excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB);

→ la dette publique ne doit pas aller au-delà de 60 % du PIB;

→ l'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point la moyenne de l'inflation dans les trois pays les plus performants en termes de stabilité des prix;

→ les taux d'intérêt à long terme ne doivent pas être supérieurs de plus de 2 points par rapport à ceux pratiqués dans les trois pays ayant l'inflation la plus faible;

→ les pays doivent avoir appartenu au système monétaire européen (SME) de manière continue les deux années précédant leur entrée dans l'UEM.

Par ailleurs, la Banque centrale européenne, à l'image de la Bundesbank, doit être indépendante.

Ces critères, essentiellement voulus par l'Allemagne – pour laquelle renoncer au mark n'était pas chose facile –, avaient pour but de faire converger des économies très disparates afin de rendre cohérente la future zone monétaire.

► L'objectif concernant la **dette publique** est d'éviter que la dette d'un État de la zone euro ne devienne insoutenable, car l'Union n'aurait alors plus le choix qu'entre des solutions problématiques :

→ le renflouement du pays en cessation de paiement par ses partenaires;

→ la répudiation de la dette de ce pays;

→ l'éclatement de l'Union;

→ la renonciation au principe de non-renflouement établi par le traité de Maastricht, d'après lequel la dette publique des pays de la zone euro ne peut plus être financée par les émissions monétaires (c'est-à-dire par l'inflation).

► Le critère relatif au **déficit public** procède pour sa part d'un double constat.

Auparavant, lorsqu'un pays conduisait seul une relance budgétaire, il en concentrait les inconvénients et ses partenaires en retiraient

surtout des avantages (les dépenses publiques destinées à relancer sa demande intérieure se traduisaient en effet par une hausse des exportations de ses principaux partenaires commerciaux). Cela n'est plus le cas dans l'UEM. En effet, un pays qui conduit seul une politique budgétaire expansionniste en partage désormais les effets défavorables avec tous les membres de l'Union (tensions inflationnistes, hausse des taux d'intérêt, appréciation du taux de change de l'euro). L'existence de ces « **externalités négatives** » justifiait une forte coordination des politiques budgétaires ou, à défaut, l'adoption de règles minimales permettant d'encadrer les politiques budgétaires, comme l'obligation d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB.

En outre, il était très difficile de fixer des règles qui influent directement sur le ratio dette publique/PIB, parce que l'évolution de ce ratio dépend de trop nombreux facteurs et que les situations de départ des pays de la zone euro étaient trop hétérogènes. À l'inverse, le respect d'un déficit maximal permettait indirectement de contenir l'évolution des dettes publiques.

### ...précisés par le pacte de stabilité et de croissance en 1997...\*

Les critères de Maastricht ont été précisés et complétés par le **Pacte de stabilité et de croissance** adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997.

- ▶ À travers ce dernier, les États de la zone euro se sont engagés :
  - à parvenir à une **position budgétaire « proche de l'équilibre ou en excédent à moyen terme »** afin de pouvoir faire face aux effets des fluctuations conjoncturelles sur les dépenses et sur les recettes publiques, sans dépasser pour autant le seuil de 3 % du PIB de déficit public;
  - à présenter chaque année au Conseil des ministres de l'économie et des finances (dit aussi « Conseil Ecofin ») un **programme de stabilité** dans lequel ils communiqueront régulièrement leurs prévisions de croissance et de politique budgétaire pour les trois années suivantes. Lorsque c'est nécessaire, ces prévisions doivent faire apparaître un retour vers l'équilibre des finances publiques.
- ▶ Par ailleurs, les États de l'UE ont harmonisé (sous l'égide d'Eurostat) leurs modes de calcul de la dette et du déficit publics.
- ▶ Enfin, ils ont mis en place deux types de procédures :
  - une **procédure d'examen et de surveillance mutuelle** de leurs politiques économiques et de l'évolution de leurs finances publiques.

→ Le Conseil adopte ainsi chaque année les « **grandes orientations des politiques économiques** » (**GOPE**) pour l'ensemble des États membres de l'Union. Il rend également un avis sur les programmes de stabilité et peut, sur recommandation de la Commission européenne, adresser une recommandation aux États membres dont la politique économique ne serait pas conforme aux GOPE ou compromettrait le bon fonctionnement de l'UE. Cette recommandation peut être considérée comme un « avertissement préventif » à destination d'un pays qui ne respecte pas ses engagements, ou encore le lancement d'une procédure pour « déficit excessif », comme pour l'Allemagne en janvier 2003 ;

→ une **procédure de sanction**. En cas de déficit supérieur à 3 % du PIB, le Conseil peut proposer, sur recommandation de la Commission, une stratégie d'actions à entreprendre dans les dix mois sous peine de sanctions. Ces sanctions prennent la forme d'un dépôt non rémunéré d'un montant variable (entre 0,2 % et 0,5 % du PIB du pays concerné selon le niveau du déficit), qui n'est restitué que s'il est remédié au déficit excessif dans un délai de deux ans. Cette procédure de sanction prévoit quelques dérogations, notamment en cas de circonstances exceptionnelles définies par le Pacte de stabilité et de croissance comme une baisse du PIB de plus de 2 % en glissement annuel.

→ La réforme du Pacte en 2005 conduira à assouplir ces contraintes en prenant en compte toutes les récessions et la nature des dépenses financées par le déficit (investissements, réunification allemande, etc.). Le critère des 3 % du PIB sera maintenu, mais pourra désormais être dépassé dans des circonstances exceptionnelles.

### ... confirmés par un nouveau traité entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013

À la suite du Conseil européen du 9 décembre 2011, vingt-cinq États membres, hormis le Royaume-Uni et la République tchèque, ont signé le 2 mars 2012, lors d'un Conseil européen à Bruxelles, un **Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG)** qui instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro. Il est aussi appelé Pacte budgétaire européen. Dans son économie générale, cette approche oriente vers une solution intergouvernementale au détriment de la voie communautaire. Cette signature faisait suite au Conseil informel du 30 janvier 2012 qui en avait préparé les contours et principes.

Les éléments saillants de ce texte sont :

- la règle d'or budgétaire et son inscription, « de préférence », dans la Constitution des États ;
- la correction automatique du non-respect des déficits autorisés ;
- l'établissement de sanctions de la Cour de justice de l'Union européenne s'agissant de la mise en place des règles d'or dans les ordres juridiques nationaux (amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB du pays fautif) et des sanctions quasi automatiques pour les déficits excessifs.

Ce dispositif cohérent **consolide** au plus haut niveau des normes juridiques le **dispositif dit du Six Pack**, officiellement signé le 16 novembre 2011 et qui constitue un bloc de six textes réformant la gouvernance économique européenne (trois règlements réformant spécifiquement le Pacte de stabilité et de croissance, deux autres élargissant la surveillance à l'ensemble des déséquilibres macroéconomiques, et, enfin, une directive énonçant des règles applicables aux cadres budgétaires des États membres).

La nouvelle version du pacte de stabilité prévoit notamment une « **majorité inversée** » pour voter les sanctions contre les États en déficit excessif ne respectant pas les recommandations qui leur ont été adressées : ceux-ci se verront infliger des sanctions automatiques à moins qu'une majorité d'États s'y oppose. En outre, elle contraint les États à avoir un déficit structurel limité à 1 % du PIB et la Commission définit pour chaque État un **objectif à moyen terme (OMT)** pour atteindre ce but.

Ce nouveau traité, qui réduit le déficit structurel autorisé à 0,5 % (au lieu de 1 % dans le *Six Pack*) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, après la ratification de 12 États signataires membres de la zone euro. Ceci constitue une évolution notable dans la construction européenne, dans la mesure où jusqu'alors tous les traités européens ont dû être ratifiés par la totalité des États signataires pour pouvoir entrer en vigueur. Cependant, les contraintes du traité ne s'appliqueront qu'aux seuls États l'ayant ratifié, qui seront en outre les seuls à pouvoir bénéficier du **mécanisme européen de stabilité (MES)**. Officiellement créé en octobre 2012, ce dernier a pris le relais du Fonds européen de stabilité financière (FESF) instauré en mai 2010 dans le cadre du premier plan de sauvetage de la Grèce.

En France, l'introduction de la « règle d'or » a nourri d'importants débats, notamment sur la pertinence de sa constitutionnalisation. Celle-ci n'étant ni nécessaire ni obligatoire d'après le TSCG, ce

traité *in fine* donné lieu à l'adoption d'une loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques le 17 décembre 2012. Ce texte rénove les lois de programmation des finances publiques, créées en 2008, qui contiennent désormais un objectif de moyen terme relatif au solde financier de l'ensemble des administrations publiques. Cet objectif sera poursuivi par la détermination d'une trajectoire pluriannuelle (au minimum triennale) déclinant pour chaque année les étapes vers la réalisation de l'objectif. Cette loi organique a également mis en place une nouvelle institution : le Haut Conseil des finances publiques.

Source (\*) : Laurent Coutron, Marion Gaillard, *L'Union européenne*. Institutions et politiques, La Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 2<sup>e</sup> éd., 2008.



# ANNEXE

## LIENS UTILES

### ► Agence France Trésor

([www.aft.gouv.fr](http://www.aft.gouv.fr))

L'agence France Trésor a pour mission de gérer la dette et la trésorerie de l'État. La rubrique « Dette de l'État » de son site propose de nombreuses informations, rapports d'activité, tableaux chiffrés, séries statistiques... qui permettent d'aborder tous les aspects de cette question.

### ► Assemblée nationale et Sénat

([www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)) ([www.senat.fr](http://www.senat.fr))

Pour suivre la préparation et le vote du budget, pour consulter les rapports budgétaires.

### ► Cour des comptes

([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr))

Le site de la Cour des comptes présente les missions et compétences de l'organisation, les textes de référence, ainsi que des publications, parmi lesquelles les rapports sur l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale, les rapports publics annuels...

Le site propose également une présentation des chambres régionales et des chambres territoriales des comptes, ainsi que des organismes associés (Cour de discipline budgétaire et financière...).

### ► Insee

([http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous\\_theme=3](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3))

Sur le site de l'Institut national de la statistique et des études économiques, une rubrique consacrée aux finances publiques : comptes nationaux trimestriels et annuels, dette et déficit publics, dépenses et recettes des administrations publiques...

► **Ministère des Finances et des Comptes publics**

(<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>)

Une thématique « Finances publiques » présente l'ensemble des acteurs de la dépense publique (État et organismes divers d'administration centrale, administrations publiques locales et administration de sécurité sociale), ainsi que les principales caractéristiques de leur financement. Un focus est dédié au financement de l'Union européenne.

► **Collectivités locales, le portail de l'État au service des collectivités**

([www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr))

Point d'accès unique à l'ensemble des informations relatives aux collectivités locales à travers différentes rubriques (Institutions, Finances locales, Compétences, Commande publique, Fonction publique territoriale). De nombreuses études et statistiques locales sont ainsi mises à disposition des internautes afin de mieux faire connaître l'organisation territoriale de la République.

► **L'Assurance maladie en ligne**

([www.ameli.fr](http://www.ameli.fr))

Des informations sur les dépenses de l'assurance maladie peuvent être trouvées dans la rubrique « Statistiques et publications » ainsi que dans la rubrique « Presse / Chiffres et repères ».

► **Sécurité sociale**

([www.securite-sociale.fr](http://www.securite-sociale.fr))

La rubrique « Chiffres et repères » propose notamment les chiffres clés de la Sécurité sociale et des lois de financement de la Sécurité sociale, les comptes annuels de la Sécurité sociale...

► **Commission européenne**

([http://ec.europa.eu/budget/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/index_fr.cfm))

Le budget européen expliqué à partir de questions simples : d'où vient l'argent ? Où va-t-il ? Comment le budget est-il arrêté ?... et de chiffres retraçant les grands postes du budget européen depuis 2007.

Les « mythes » les plus courants sur l'UE (L'Union coûte trop cher, le budget de l'UE est colossal, tout l'argent européen va aux agriculteurs...) sont passés au crible.

Une foire aux questions, une bibliothèque, un glossaire et des vidéos complètent utilement ces informations accessibles à tous.

► **Toute l'Europe.fr**

([www.touteleurope.fr](http://www.touteleurope.fr))

Dans la rubrique « Budget et programmation financière » sous l'onglet « L'Union européenne » sont présentés la procédure budgétaire et le cadre financier pluriannuel. « La fiscalité en Europe » fait l'objet d'un dossier sous l'onglet « Les politiques européennes ».

► **Service-public.fr**

([www.service-public.fr](http://www.service-public.fr))

Ce portail a une visée essentiellement pratique. Par exemple, dans la rubrique « Argent », il fournit des informations sur les « impôts, taxes et douane » à la fois sous forme de fiches pratiques et de questions-réponses.

► **Vie-publique.fr**

([www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr))

Ce portail d'information citoyenne, administré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA), propose des brèves d'actualité et des dossiers sur de nombreux sujets en rapport avec les finances publiques (par exemple, « Budget 2016 : poursuite de la réduction des déficits et soutien aux entreprises »; « Impôt sur le revenu : vers le prélèvement à la source ? »).



# TABLE DES MATIÈRES

## PARTIE 1

### 7 HISTOIRE ET CADRE GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES

#### CHAPITRE 1

##### 9 QU'EST-CE QUE LES FINANCES PUBLIQUES?

- 9 Comment définir les finances publiques?
- 10 Pourquoi qualifie-t-on les finances publiques de discipline-carrefour?
- 11 → **ENCADRÉ** : *Pourquoi les finances publiques sont-elles enseignées dans les facultés de droit?*
- 12 Peut-il y avoir un État sans finances?
- 14 → **ENCADRÉ** : *Les finances publiques de l'Antiquité à la Révolution française*
- 17 Quels sont les principaux textes qui régissent les finances publiques sous la V<sup>e</sup> République?
- 18 Quelles sont les principales innovations introduites par la LOLF?

#### CHAPITRE 2

##### 21 LE CADRE BUDGÉTAIRE GÉNÉRAL

- 21 Qu'est-ce qu'un budget?
- 22 Quelle est la fonction politique et économique d'un budget?
- 22 Y a-t-il toujours eu un document budgétaire?
- 23 Pourquoi le rôle du Parlement est-il essentiel en finances publiques?
- 24 Que sont les quatre temps alternés?
- 25 Quels sont les grands principes budgétaires?
- 27 Qu'est-ce que le principe de sincérité du budget?
- 28 Pourquoi l'équilibre n'est-il pas un principe budgétaire?
- 30 → **ENCADRÉ** : *L'équilibre budgétaire*

#### CHAPITRE 3

##### 33 LES GRANDES QUESTIONS FISCALES

- 33 Qu'est-ce qu'un impôt?
- 34 Qui décide des impôts?
- 35 → **ENCADRÉ** : *Impôt et autres prélèvements obligatoires*

## Table des matières

- 37 Qui paie des impôts en France?
- 38 Quels sont les principes les plus importants régissant la matière fiscale?
- 39 Qu'est-ce que l'égalité fiscale?
- 40 → **ENCADRÉ** : *Le consentement à l'impôt*
- 43 Quelles sont les différences entre impôts directs et impôts indirects?
- 44 Qu'entend-on par proportionnalité et progressivité de l'impôt?
- 45 Qu'est-ce que le prélèvement à la source?

### CHAPITRE 4

#### 47 LE CADRE GESTIONNAIRE GÉNÉRAL

- 47 À quoi la comptabilité publique sert-elle?
- 48 Pourquoi le décret GBCP a-t-il réformé la comptabilité publique?
- 49 Qui sont les ordonnateurs?
- 50 Quelles sont les fonctions des comptables publics?
- 51 Qu'est-ce que la séparation des ordonnateurs et des comptables?
- 53 → **ENCADRÉ** : *La gestion publique est-elle comparable à la gestion privée des entreprises?*
- 54 Qu'est-ce que la gestion de fait?
- 55 → **ENCADRÉ** : *Les formes usuelles de gestion de fait*
- 57 Quelles sont les différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'engagements?
- 58 Qu'est-ce que la procédure ELOP?
- 60 → **ENCADRÉ** : *Les aménagements à la procédure ELOP*
- 62 Comment les recettes publiques sont-elles recouvrées?

### CHAPITRE 5

#### 65 CONTRÔLES, AUDIT ET ÉVALUATION

- 65 Quel est le fondement juridique des contrôles sur les finances publiques?
- 66 Qu'est-ce que l'audit et l'évaluation?
- 67 Quelles sont les formes traditionnelles de contrôle?
- 68 Quelles sont les juridictions des comptes?
- 69 → **ENCADRÉ** : *La création de la Cour des comptes*
- 73 Quelles sont les missions des juridictions des comptes?
- 74 Quelle est la responsabilité des comptables publics?
- 75 → **ENCADRÉ** : *Peut-on encore dire que les juridictions financières sont juges des comptes des comptables et non des comptables eux-mêmes?*
- 77 Quelle est la responsabilité des ordonnateurs?

## PARTIE 2

### 79 LES FINANCES PUBLIQUES EN ACTION

#### CHAPITRE 6

#### 81 LES FINANCES DE L'ÉTAT

##### 81 Le budget de l'État

- 81 Qu'est-ce que le budget de l'État?
- 82 → **ENCADRÉ** : *Budgets annexes et comptes spéciaux*
- 84 Qu'est-ce qu'une loi de finances?
- 85 Qu'est-ce qu'une loi de programmation des finances publiques?
- 87 Qu'est-ce que la programmation budgétaire?
- 88 Quelles sont les étapes d'élaboration d'une loi de finances?
- 90 Quelles sont les étapes d'adoption d'une loi de finances?
- 92 Comment un projet de loi de finances se présente-t-il?
- 94 → **ENCADRÉ** : *L'information budgétaire*
- 96 Comment les dépenses sont-elles présentées?
- 97 Qu'est-ce qu'un collectif budgétaire?
- 98 Qu'est-ce qu'une loi de règlement?
- 99 Comment les lois de finances sont-elles appliquées?
- 100 Quelles sont les prérogatives des gestionnaires dans l'exécution des crédits?
- 101 Quel est l'impact de la LOLF sur la comptabilité de l'État?
- 102 → **ENCADRÉ** : *L'impact de la LOLF sur les ressources humaines de l'État*
- 104 Qu'est-ce que le déficit budgétaire?
- 105 Quelles sont les différences entre le déficit budgétaire et la dette de l'État?
- 106 Qu'est-ce que le Trésor public?
- 107 Comment les budgets des pouvoirs publics fonctionnent-ils?
- 109 → **ENCADRÉ** : *Les comptes de l'État*

##### 112 Les moyens financiers et les dépenses de l'État

- 112 Quels sont les différents impôts perçus par l'État?
- 112 Qu'est-ce que la TVA?
- 114 Qu'est-ce que l'impôt sur le revenu?
- 115 Qu'est-ce que l'impôt sur les sociétés?
- 116 Qu'est-ce que la TICPE?
- 117 Quelles sont les ressources non fiscales de l'État?
- 118 Quelles sont les dépenses de l'État?
- 118 L'État est-il un employeur important?

- 122 Qu'est-ce que la charge de la dette?
- 123 Quel est le rôle du Parlement en matière de dépenses?

### **124 Les contrôles sur les finances de l'État**

- 124 Quels sont les contrôles exercés par l'administration?
- 125 Quels sont les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes?
- 127 Qu'est-ce que la Cour de discipline budgétaire et financière?
- 128 Quel est le contrôle du Parlement sur les finances de l'État?

## **CHAPITRE 7**

### **131 LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

#### **131 Les enjeux financiers de la libre administration**

- 131 Que désigne-t-on par « autonomie financière » des collectivités territoriales?
- 132 → **ENCADRÉ** : *Quelques remarques sur l'autonomie financière locale*
- 134 Quelles sont les ressources des collectivités territoriales?
- 136 Comment les ressources locales ont-elles évolué sur le long terme?
- 137 Quelle est l'évolution de long terme des dépenses locales?
- 138 Comment le pouvoir financier des collectivités locales s'exerce-t-il?
- 139 Quel est le rôle financier de l'État auprès des collectivités territoriales?
- 140 Pourquoi l'État fait-il des dotations aux collectivités territoriales?
- 141 Qu'est-ce que la péréquation?
- 143 → **ENCADRÉ** : *Les effets financiers de la réforme territoriale*
- 145 Qu'est-ce que l'ODEDEL?

#### **146 Les instruments financiers locaux**

- 146 Quels principes guident l'élaboration des budgets locaux?
- 148 → **ENCADRÉ** : *Qu'appelle-t-on l'équilibre réel des budgets locaux?*
- 149 Comment un budget local se présente-t-il?
- 150 Comment un budget local est-il préparé?
- 151 Comment un budget local est-il voté?
- 152 Un budget peut-il être modifié après son vote ou pendant son exécution?
- 153 Comment le budget local est-il appliqué?
- 155 → **ENCADRÉ** : *La comptabilité des collectivités territoriales*

- 157 Quels principes régissent la fiscalité locale?
- 158 Quelles sont les ressources fiscales des collectivités territoriales?
- 160 Qu'est-ce que la contribution économique territoriale?
- 161 → **ENCADRÉ** : *La question de la réforme de la taxe professionnelle*
- 164 Que sont les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales?
- 165 Quelles sont les dotations de l'État aux collectivités territoriales?
- 166 Comment les métropoles sont-elles financées?
- 167 → **ENCADRÉ** : *Le financement de l'intercommunalité*

## **171 L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales**

- 171 Comment les dépenses des collectivités territoriales sont-elles réparties?
- 172 Quel est le poids de chaque collectivité dans les dépenses?
- 173 Quel est le rôle des collectivités territoriales dans l'investissement public?

## **174 Les enjeux locaux de la crise des finances publiques**

- 174 Pourquoi les finances locales sont-elles concernées par l'endettement de l'État?
- 175 Les collectivités territoriales sont-elles endettées?
- 176 Les collectivités territoriales ont-elles accès aux marchés financiers?
- 178 Quels sont les risques du financement des collectivités territoriales par le secteur bancaire privé?

## **180 Les contrôles sur les finances locales**

- 180 Les citoyens et les élus peuvent-ils contrôler les finances locales?
- 181 Quels sont les contrôles exercés par les services de l'État?
- 182 Quel est le rôle du juge administratif?
- 183 Que sont les chambres régionales des comptes?
- 184 Quels sont les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes?

## **CHAPITRE 8**

### **187 LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE**

- 187 Quelles sont les différentes ressources de la protection sociale?
- 188 Qu'est-ce que la CSG?

## Table des matières

- 190 Qu'est-ce que la CRDS?
- 191 → **ENCADRÉ** : *La nature juridique de la CSG et de la CRDS*
- 192 Qu'est-ce qu'une loi de financement de la Sécurité sociale?
- 193 Quelles sont les différentes prestations sociales?
- 195 Quelle est la part de la protection sociale dans les dépenses publiques?

### CHAPITRE 9

#### 197 LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

- 197 Quel est le budget de l'Union européenne?
- 198 Quelles sont les ressources de l'Union européenne?
- 200 Quelles sont les dépenses de l'Union européenne?
- 201 Comment le budget de l'Union européenne est-il élaboré et voté?
- 204 Comment le budget européen est-il mis en œuvre?
- 204 Qu'est-ce que le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne?
- 205 Comment la France participe-t-elle au financement de l'Union européenne?
- 207 → **ENCADRÉ** : *Budget et contraintes européennes*

### ANNEXE

#### 213 LIENS UTILES