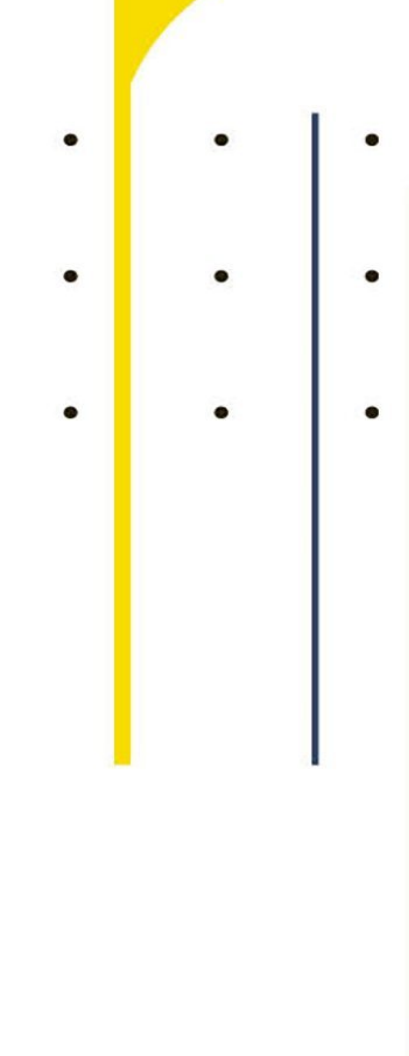




LES **FINANCES** **PUBLIQUES**



***EN CARTES
MENTALES***

Émilie Moysan



LES FINANCES PUBLIQUES

EN CARTES MENTALES

Ouvrage à jour de la loi organique du 28 décembre 2021 et de l'ordonnance du 23 mars 2022

Émilie Moysan

Maître de conférences en Droit public, Université du Mans



Retrouvez tous les titres de la collection « Le droit en cartes mentales »
sur [http ://www.editions-ellipses.fr](http://www.editions-ellipses.fr)



ISBN 9782340-073807
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2022
8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Liste des abréviations

ACOSS Agence centrale des organismes de sécurité sociale (devenue URSSAF Caisse nationale)

APUC Administrations publiques centrales

APUL Administrations publiques locales

ASSO Administrations de sécurité sociale

BOP Budget opérationnel de programme

CADES Caisse d'amortissement de la dette sociale

CBCM Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

CEDH Convention européenne des droits de l'homme

CDBF Cour de discipline budgétaire et financière

CGCT Code général des collectivités territoriales

CGI Code général des impôts

CJR Code des juridictions financières

CNAM Caisse nationale de l'assurance maladie

CNSA Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CRC Chambre régionale des comptes

CRDS Contribution au remboursement de la dette sociale

CSG Contribution sociale généralisée

CSS Code de la sécurité sociale

DGF Dotation globale de fonctionnement

EPCI Etablissement public de coopération intercommunale

HCFP Haut conseil des finances publiques

LFI Loi de finances initiale

LFR Loi de finances rectificative

LFSS Loi de financement de la sécurité sociale

LOLF Loi organique relative aux lois de finances

LOLFSS Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

MILOLF Mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances

ODAC Organismes divers d'administration centrale

OMT Objectif à moyen terme

ONDAM Objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie

PPBS Planning programming budgeting system

RCB Rationalisation des choix budgétaires

TSCG Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

UOP Unité opérationnelle de programme

Partie 1

La naissance du droit public financier

« Les finances ont presque toujours été la cause ou au moins le prétexte des révolutions ; il en est des gouvernements comme des individus, le désordre de leur fortune entraîne souvent le désordre de la famille ». C'est par ces mots que Leroux du Châtelet et Louis Onuphre ont débuté leur ouvrage intitulé *Des finances, d'après le système présenté par Sully à Henri-Legrand*, en 1818. Ces mots rappellent combien les finances publiques sont au cœur du système juridique et politique des États parlementaires, et aussi combien est importante la question du consentement à l'impôt pour légitimer les finances publiques et éviter les révolutions.

Bien avant la France, le principe du consentement à l'impôt a été à la source de l'État parlementaire en Angleterre. En 1215, les barons anglais imposent à Jean sans Terre, dans la Magna Carta, leur consentement aux prélèvements imposés par le roi. En 1628, la Petition of Rights réclame un consentement à l'impôt formulé par le Parlement. C'est en 1689 que ce principe sera acquis dans la Bill of Rights. Puis, plus récemment, le principe du consentement à l'impôt a été posé aux États-Unis dans la Déclaration des droits de l'État de Virginie du 12 juin 1776 et surtout dans la Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776.

En France, les origines du droit public financier actuel remonte à la Révolution française (chapitre 1). Puis, à partir de la fin du XVIII^e et jusqu'au milieu du XX^e siècle, des facteurs idéologiques continueront aussi à façonner le droit public financier, en particulier en raison de la place et du rôle de l'État dans les idéologies financières (chapitre 2).

Chapitre 1

Les origines historiques du droit public financier

La construction de notre État parlementaire est étroitement liée à celle du système financier public, au cœur duquel se trouvent le consentement à l'impôt et le contrôle des dépenses publiques. Cela s'est opéré progressivement.

Dès le Moyen-Âge, les gouvernants ont mis en place des armées pour protéger les richesses de leur population et leur territoire. Il leur a alors fallu créer un financement stable, une administration chargée d'établir et de collecter l'impôt, ainsi qu'un cadastre, c'est-à-dire de documents typographiques permettant de déterminer les propriétés foncières, leur nature et d'évaluer leur revenu.

En procédant de la sorte, la royauté a acquis une légitimité pour lever l'impôt et s'est présentée comme étant seule en mesure d'assurer l'intérêt général et le bien-être des populations. En contrepartie, les habitants devaient contribuer au financement du Royaume.

Les guerres devenant de plus en plus nombreuses et onéreuses, les souverains vont toutefois être obligés de demander à leurs sujets de les aider, y compris financièrement. C'est ainsi que Philippe IV le Bel a décidé de réunir, en 1314, les États généraux, composés de délégués envoyés par les trois ordres (états) du royaume : clergé, noblesse et tiers état. Les délégués n'acceptaient pas directement de contribuer aux charges du souverain et négociaient avec celui-ci. L'impôt était d'abord provisoire puis deviendra permanent au ^{xv}^e siècle. La régularité de la réunion des États généraux constituera l'embryon d'une institution parlementaire. Il s'agit là de la mise en place de la première forme de consentement à l'impôt et de légitimité politique de l'impôt.

Toutefois, avec l'avènement de la monarchie absolue, cette légitimité s'est amoindrie. Les États généraux ne seront plus réunis à partir de 1614,

jusqu'à la Révolution française de 1789.

C'est pourquoi, l'origine du système financier public français remonte à la Révolution française pour ce qui concerne les recettes fiscales (I). Il faut attendre la Restauration pour ce qui concerne les dépenses (II).

I. La Révolution fiscale

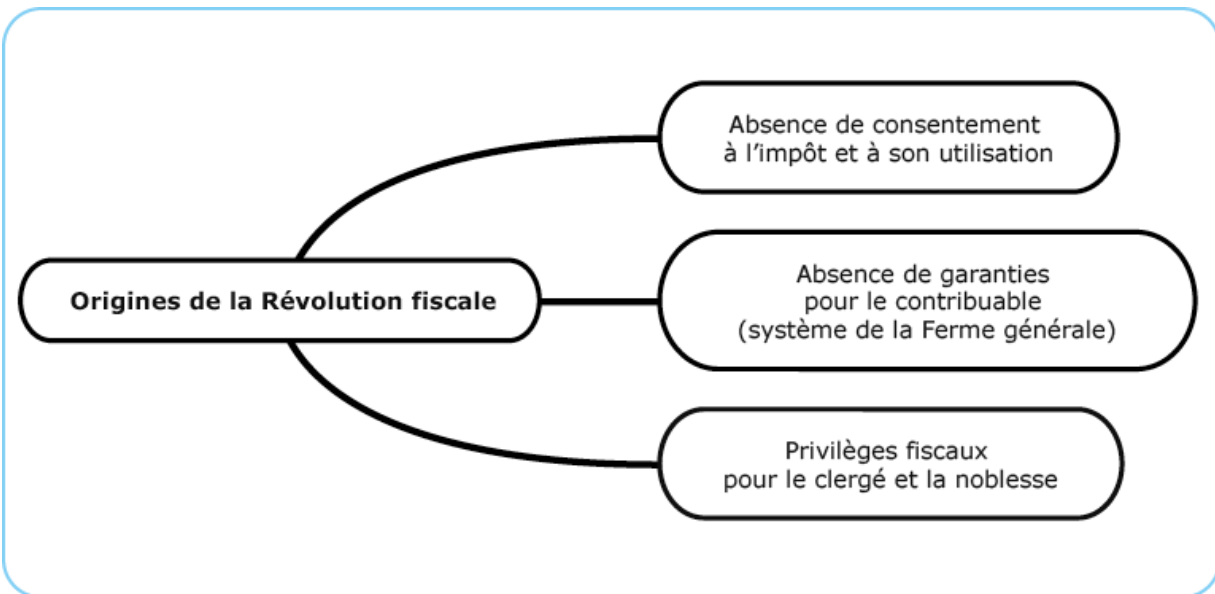
La Révolution française est avant tout une révolution fiscale pour trois grandes raisons.

En premier lieu, à partir du ^{xvi}^e siècle, le roi décidait unilatéralement du montant des impôts selon son bon vouloir, sans réunion des états généraux. En d'autres termes, il décidait seul du taux, de l'assiette et des modalités de recouvrement du prélèvement fiscal. Parallèlement, le roi était libre de l'utilisation des dépenses publiques. Il ne rendait de compte à personne de l'utilisation des sommes collectées au titre des impôts.

En deuxième lieu, le système fiscal de l'Ancien régime se caractérisait par son injustice. L'impôt pesait en effet sur le seul tiers état et non sur la noblesse et le clergé, en raison de privilèges fiscaux.

En troisième et dernier lieu, il n'existait pas d'administration fiscale. L'impôt était collecté par la Ferme générale, société de droit privé dont les agents, les fermiers généraux, se rémunéraient sur l'argent perçu des contribuables. Plus encore, au-delà de la commercialisation dont faisait l'objet le recouvrement de l'impôt, ce système a été contesté dès lors qu'aucune garantie n'était accordée aux contribuables, ce qui a conduit à de nombreuses exactions et a renforcé le sentiment d'injustice fiscale.

Carte mentale 1. Origines de la révolution fiscale



C'est pourquoi, sous l'influence des Lumières et des physiocrates (A), les révolutionnaires vont s'attacher à poser de grands principes régissant le droit fiscal et à mettre en place un nouveau système fiscal (B).

A. Les influences idéologiques

Les révolutionnaires vont dégager des principes devant fonder le système fiscal sous l'influence des philosophes des Lumières (1) et des physiocrates (2).

1. L'influence des Lumières

La légitimité du système financier public, plus exactement des impôts, a été formalisée juridiquement au moment de la Révolution, sous l'influence des Lumières.

Dès 1765, Jean-Jacques Rousseau indiquait, dans son Discours sur l'économie politique, que « cette vérité que les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du Peuple ou de ses représentants, a été reconnue généralement de tous les Philosophes et Jurisconsultes qui se sont acquis quelque réputation dans les matières de droit politique ». Montesquieu, dans De l'Esprit des lois en 1748, expliquait que « si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle risque de perdre sa liberté parce que la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle et quand on tient

un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre ».

On le voit à travers ces exemples, le contexte idéologique prérévolutionnaire allait dans le sens d'un consentement régulier du peuple aux impôts. Les auteurs des Lumières prônaient également l'égalité devant l'impôt, ce qui sera aussi repris par les révolutionnaires, en réaction aux inégalités notamment sociales et fiscales prégnantes sous l'Ancien Régime. Les physiocrates constituent une seconde influence fondamentale des révolutionnaires.

2. L'influence des physiocrates

La légitimité de l'impôt sera abordée sous l'influence des physiocrates, courant de pensée libérale, dans lequel figurent François Quesnay, Anne-Robert-Jacques Turgot ou encore Pierre-Samuel Dupont de Nemours. Ces différents auteurs ont estimé que le modèle fiscal de l'Ancien régime n'était pas bon et ont inventé un nouveau modèle économique qui va considérablement influencer les révolutionnaires.

Le chef de file de ce mouvement était François Quesnay, médecin de la favorite de Louis XV, qui constatait que les richesses et les marchandises circulaient mal dans la société de l'Ancien régime. Les prix n'étaient pas fixés librement mais par les corporations, tout comme les salaires. Il prend alors modèle sur la nature et plus exactement sur le fonctionnement du corps humain. Selon lui, tout doit se passer comme dans un corps où le sang circule librement.

Cette école de pensée s'est développée à la fin du XVIII^e siècle. Pour ses tenants, l'économie devait être déréglementée c'est-à-dire libéralisée. Les échanges devant être libres, il fallait supprimer les péages à l'entrée des villes et les corporations.

B. Les différentes étapes de la Révolution fiscale

La Révolution française, qui constitue notamment une révolte contre le système financier de l'Ancien régime, a connu différentes étapes. La première d'entre elles est constituée par la déclaration des intentions du roi du 23 juin 1789 qui dispose qu'« aucun nouvel impôt ne sera établi, aucun ancien ne sera prorogé au-delà du terme fixé par les lois, sans le

contentement des représentants de la nation ». Inspirés par les Lumières et les physiocrates, les révolutionnaires se sont ensuite attachés à construire un nouveau système fiscal de toutes pièces. Ils ont commencé par poser un certain nombre de principes fiscaux, répondant aux critiques du système d'Ancien régime (1). Puis, ces principes sont venus encadrer la création de quatre nouveaux impôts (2).

1. La définition des principes fondamentaux du droit fiscal

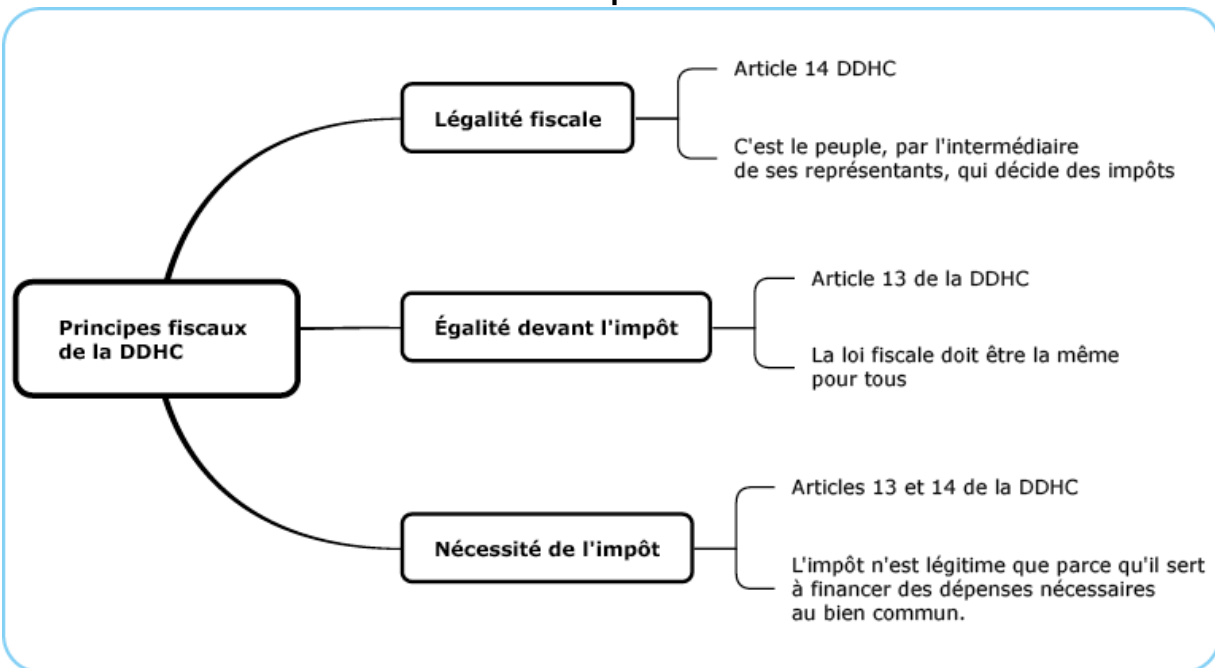
Après s'être déclaré Assemblée nationale, le tiers état a décidé que tous les impôts d'Ancien régime étaient annulés (décret du 4 août 1789) et que désormais aucun impôt ne pouvait être levé sans le consentement de l'Assemblée nationale. Ce principe, dit de la légalité fiscale, sera repris à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « 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 ». Ce principe confère une légitimité politique à l'impôt. Les révolutionnaires ont voulu que ce soit le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, qui décide des impôts. Il s'agit là bien d'un consentement, différent de l'assentiment, accord donné au Roi par certains de ses sujets, sous l'Ancien régime.

La Révolution française a également supprimé les privilèges fiscaux, à l'occasion d'une délibération de l'Assemblée nationale intervenue dans la nuit du 4 août 1789. Ce principe sera consacré à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui établit le principe d'égalité devant l'impôt : « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Désormais, la loi fiscale doit être la même pour tous, sans distinction sociale, économique ou géographique.

Enfin, un troisième principe a été posé : le principe de nécessité de l'impôt. Il figure aux articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'article 13 évoque en effet que « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution

commune est indispensable » et l'article 14 que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ». Ce principe de nécessité de l'impôt confère à la fiscalité une légitimité financière. L'impôt n'est légitime que parce qu'il sert à financer des dépenses nécessaires au bien commun.

Carte mentale 2. Principes fiscaux de la DDHC



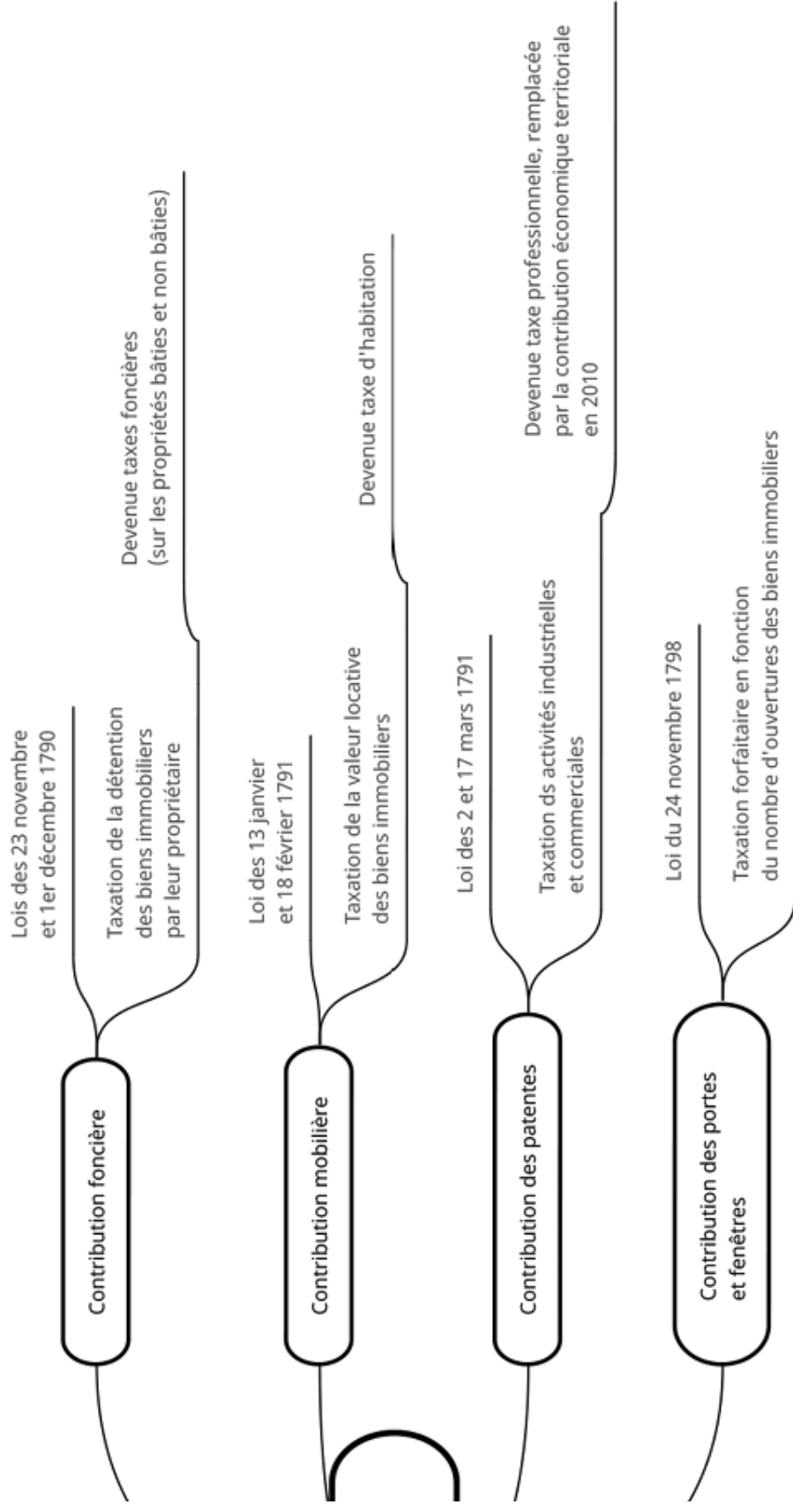
2. L'invention d'un nouveau système fiscal

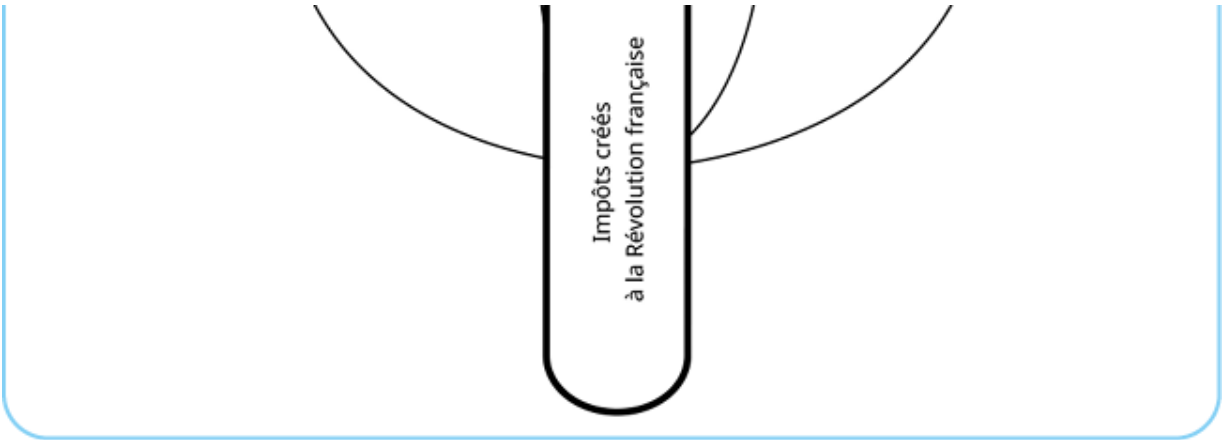
Les révolutionnaires vont bâtir de toutes pièces un nouveau système fiscal. Suivant les principes libéraux des physiocrates, ils ont supprimé les impôts de l'Ancien régime pour les remplacer par des impôts assis sur le foncier. Ayant en mémoire le fonctionnement de la Ferme générale, les révolutionnaires voulaient également éviter que l'administration fiscale ait des contacts directs avec les contribuables. C'est aussi pour cela qu'ils ont choisi de taxer la propriété foncière (terrains et maisons).

L'Assemblée nationale va créer un premier impôt, la contribution foncière (lois du 23 novembre et 1^{er} décembre 1790). Cet impôt taxait la détention des biens immobiliers par leurs propriétaires. Peu de temps après, le législateur a créé un autre impôt : la contribution mobilière par les lois des 13 janvier et 18 février 1791. Cet impôt taxait la valeur locative des biens immobiliers, c'est-à-dire le loyer qui pouvait être demandé pour le

logement occupé par le contribuable. Il s'agissait d'un loyer estimé. Puis, la loi des 2 et 17 mars 1791 a créé la contribution des patentes, taxant les activités industrielles et commerciales, assise également sur une base foncière. Enfin, le 24 novembre 1798 le législateur a créé la contribution des portes et des fenêtres, imposant les logements en fonction du nombre de leurs ouvertures.

Carte mentale 3. Impôts créés à la RF





Ces quatre contributions sont appelées les « quatre vieilles » (contributions). Elles ont connu une pérennité importante puisque deux d'entre elles existent encore et sont perçues par les communes : la contribution mobilière qui est l'ancêtre de la taxe d'habitation et la contribution foncière qui est l'ancêtre des taxes foncières. La contribution des patentes était l'ancêtre de la taxe professionnelle qui a disparu en 2010, au profit de la contribution économique territoriale. Quant à la contribution des portes et fenêtres, elle sera supprimée en 1926.

Toutefois, à l'époque révolutionnaire, il n'existe pas encore de véritable budget. Les parlementaires votent, en effet, simplement les impôts. Ils n'évaluaient pas les dépenses, qui restaient décidées librement par le Roi. Le pouvoir de dépenser appartenait donc toujours à l'exécutif et ce, jusqu'à la Restauration.

II. La Restauration, à l'origine du contrôle parlementaire des dépenses publiques

Le pouvoir financier est constitué par l'association du pouvoir de décider de l'impôt et du pouvoir de décider de l'utilisation de l'impôt, c'est-à-dire de dépenser. Or, à partir de 1789, les parlementaires votaient simplement les impôts. Les députés Villèle, Baron Louis et Garnier affirmaient ainsi en 1816 que « vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt a été réservé au peuple, on ne trouve nulle part trace du pouvoir du Parlement d'examiner l'emploi des deniers publics ».

C'est pendant la restauration de la monarchie, période allant 1815 à 1830, que les parlementaires vont se préoccuper de légitimer les dépenses publiques, acquérant ainsi un véritable pouvoir financier. En 1817, les parlementaires seront autorisés à voter les dépenses par ministère. Mais ce pouvoir de contrôle restait imprécis car il ne permettait pas d'autoriser les dépenses en détail. Aussi, les parlementaires vont s'octroyer, dès 1821, le droit de voter les crédits par section d'investissement et de fonctionnement. Or, cette prérogative restait encore trop imprécise. C'est pourquoi, en 1824, ils se verront reconnaître le droit de voter les crédits par article, au sein de chaque section.

Pour résumer les origines historiques du droit public financier :

Carte mentale 4. Origines historiques du DPF

Origines historiques
du droit public financier

Révolution fiscale

Autorisation des recettes fiscales
par l'Assemblée nationale

Restauration

Autorisation des dépenses
par l'Assemblée nationale



Chapitre 2

Les origines idéologiques du droit public financier

Les finances publiques constituent un important pouvoir politique, c'est-à-dire qu'elles participent à la construction de la société. Elles ont un impact sur le système économique et social mis en place. Le Doyen Trotabas a ainsi montré que le « siège réel du pouvoir politique [appartient] (...) à l'autorité qui possède la compétence budgétaire » (Précis de science et législation financières, Dalloz, 1929, p. 31).

Dans l'histoire, les finances publiques ont tout d'abord joué un rôle mineur, suivant ainsi une conception libérale de l'économie. C'est ce qu'on a appelé l'État gendarme (I). Elles ont ensuite été appelées à jouer un rôle plus important, avec l'État providence (II). Mais là encore, ce modèle est atteint de différentes limites, ce qui a conduit à dégager une troisième voie, qui s'inspire du modèle de l'entreprise : la nouvelle gouvernance financière publique (III).

I. L'État gendarme, les finances publiques soumises à l'idéologie libérale classique

La conception de l'État libéral est celle d'un État indépendant, neutre par rapport au marché économique. Il convient par conséquent de limiter le pouvoir financier de l'État de manière à ce que les dépenses et la fiscalité ne pèsent pas sur la vie économique et n'entravent pas le bon fonctionnement de l'économie. L'État gendarme a des fondements idéologiques (A) qui expliquent ses fonctions (B). C'est toutefois un modèle limité (C).

A. Les fondements idéologiques de l'État gendarme

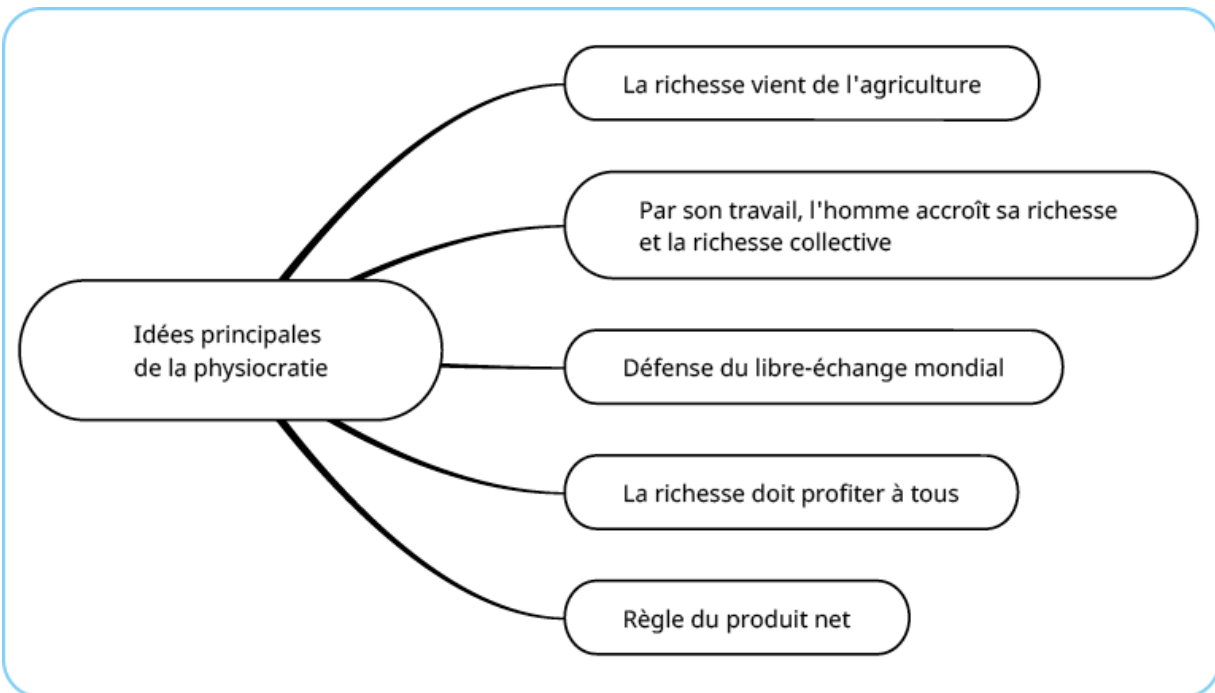
L'État gendarme a été pensé avant la Révolution française par des économistes français (1) et un économiste écossais (2).

1. Les physiocrates

Le terme physiocrate signifie gouvernement de la nature. La physiocratie est une école de pensée libérale née en France au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle. Elle a succédé au mercantilisme. Il s'agit de défendre la liberté économique, sur des bases scientifiques. L'économie devient à l'époque une science. La physiocratie repose sur cinq idées principales :

- La richesse vient de l'agriculture et non des métaux précieux (ce qui s'oppose au mercantilisme).
- La richesse doit profiter à tous et pas seulement à l'État.
- Par son travail, l'homme accroît sa richesse et la richesse collective. Pour être efficace en cela, il doit respecter les exigences de la nature notamment la nécessité de la propriété privée (car la nature de l'homme est de posséder).
- La règle du produit net : pour créer un système fiscal, il est indispensable de rechercher le produit net, c'est-à-dire la différence entre la récolte et ce qui est nécessaire à la vie du paysan pendant une année.
- La défense du libre-échange mondial : le producteur a un marché plus vaste, il est donc mis en concurrence et conduit à travailler davantage et à être plus créatif.

Carte mentale 5. Idées principales de la physiocratie



Tout cela explique que les physiocrates aient prôné la nécessité de supprimer toutes les entraves à la circulation des biens et des personnes (telles que les péages ou les frontières) et de créer un impôt unique de 30 % portant sur les revenus de la propriété foncière.

Parmi les précurseurs des physiocrates, il convient de citer Pierre de Boisguilbert (1646-1714) et son ouvrage célèbre : *Le détail de la France*, 1695 ; le marquis de Vauban (1633-1707), qui a publié la *Dîme royale* en 1707 ; ou Vincent de Gournay (1712-1759) à qui l'on attribue la phrase, devenue la devise de la physiocratie : « laissez faire, laissez passer ».

Parmi les plus célèbres physiocrates : Marquis de Mirabeau (1749-1791) : en particulier son ouvrage *L'ami des hommes ou traité de la population*, paru en 1756 ; Pierre-Samuel du Pont de Nemours (1739-1817), qui dirigera *Les éphémérides du citoyen*, journal dans laquelle la pensée physiocrate s'est diffusée pendant une vingtaine d'années ; François Quesnay (1694-1774), médecin personnel de Mme de Pompadour, qui a notamment publié en 1758 *Le tableau économique* qui constitue la première représentation visuelle de la circulation des richesses dans un État.

À la même époque, un économiste écossais prônera également les vertus d'un État en retrait de la vie économique : Adam Smith.

2. Adam Smith et ses héritiers

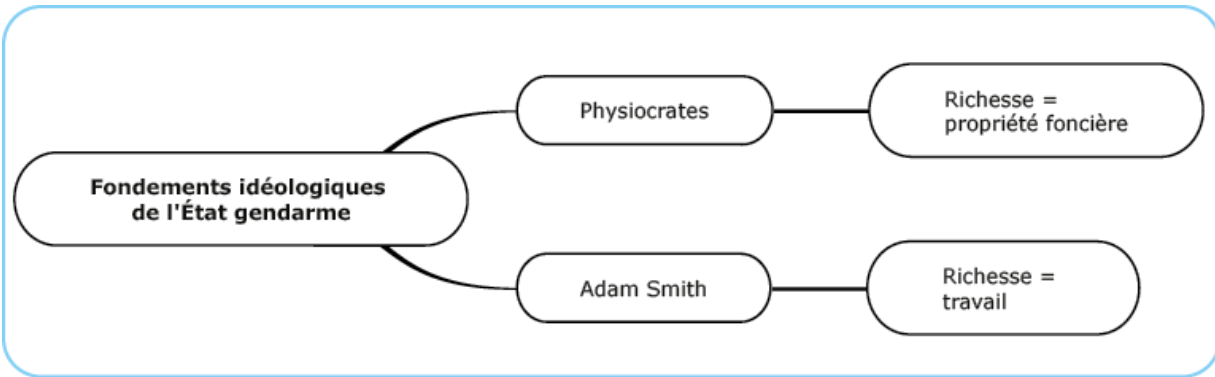
Adam Smith (1723-1790), était un universitaire, professeur à l'université de Glasgow. Il enseignait notamment le droit, l'économie et la philosophie. Il était aussi le précepteur de jeunes aristocrates. A l'occasion de ses voyages, il a rencontré à Paris des physiocrates (notamment François Quesnay). Il sera conquis par la théorie développée par ces derniers et en adaptera d'ailleurs les grandes lignes à sa conception de la source de la richesse. Il publia un ouvrage en 1776 intitulé *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations*.

Selon cet auteur, la liberté du marché est essentielle. Toute forme d'intervention publique est à éviter. Les salaires et les prix ne doivent pas être réglementés. Les frontières doivent être totalement ouvertes. L'impôt doit être payé par toutes les classes de la société. Il doit s'agir d'un impôt à taux proportionnel. Mais à la différence des physiocrates, il estimait que la source de la richesse était le travail et non la propriété foncière. Selon lui, si ces différents éléments sont mis en œuvre, la production et la consommation seront totalement équilibrées. Chaque individu poursuit son intérêt propre, qui est d'augmenter ses revenus. Et en faisant cela, il augmente les revenus de son pays ; il est donc poussé, par une main invisible, à accomplir une cause qu'il ne s'était pas fixée.

Parmi les héritiers de Smith figurent Jean Baptiste Say (1767-1832), David Ricardo (1772-1823), Frédéric Bastiat ((1801-1850) ou encore Thomas Malthus (1766-1834).

Ce sont des économistes qui estimaient que le progrès économique était inéluctable à condition que l'État n'intervienne pas dans la vie économique. Ces libéraux vont chacun, à leur manière, prôner le développement des principes d'une société du libre-échange, sans impôts trop lourds et avec des dépenses limitées au financement de dépenses régaliennes (police, justice et défense).

Carte mentale 6. Fondements idéologiques de l'État gendarme



B. Les fonctions de l'État gendarme

Ces libéraux ont créé un modèle politique que l'on appelle l'État gendarme. On a également créé un modèle juridique adapté à cette conception de l'économie.

L'État, par son poids ou ses interventions, ne doit pas gêner le marché économique. Tout doit se passer comme si une main invisible venait faire fonctionner le système de manière idéale. Cela explique que :

- Les fonctions de l'État gendarme se limitent aux fonctions régaliennes. Il doit, par nature, maintenir l'ordre et assurer la sécurité des biens et des personnes, sur les plans interne et externe avec la police et l'armée. L'objectif est économique, l'État doit favoriser (sans intervenir) le bon fonctionnement du système économique. L'État finance aussi la justice afin de faire respecter les règles qu'il a posées pour organiser la vie en société.
- La fiscalité doit être minimale et ne doit surtout pas être utilisée pour modifier ou inciter les comportements des consommateurs. L'impôt doit seulement servir à couvrir les dépenses régaliennes.
- Le budget de l'État ne doit pas peser sur le marché économique. Pour cela, il doit être strictement équilibré. Il ne doit pas être déficitaire (dépenses > recettes). Il ne peut pas non plus être excédentaire (recettes > dépenses). En effet, si le budget de l'État est en déficit, cela signifie qu'il a dépensé trop d'argent, il devra donc faire appel à l'impôt et prélever sur les ressources des épargnants qui n'investiront pas dans les entreprises. À l'inverse, si le budget de l'État est en excédant, cela signifie qu'il a

prélevé trop d'impôts et qu'il a ainsi empêché les épargnants d'investir dans les entreprises.

Carte mentale 7. Les fonctions de l'État gendarme

Fiscalité minimale

Dépenses régaliennes
(sécurité, justice)

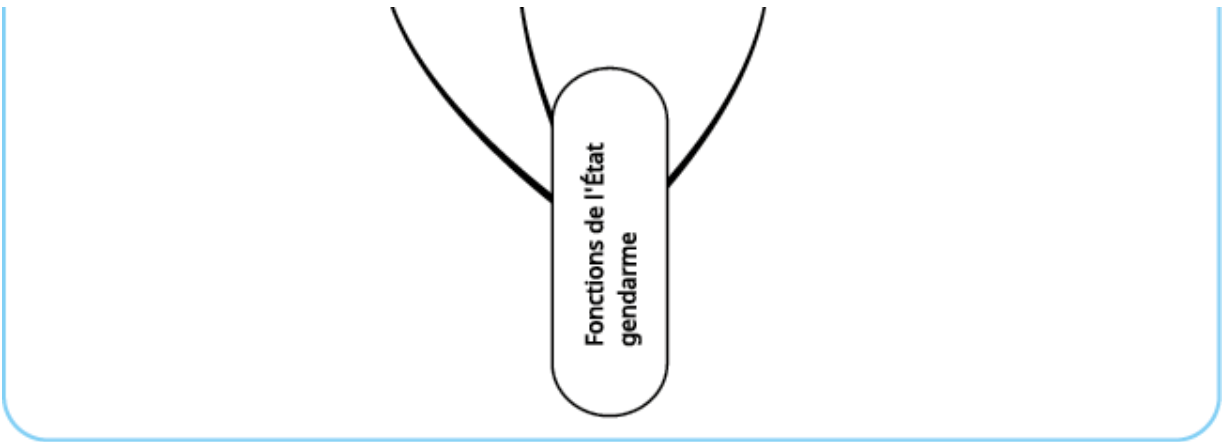
Budget équilibré pour ne pas peser
sur le marché économique

Budget en déficit =
l'État a trop dépensé

Il va donc devoir augmenter les impôts
et les épargnants d'investiront pas leur argent
dans l'économie

Budget en excédent =
l'État a prélevé trop d'impôts

Il a donc empêché les épargnants d'investir
dans l'économie



C. Les limites de l'État gendarme

On a vu que l'endettement est critiqué par les libéraux classiques, en tant qu'il traduit un État trop lourd, qui dépense au-delà de ses seules fonctions régaliennes. Or, même si les révolutionnaires se sont inscrits dans cette pensée économique libérale, l'État français était endetté dès la fin du XVIII^e siècle. Dans le tome 1 de son *Dictionnaire des finances*, Léon Say a montré que jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la dette n'a cessé d'augmenter. Ainsi par exemple, en 1793, après que la dette du Roi est devenue dette publique par la création du Grand livre de la dette publique, celle-ci s'élevait à 127 803 000 francs. En 1830, en raison notamment du coût de la restauration de la monarchie, le montant de dette publique représentait 202 381 180 francs. En 1888, la dette s'élevait à plus de 30 milliards de francs.

Autrement dit, même en période libérale, l'État n'a jamais pu financer ses dépenses par l'impôt ou les revenus du domaine. Il a toujours emprunté. Il apparaît donc qu'une stricte mise en œuvre de l'État gendarme ne soit pas possible.

D'ailleurs, dans la 1^{re} moitié du XX^e siècle, l'impôt n'a cessé d'être critiqué comme étant non suffisamment rentable. Les recettes fiscales n'ont cessé de diminuer au début du XX^e siècle, si bien que l'impôt n'a financé que 20,9 % des budgets de 1914-1918. Cela s'explique par le coût de la 1^{re} guerre mondiale et, plus tard, par la crise économique des années 1930 auquel l'État gendarme n'a pas pu faire face. Par conséquent, force est de constater que les préceptes libéraux classiques sont limités dans le sens où, en période de crise économique, le marché ne s'équilibre pas tout seul, par

une main invisible. Cela explique pourquoi une autre idéologie s'est développée, surtout après la seconde guerre mondiale : celle de l'État interventionniste.

II. L'État interventionniste, les finances publiques soumises à l'idéologie interventionniste

Le modèle économique des libéraux classiques et ses manifestations juridiques ont fait l'objet de critiques au début du xx^e. Ce modèle n'a notamment pas été en mesure de répondre à la crise de 1929. Un autre modèle économique a alors été recherché, faisant au contraire intervenir l'État. Ce modèle est né avant la seconde guerre mondiale (A) et connaîtra un triomphe surtout après la seconde guerre mondiale (B).

A. La naissance des théories interventionnistes avant la seconde guerre mondiale

Avant la seconde guerre mondiale, plusieurs penseurs sont considérés comme précurseurs de l'idéologie interventionniste (1), mais c'est surtout à John-Maynard Keynes qu'est attribuée la paternité de l'État providence (2).

1. Les précurseurs de l'idéologie interventionniste

Adolf Wagner (1835-1917) était professeur à l'université de Berlin. Il était favorable à une meilleure répartition des richesses. Il a formulé ce que l'on a appelé la « loi de Wagner », dite aussi « loi de l'extension croissante de l'activité publique ». Adolf Wagner a remarqué que si l'on regarde sur le long terme, les dépenses publiques augmentent avec l'industrialisation car le secteur public est obligé de répondre aux problèmes, notamment sociaux, causés par le développement industriel. Et cette augmentation est plus rapide que celle des recettes publiques.

En 1904, dans un ouvrage intitulé *Fondements de l'économie politique*, Adolf Wagner développe cette loi et montre, à partir de comparaisons dans l'espace et dans le temps, que dans les pays en développement l'activité des personnes publiques augmente de manière continue et qu'un nombre croissant de besoins économiques des populations est satisfait par l'État. Le

secteur public a une mission historique et traditionnelle d'une part de soutien au développement économique et d'autre part de correction des effets négatifs de ce développement.

Les travaux d'Adolf Wagner montrent que les États interviennent de plus en plus dans l'économie car plus le pays s'industrialise, plus les besoins des populations augmentent et le seul secteur privé n'y répond pas.

En France, Benoît Malon (1841-1893), Paul Brousse (1844-1912) et César de Paepe (1841-1890) ont développé, notamment dans *La Revue socialiste*, la doctrine du socialisme municipal en montrant le développement croissant des services publics locaux à partir de la fin du XIX^e siècle. Pour eux, ce n'est pas l'État qui répondra le mieux aux besoins des populations, mais les autorités publiques locales, en raison de leur proximité immédiate avec ceux-ci.

2. Le développeur de l'idéologie interventionniste, John Maynard Keynes

John Maynard Keynes (1883-1946), économiste britannique, a développé l'idéologie interventionniste suite à la crise économique des années 1930, quand il est devenu évident que l'économie de marché n'est finalement pas automatiquement en plein emploi. Il a donc montré qu'il était possible d'instituer un autre type d'équilibre économique que celui proposé par les libéraux classiques.

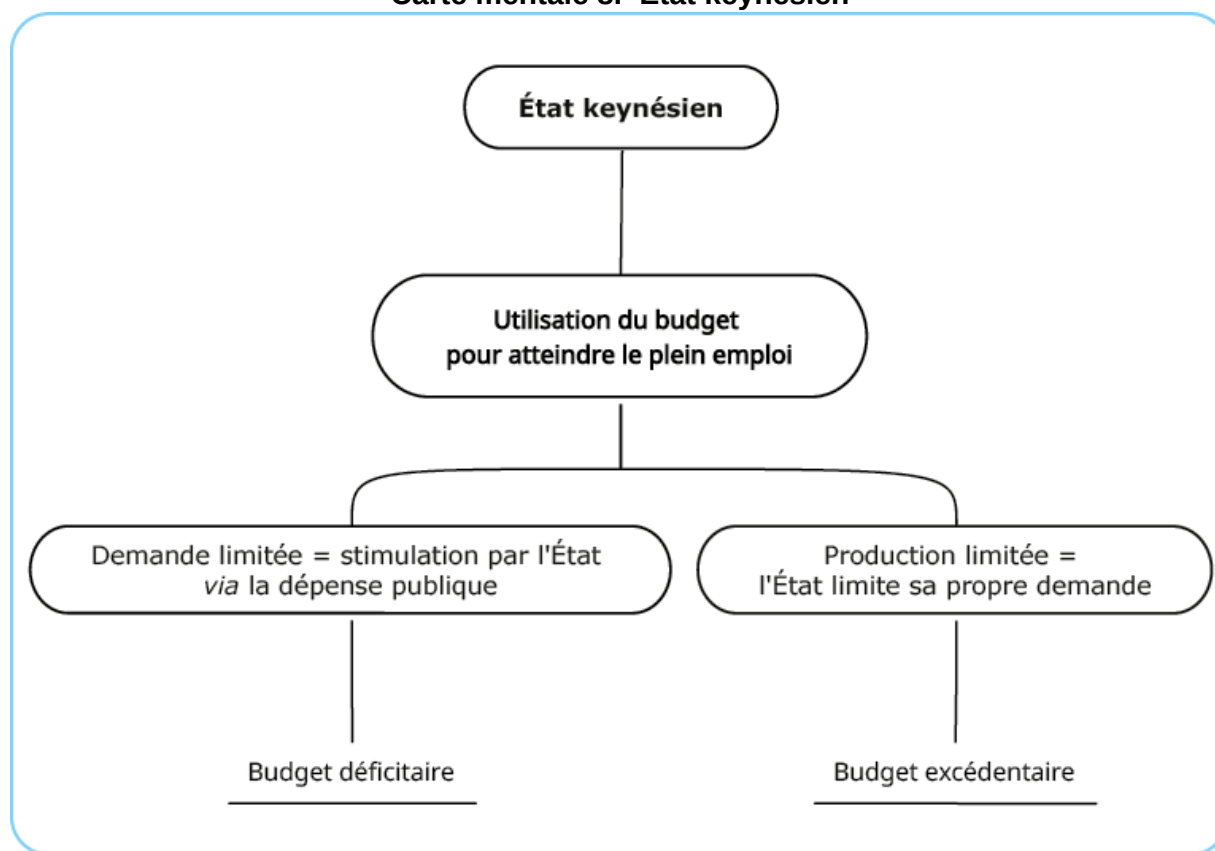
Il a montré qu'une demande insuffisante risque de créer un chômage élevé. La demande doit donc être stimulée par le secteur privé mais aussi par l'État. Aussi, il ne condamne pas le déséquilibre budgétaire mais préconise la mise en place d'une politique anti-cyclique. Par exemple, en cas de chômage, et pour stimuler l'emploi et stabiliser les salaires, l'État peut financer de grosses infrastructures au moyen d'emprunts et créer ainsi du déficit public. Au fond, Keynes a montré le rôle essentiel que joue le budget de l'État pour compenser les déséquilibres économiques et sociaux.

Pour mener ce type de politique, l'État a la possibilité de présenter des budgets équilibrés, en déficit ou en excédent. L'objectif n'est donc pas un équilibre budgétaire mais un équilibre économique et financier grâce au budget, équilibre qui doit permettre de parvenir au plein-emploi. Le budget

sera donc déficitaire lorsqu'il faudra relancer la demande (car l'État va augmenter ses propres dépenses). Inversement, si la production est inférieure à la demande, l'État pourra voter un budget excédentaire (il limitera donc sa propre demande).

Keynes a donc posé les bases d'un nouveau modèle économique et d'un nouveau modèle politique, celui d'un État interventionniste que l'on a qualifié d'État providence.

Carte mentale 8. État keynésien



B. Le triomphe de l'État providence

L'État providence a connu un franc succès aux États-Unis, avec le président F.-D. Roosevelt. Celui-ci a répondu à la crise de 1929 par le « new deal », nouvelle donne par rapport à avant, c'est-à-dire à l'État libéral. Ce sont les faits économiques et sociaux qui ont fini par imposer les thèses interventionnistes, et surtout la crise de 1929.

La crise de 1929, également appelée Grande dépression, a progressivement débuté au printemps 1929, lorsque les résultats des

entreprises et les salaires ont commencé à baisser. Pourtant la bourse américaine a continué à spéculer et les banques ont prêté beaucoup d'argent. De fait, le cours des valeurs s'est envolé. Jusqu'au jeudi 24 octobre 1929, dit Black thursday, où s'est produit un krach boursier. Les détenteurs de titre ont voulu les vendre et personne n'a voulu les acheter. Plusieurs banques ont fait faillite. Commence la grande dépression, avec un chômage qui est passé de 3 % à 24 % entre 1929 et 1932 aux États-Unis. La crise touchera rapidement l'Europe lorsque les banques américaines ont réclamé le remboursement des prêts consentis après la 1^{re} guerre mondiale.

Cette crise a montré que le marché ne parvenait pas à s'autoréguler, à s'harmoniser de lui-même, que l'offre et la demande ne parvenaient pas automatiquement à s'équilibrer. Par conséquent, il est apparu nécessaire que l'État intervienne pour rééquilibrer ce système et permettre de sortir de la crise. L'État providence élargit ses fonctions au-delà des fonctions régaliennes et notamment à l'éducation, à la santé ou encore au logement.

En France, dès les années 1930, il est admis que l'État doit jouer un rôle que l'on qualifie de « stabilisateur de l'économie ». C'est au cours de cette décennie que plusieurs grandes entreprises telles que la SNCF vont être nationalisées, que vont être mis en place les congés payés, que les salaires vont augmenter. Puis, après la seconde guerre mondiale, le droit va formaliser ce modèle économique nouveau, en posant clairement l'intervention de l'État.

Le décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État reconnaît la fonction économique que joue le budget de l'État. Plus précisément, *« le temps n'est plus où les recettes prélevées par l'État pour couvrir les dépenses de fonctionnement de services publics presque exclusivement régaliens demeuraient sans incidence sur l'économie nationale. Par l'accroissement de ses interventions, l'État est présent dans toutes les branches de l'activité du pays. Les moyens dont il dispose comme les ressources qu'il prélève, ont désormais une influence profonde sur la vie de la nation, son orientation économique, son devenir social »*.

L'ordonnance du 2 janvier 1959, qui contenait toutes les règles budgétaires de l'État, pose que les lois de finances déterminent le montant des recettes et des dépenses compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent. Il ne s'agit donc pas d'un texte d'inspiration

libérale mais bien d'un texte autorisant l'État à intervenir dans l'économie, avec au besoin un budget déficitaire. L'après seconde guerre mondiale marque le début de ce que Jean Fourastié (1907-1990) nommera en 1979 les « Trente glorieuses », trois décennies au cours desquelles la France a connu une forte croissance, un chômage très faible et une consommation élevée.

Or, cette période a pris fin en 1973, avec le premier choc pétrolier, qui va mettre en péril l'État providence et qui conduira à la recherche d'un nouveau modèle économique.

Carte mentale 9. La mise en place de l'État providence en France

Le triomphe de l'État providence en France

0

Après la seconde guerre mondiale

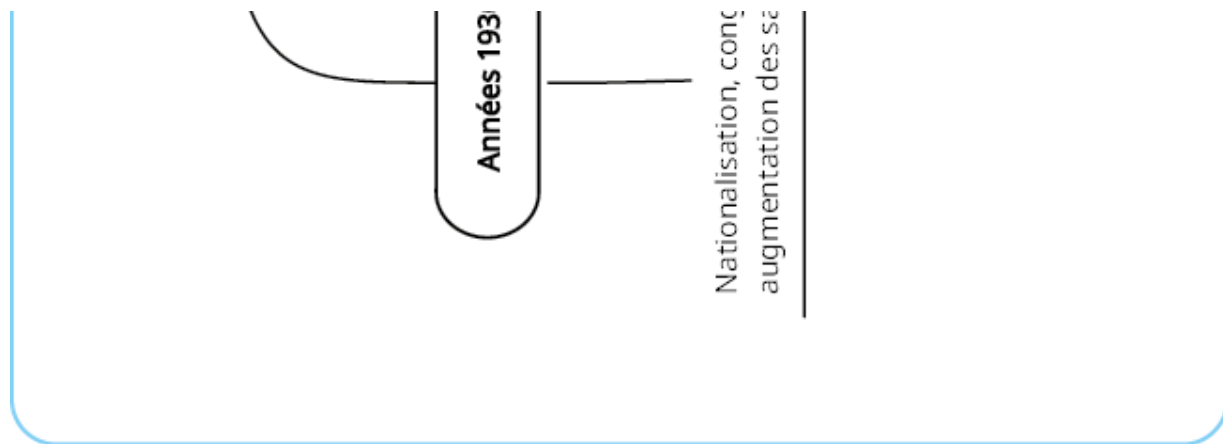
Travaux payés,
salaires

Décret du 19 juin 1956

Reconnaît la fonction économique
que joue le budget de l'État

Ordonnance du 2 janvier 1959

Pose les règles budgétaires de l'État
+ pose que les lois de finances déterminent le montant
des recettes et des dépenses compte tenu d'un équilibre
économique et financier qu'elles déterminent



III. La nouvelle gouvernance financière publique

La gouvernance financière publique désigne le processus par lequel sont prises et exécutées les décisions financières publiques. Ce processus est guidé depuis les années 1990 par la recherche de l'efficacité et de la transparence. Ses origines sont historiques et idéologiques (A). En France, de premières expériences ont inspiré les autorités publiques (B), avant la mise en place de la nouvelle gestion publique en 2001 (C).

A. Les origines de la nouvelle gouvernance financière publique

Aux origines de la nouvelle gouvernance financière publique se trouvent la crise de l'État providence (1) et le développement des normes externes (2).

1. La crise de l'État providence

Les trente glorieuses et plus largement les trois décennies de forte croissance qu'ont connu les pays industrialisés vont prendre fin au début des années 1970, lorsque les pays pétroliers vont doubler le prix du baril de pétrole entre 1970 et 1973. Puis, à la fin de l'année 1973, à la suite de la guerre du Kippour entre Israël et ses voisins arabes, les pays du Golfe décident de réduire leur production à destination des pays alliés à l'État hébreu. L'Arabie saoudite ira même jusqu'à la mise en place d'un embargo de ses exportations vers les États-Unis. En quelques semaines, le prix du

baril a été multiplié par quatre, ce qui a conduit à un effondrement de la croissance et une forte augmentation du chômage. Puis, en 1979, la révolution islamique en Iran, important producteur de pétrole, engendrera un nouveau doublement du prix du baril. C'est le second choc pétrolier.

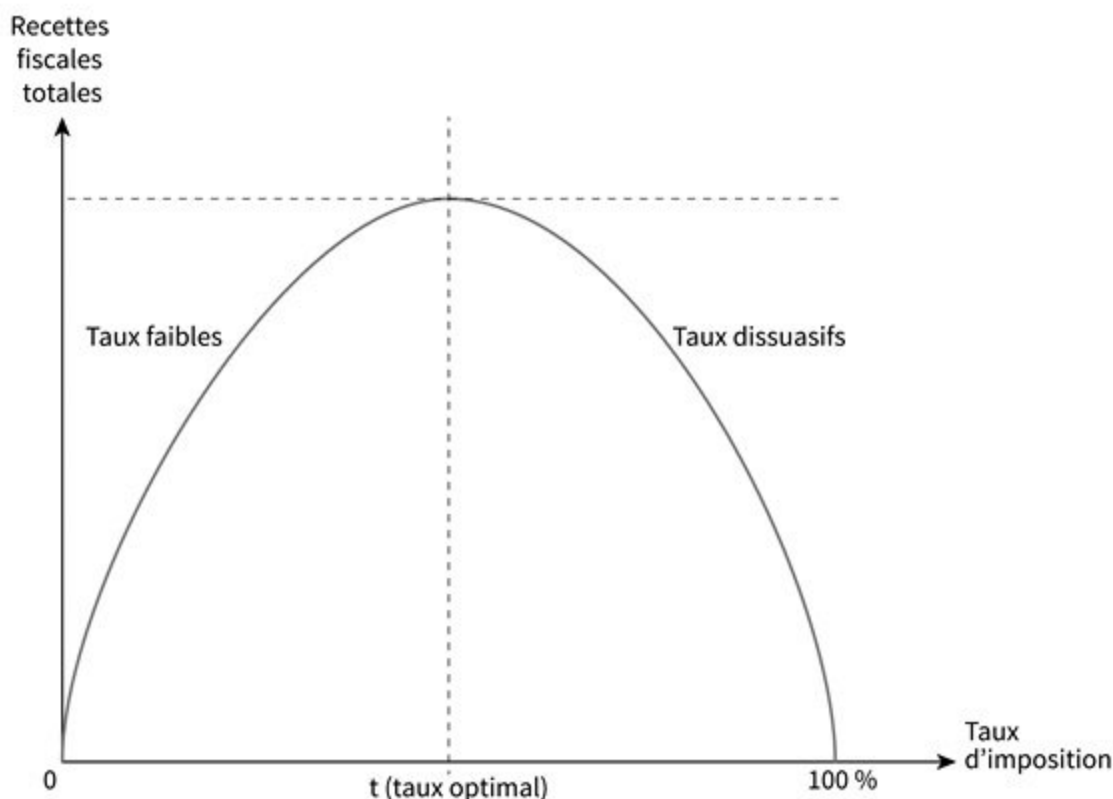
Cette crise économique a eu des conséquences sur les finances des États industrialisés. Les décideurs politiques ont d'abord estimé qu'il s'agissait d'une crise conjoncturelle qui pouvait se résoudre par des solutions keynésiennes en favorisant la demande. Mais cela n'a pas fonctionné. On a alors pris conscience que la crise était structurelle, que le modèle de l'État providence n'était plus efficace (a) et qu'il fallait en proposer un autre (b).

a. La critique de l'État providence

Dans les années 1970, le chômage augmente fortement en France (1,5 millions de chômeurs), alors que les Trente glorieuses étaient une période de plein-emploi. Ce chômage engendre une augmentation des dépenses sociales (d'indemnités et de santé). Or, l'État français a tout d'abord choisi de continuer de soutenir l'économie et en particulier la demande, ce qui l'a conduit à s'endetter fortement. L'État est alors apparu comme étant un problème et non une solution (selon la formulation du Président R. Reagan, concernant l'État américain, dans son discours d'investiture du 20 janvier 1981).

L'État est alors critiqué en tant qu'il dépense trop et qu'il perçoit trop d'impôts. Ceux-ci sont vus comme un frein à l'économie car ils réduisent la capacité d'investissement. Il apparaît donc nécessaire de limiter les besoins de l'État et, au fond, son rôle. Margaret Thatcher préconisait en ce sens en 1979 de « starve the beast », soit « d'affamer la bête » (c'est-à-dire l'État).

La critique de l'impôt s'est développée aux États-Unis avec l'économiste Arthur Laffer pour qui « les gros taux tuent les totaux ». Dit autrement, lorsque l'on augmente les impôts, le risque est de parvenir à un seuil où le produit des impositions décroît au lieu de croître (en raison de la fraude fiscale et plus largement de toutes les stratégies d'évitement de l'impôt). Pour illustrer cela, Arthur Laffer a créé une courbe :



L'idée a donc émergé qu'il fallait renoncer à la politique économique keynésienne que l'on qualifie de politique de la demande et la remplacer par un autre type de politique économique favorisant la production et que l'on qualifie de politique de l'offre. Autrement dit, il s'agit de remplacer des politiques qui ont pour objectif de soutenir la demande, c'est-à-dire la consommation, par des politiques qui ont quant à elles pour objectif de soutenir la production, c'est-à-dire l'entreprise.

Ce changement de conception se fait à travers une critique sévère des théories keynésiennes et une réhabilitation des théories libérales classiques par des économistes dits néo-libéraux.

b. Le retour des théories libérales

La crise économique et financière va entraîner une sorte de brouillage des concepts utilisés jusqu'alors. Progressivement, les concepts économiques et financiers publics développés par les néo-libéraux vont s'imposer.

Parmi eux, il convient de citer tout d'abord les travaux de Friedrich von Hayek (1899-1992), professeur à l'université de Vienne, de Cambridge puis aux USA, notamment à l'université de Chicago. Il a fait des études

d'économie, de droit et de sciences politiques. Avec Ludwig Von Mises, il a fondé en 1924 à Vienne le « cercle de Vienne », groupe de réflexion réunissant des économistes autrichiens favorables aux théories libérales classiques. Il a aussi créé en 1947 « la société du mont pèlerin » qui réunit des penseurs libéraux. C'est une association internationale dont l'objectif est de développer des thèses favorables à l'économie de marché.

Friedrich von Hayek estime que les sociétés s'organisent d'elles-mêmes et non pas par le haut, par le biais de l'État. Pour lui, aucun gouvernant ne peut donner une direction efficace à une société car les sociétés sont trop complexes pour en connaître suffisamment le fonctionnement pour les diriger. Il part du principe selon lequel les sociétés sont composées de millions d'individus interagissant les uns envers les autres. Toute intervention de l'État est donc vouée à l'échec.

F. Hayek estime donc qu'il faut totalement libéraliser la société, réduire au maximum l'emprise de l'État sur la société et que les individus et la société civile doivent s'approprier le pouvoir. Il était partisan de la libéralisation la plus complète de tous les services publics y compris de la monnaie.

Puis, de nombreuses écoles néolibérales vont émerger, en particulier aux États-Unis.

L'école libertarienne

Cette école est née à la fin des années 1960 aux États-Unis de la réunion de deux groupes d'étudiants : d'une part une association attachée au libéralisme classique et qui avait pour maître à penser Adam Smith et d'autre part une autre association anarchiste dont le maître à penser était Pierre-Joseph Proudhon. L'un des leaders de cette école a été Murray Rothbard.

Ils sont favorables à une privatisation totale des services publics (comme le veut Hayek), y compris les routes et la justice (via l'arbitrage). Les petites et moyennes entreprises doivent être soutenues, c'est le moteur de l'économie et ils se méfient des grandes entreprises. Ils estiment également qu'il faut totalement déréglementer la société. Il faut supprimer les règles produites par l'État. Les règles doivent être produites par les individus dans le cadre de rapports conventionnels. Ils estiment que l'organisation de la société doit être décentralisée. Les associations et les collectivités locales

(communes) doivent donc se substituer à l'État. Il faut supprimer totalement les frontières pour que les échanges marchands s'effectuent le plus librement possible. L'impôt doit par ailleurs être supprimé.

L'école du public choice

C'est une école de pensée qui a été créée dans les années 1950. On l'appelle également « l'école des choix collectifs » ou encore « l'école de Virginie » car les fondateurs de cette école étaient professeurs d'économie à l'université de Virginie. Cette école a été créée par deux professeurs, James Buchanan et Gordon Tullock.

C'est une école qui étudie l'État comme un marché économique. Voici les principaux thèmes développés :

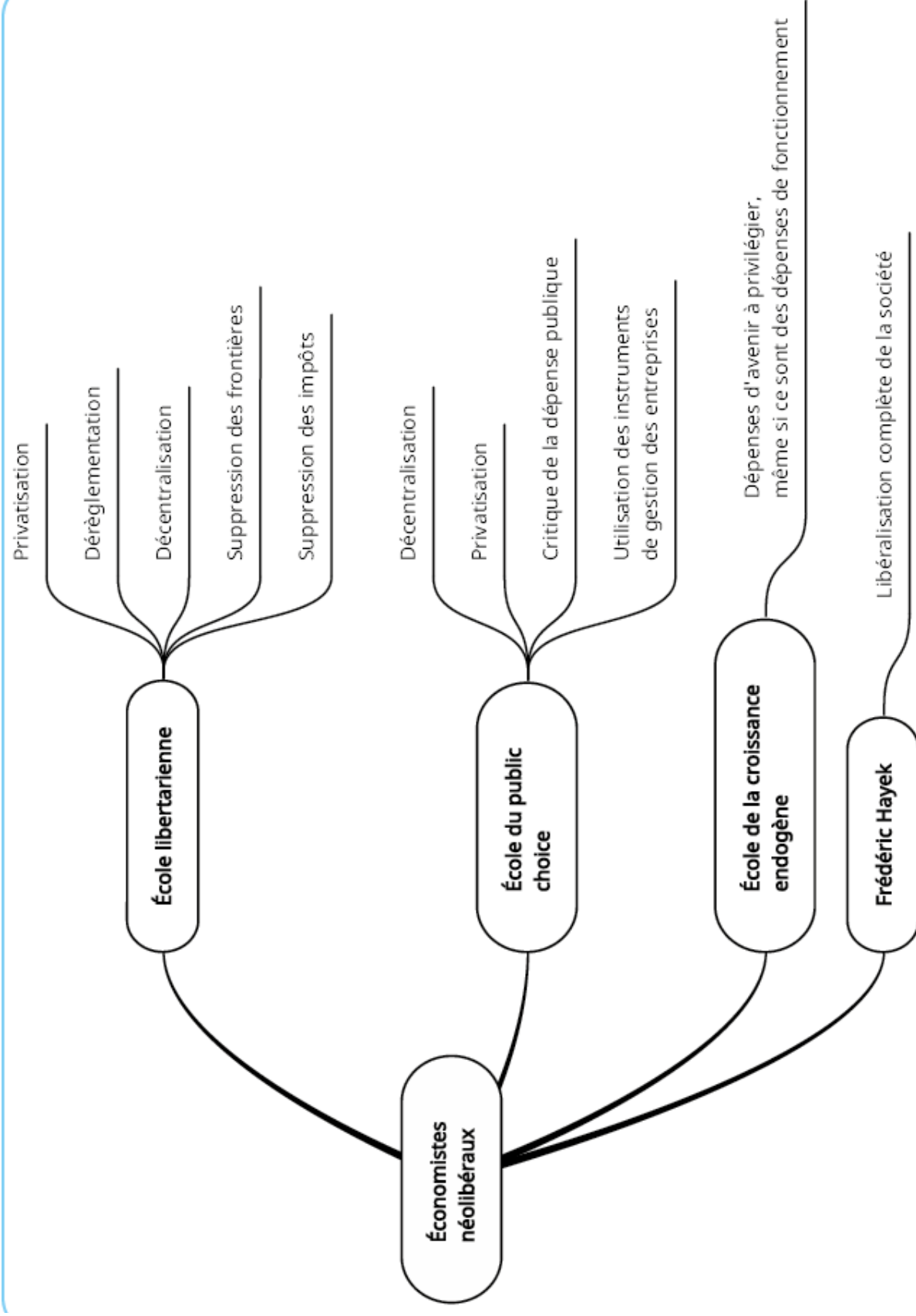
- La décentralisation : l'État doit se décentraliser car les collectivités locales (communes par exemple) sont en mesure de réaliser les besoins des citoyens de manière beaucoup moins coûteuse que l'État du fait de leur proximité vis-à-vis des citoyens. Elles ont donc une meilleure connaissance de leurs besoins.
- La privatisation : elle est à privilégier car le secteur privé est plus légitime que le secteur public pour produire des services ou des biens publics. En effet, selon cette école, dans le secteur privé, l'argent appartient à des dirigeants qui sont responsables des résultats de leur entreprise et donc de leur choix. Les fonctionnaires et les hommes politiques n'ont pas un intérêt aussi fort qu'un chef d'entreprise car ils utilisent non pas leur propre argent mais l'argent du contribuable.
- La critique de la dépense publique : ils ont particulièrement analysé la manière dont sont prises les décisions concernant les choix de dépenses publiques. Ils ont pointé du doigt le problème du clientélisme pour conserver un électorat. Ils estiment que l'objectif des hommes politiques est d'accroître le nombre de leurs électeurs, comme une entreprise qui cherche à augmenter le nombre de ses clients. L'État doit donc se débureaucratiser. Il doit s'intégrer comme n'importe quel acteur privé au marché économique. Cela implique d'abord que l'État joue le jeu de la concurrence et ne soit pas privilégié : tous les monopoles de service public doivent être supprimés. L'État doit utiliser les instruments de gestion, de

management des entreprises. Le management privé doit être adapté à la gestion publique.

L'école de la croissance endogène

C'est une école apparue aux États-Unis au début des années 1990. Elle a été développée initialement par des économistes comme Robert Barro. Ils sont avant tout libéraux. Leur objectif est de déterminer les conditions d'une croissance économique qui ne nécessiterait pas l'action de facteurs extérieurs comme l'État. Cette école a développé l'idée que certaines dépenses publiques ne sont pas critiquables mais qu'elles sont au contraire susceptibles de stimuler le développement économique (alors même qu'il peut s'agir de dépenses de fonctionnement). L'État doit avant tout financer des « dépenses d'avenir », comme l'éducation ou la recherche. Ces interventions conduisent à des dépenses immédiates mais doivent générer des recettes ou des économies à l'avenir.

Carte mentale 10. Économistes néolibéraux



La crise de l'État providence s'accompagne d'un autre facteur expliquant les origines de la nouvelle gestion publique : le développement d'un droit public financier international.

2. Le développement d'un droit public financier international

Depuis les années 1980, des institutions internationales diffusent des normes de bonne gestion financière publique. Il s'agit notamment de faire en sorte que les États mettent en place des procédés visant à rendre plus transparents les comptes publics. C'est le cas du consensus de Washington (a), des normes édictées par les organisations internationales (b) et par l'Union européenne (c).

a. Le consensus de Washington

Le consensus de Washington désigne les travaux de l'économiste américain John Williamson en 1989, qui a synthétisé toutes les propositions de l'époque pour contenir les déficits publics (en particulier dans les pays d'Amérique latine). La référence à la ville de Washington s'explique car le rapport était préconisé par plusieurs institutions ayant leur siège dans cette ville : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le Trésor public américain.

Ce consensus s'organise autour de 10 propositions de réforme :

- La discipline budgétaire (en faveur d'un équilibre budgétaire)
- L'orientation des dépenses publiques au profit de la croissance et du soutien aux personnes de condition modeste
- La réforme fiscale : créer des impôts avec une assiette large et des taux modérés
- La libéralisation des taux d'intérêt
- Des taux de change compétitifs
- La libéralisation du commerce
- La libéralisation des investissements directs provenant de l'étranger

- La privatisation de certains services publics afin qu'ils soient gérés de manière plus efficace, par des entreprises soumises à la concurrence ou à une réglementation appropriée
- La dérèglementation (assouplir les règles à l'entrée et à la sortie des marchés)
- La protection de la propriété privée

De nombreux pays ont accepté de prendre à leur compte ce consensus de Washington mais les résultats économiques sont décevants et les conséquences sociales de l'application de ces mesures souvent négatives.

Ce consensus a été directement remis en question par un rapport d'une commission appelée « Commission pour la croissance et le développement ». Composée d'économistes et d'anciens responsables publics (gouverneurs de banques centrales, membres de la commission européenne), cette commission, créée en 2006, a rendu son rapport le 22 mai 2008. Celui-ci a conclu que la « croissance indispensable pour faire reculer la pauvreté et assurer un développement durable réclame un État fort ». Cette commission s'inscrit dans l'idée que le marché ne peut pas se substituer à l'État. C'est une forme de réhabilitation du rôle de l'État.

Le consensus de Washington n'est pas le seul instrument de droit public financier international ayant incité la gestion publique à devenir plus transparente et performante. Les travaux des organisations internationales vont également en ce sens.

b. Les normes financières des organisations internationales

Parmi toutes les organisations internationales qui s'intéressent aux finances publiques, il est intéressant de faire référence aux travaux du Fonds monétaire international (FMI). Créé à la fin de la 2nde GM, son objectif est de réguler et d'harmoniser le système monétaire international. Plus précisément, il s'agit de surveiller les politiques et les évolutions monétaires des États, d'évaluer les risques potentiels afin de réagir immédiatement et de prévenir les problèmes.

Mais depuis les années 1980, le FMI s'intéresse également aux politiques budgétaires des États. Il leur propose des standards de gestion internationaux. Dans cet objectif, il a publié en 1998 un code de

transparence budgétaire. Ce code a été révisé en 2007 puis en 2012. L'objectif est de faire en sorte que tous les États intègrent dans leur gestion financière quatre grands principes :

- La communication des informations sur les finances publiques : informations fiables et exhaustives sur la situation financière de l'État.
- La prévision et la budgétisation des finances publiques : projections claires et crédibles des finances publiques.
- Analyse et gestion des risques budgétaires : meilleure coordination de la prise de décision financière dans le secteur public.
- Gestion des recettes des ressources naturelles : pour un cadre transparent de l'utilisation des ressources naturelles (pour les pays riches en ressources naturelles).

Certes, plusieurs organisations internationales édictent des normes de bonne gestion financière publique. Mais, s'agissant de la France, c'est surtout l'Union européenne qui fixe des normes financières contraignantes.

c. Les normes financières de l'Union européenne

Les normes qui contraignent le plus la France sont celles qui sont posées par l'Union européenne et en particulier celles qui sont dictées par l'existence d'une monnaie unique. C'est dans les années 1970, dans un contexte de crise monétaire internationale, que des projets d'union monétaire européenne ont vu le jour. Le premier rapport sur ce point est paru en 1970, il s'agit du **rapport Werner**, qui posait des objectifs et une méthode pour mettre en place une politique monétaire commune. Il tirait 2 enseignements des crises monétaires :

- La suppression des frontières intracommunautaires a conduit à une interdépendance très forte entre les États et de leur économie.
- Les politiques économiques restent nationales, sans prise en compte les unes des autres. On est donc dans une situation paradoxale, à la fois concurrentielle et solidaire. Le rapport fait le constat qu'à elles seules les politiques économiques de chaque État ne sont pas capables de maîtriser des crises dont l'origine proviendrait d'un autre État de la communauté européenne.

Ce diagnostic qui a été fait par le rapport Werner a amené à mettre en place progressivement une politique monétaire unifiée. Cette évolution s'est faite par paliers, il ne s'agissait au départ que d'une simple coordination des monnaies. À partir de 1978, une politique monétaire commune est mise en place avec l'écu, simple unité de compte, instrument de règlement entre les autorités monétaires de la communauté. La mise en place d'une véritable monnaie commune a été prévue par le **Traité de Maastricht** en 1992, en même temps que les critères de convergence qui visent à harmoniser les taux de dettes et de déficits publics des États qui adopteront la monnaie unique. Plus précisément, le déficit public (déficit cumulé de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale) ne doit pas excéder 3 % du PIB, tandis que la dette publique (dette cumulée de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale) doit être inférieure à 60 % du PIB.

Puis, en 1997, le Conseil européen adoptera à **Amsterdam** un pacte de stabilité et de croissance qui renforce les critères en posant un objectif de déficit zéro, voire d'excédent. Ce pacte comprend également une surveillance des objectifs budgétaires des États par la commission européenne et la mise en place d'une procédure en cas de déficits excessifs, pouvant aller jusqu'à des sanctions financières.

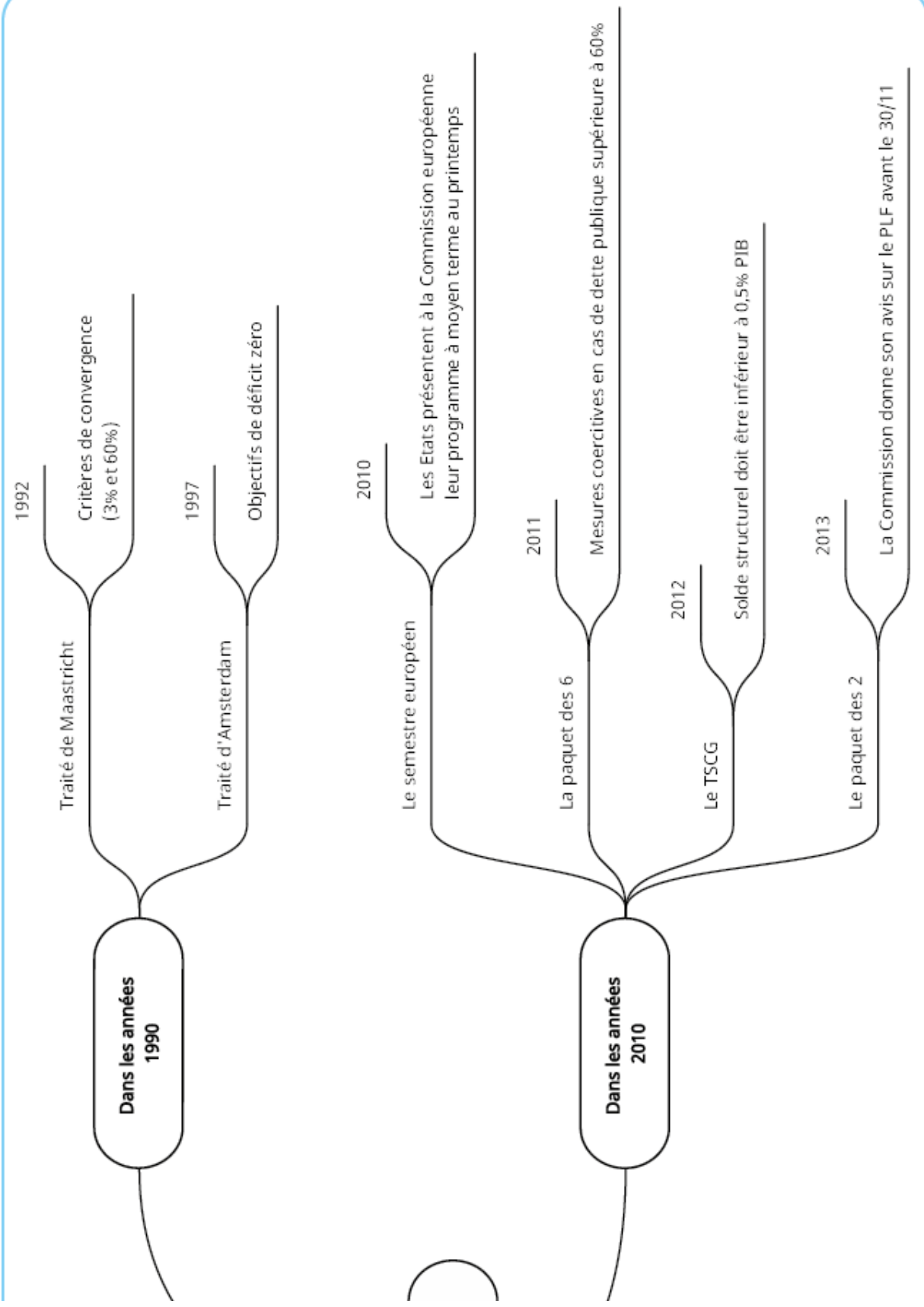
Toutefois, la crise économique et financière de 2008 a montré que la régulation européenne se révélait finalement très faible et que le système européen ne prévoyait aucun mécanisme permettant de répondre aux risques d'insolvabilité des États. Certains pays de la zone euro se sont trouvés dans des situations financières particulièrement difficiles et cela a créé un risque pour la monnaie unique et donc pour l'économie des États membres de la zone euro. L'union européenne a donc pris de nouvelles mesures pour renforcer la coordination des politiques budgétaires parmi lesquelles :

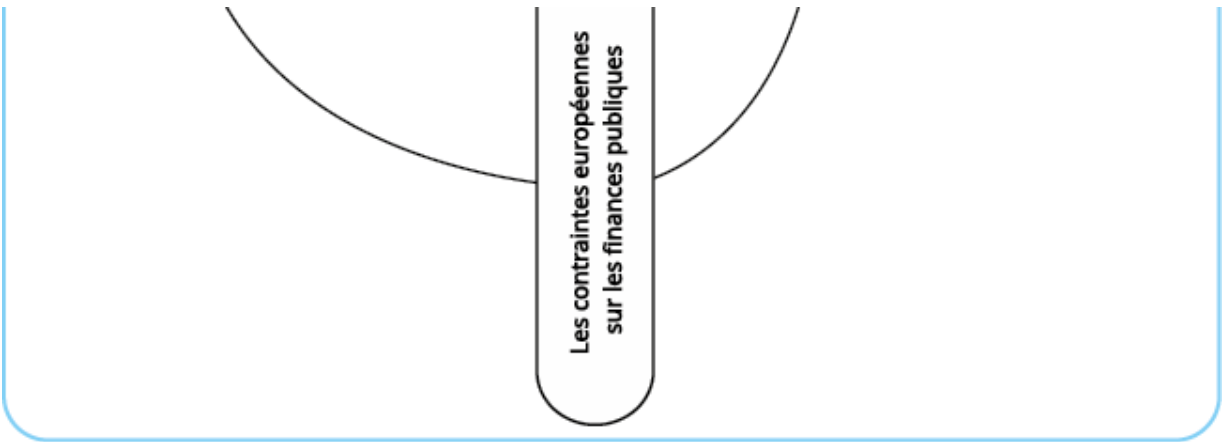
- Le **semestre européen**, mis en place en 2010, oblige les États à présenter leurs programmes à moyen terme au printemps (en avril alors qu'avant cela se faisait en décembre) de manière que la commission européenne produise ses observations en juin et que les États les intègrent dans leur projet de loi de finances, qui sera discuté à l'automne.

- Le **paquet des six** qui correspond à l'entrée en vigueur de 6 textes, le 13 décembre 2011 : cinq règlements et une directive. L'objet de cet ensemble de textes est de renforcer la surveillance des politiques budgétaires des États en introduisant des mesures coercitives. Par exemple, lorsque la dette publique d'un État dépasse 60 %, même si son déficit est inférieur à 3 %, la commission engagera la procédure pour déficit excessif, sauf si l'État démontre que sur les trois dernières années, il a réduit d'1/20^e par an l'écart entre son taux d'endettement et la valeur de référence de 60 %.
- Le **pacte budgétaire européen**, qui figure dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) du 2 mars 2012, pose que les budgets des États doivent être en équilibre ou en excédant et cette règle est considérée comme respectée lorsque le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme fixé par chaque pays avec une limite de déficit qui est de 0,5 % du PIB (1 % pour les États donc la dette ne dépasse pas 60 % du PIB). Le ratio de 60 % de dette n'a pas changé. L'article 4 du TSCG prévoit simplement que les États, dont le ratio de dette est supérieur à 60 %, s'engagent à réduire leur stock de dette d'un vingtième par an. Le TSCG a également imposé aux États de mettre en place des mécanismes d'orientations pluriannuelles des finances publiques, qui fixent un objectif à moyen terme de solde structurel des administrations publiques. En outre, le traité a confié de nouvelles missions à la Cour de justice de l'Union européenne qui peut être saisie par un ou plusieurs États considérant qu'un autre État membre n'appliquerait pas correctement le traité. Par ailleurs, elle peut être aussi saisie si, après avoir émis des observations, la commission européenne conclut que l'objectif d'équilibre n'a pas été respecté. Dans les deux cas, la Cour de justice de l'Union européenne prononce un arrêt contraignant à l'égard des États. Ceux-ci doivent prendre des mesures sinon des sanctions financières pourront leur être infligées.
- Le **paquet des deux**, qui désigne deux règlements entrés en vigueur le 30 mai 2013 et imposant aux États membres de la zone euro un calendrier et des règles communs en matière budgétaire. Le paquet de mesures

introduit une nouveauté importante en ce que la Commission examine chaque projet de budget national et formule un avis pour le 30 novembre au plus tard. Si la commission constate des manquements graves aux obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance, elle demandera à l'État membre concerné de lui présenter un plan révisé. En cas de non suivi de ses recommandations, la commission pourra proposer des sanctions financières, toutefois votées selon le système de la majorité inversée, permettant aux États de s'opposer à la proposition de la commission.

Carte mentale 11. Les contraintes européennes sur les finances publiques

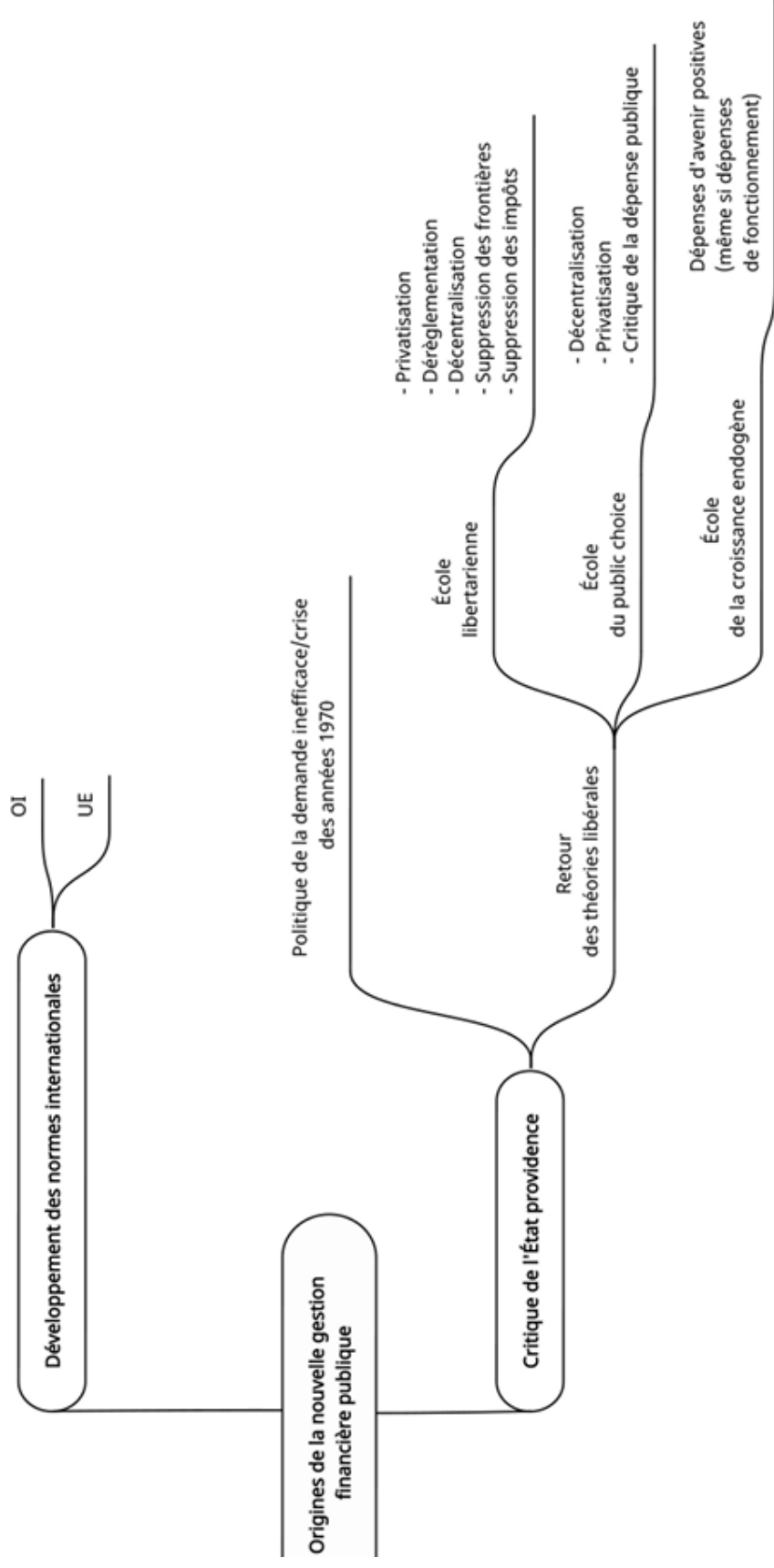




L'Union européenne, et plus largement, le développement d'un droit public financier international participent aux origines de la nouvelle gestion financière publique, tout comme la crise de l'État providence. Toutefois, la performance publique est un but poursuivi depuis plus d'un siècle aux États-Unis, mais relativement récent en France.

Pour résumer sur les origines de la nouvelle gestion publique :

Carte mentale 12. Les origines de la nouvelle gouvernance financière publique



B. Les premières expériences de performance publique

Le changement d'idéologie, le développement d'un droit public financier international et la crise de l'État providence ont conduit les États, dans les années 1980, à envisager de se gérer autrement, en reprenant les méthodes du management privé.

Il s'agit d'adapter au secteur public les méthodes utilisées dans l'entreprise, notamment ce qui relève de la logique de performance. Or, en réalité, ce n'est pas une idée nouvelle, elle a émergé aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle (1). En France, il faudra attendre les années 1960 (2).

1. Les expériences américaines

C'est aux États-Unis que la recherche des moyens de gérer plus efficacement l'État a débuté. Dans un premier temps, en 1897, le futur président Woodrow Wilson a rédigé un article de revue en faveur du développement au sein du secteur public d'une nouvelle gouvernance inspirée du secteur privé. Il estimait également qu'il y avait confusion entre la politique et la gestion et que cela était source de corruption. Par conséquent, pour lui, il fallait créer une catégorie de gestionnaires séparée de la classe politique.

Une commission particulièrement importante s'est ensuite réunie en 1912, il s'agit de la commission pour l'économie et l'efficacité qui a produit un rapport à la demande de William Taft, 27^e pdt des USA. C'était un républicain qui estimait qu'il fallait mieux gérer l'État. Le rapport prévoit qu'il faut gérer l'État à partir d'un budget de programmes. Il s'agit d'un budget construit et présenté sur la base d'objectifs à réaliser. Par ailleurs la commission estime aussi que les résultats obtenus doivent être évalués, prônant ainsi une logique de résultat, en opposition à la logique de moyens qui prévalait alors et en vertu de laquelle des moyens sont alloués aux administrations sans qu'une reddition des comptes soit organisée. Ces conclusions n'ont pas été reprises par le président américain, mais par la suite d'autres commissions parviendront aux mêmes conclusions : la commission Brownlow en 1936-1937 et la commission Hoover en 1947.

La mise en place d'une logique de performance se fera sous le mandat du président Kennedy. En 1961, celui-ci demande au président de la Ford Company, Robert Mc Namara, de devenir son secrétaire d'État à la Défense. Celui-ci n'accepta qu'à condition d'appliquer les méthodes de gestion de l'entreprise à son secrétariat d'État. Cela se fera sous la forme du PPBS : planning, programming, budgeting system. Cela consiste notamment à la prévision et la programmation de grands objectifs et de moyens financiers sur le long terme, parallèlement à la présentation d'un budget de programmes annuel. Ce PPBS inspirera la France dans les années 1960.

2. L'expérience française : la rationalisation des choix budgétaires

Traditionnellement, la gestion publique française relève d'une logique de moyens. Dans ce cadre, des crédits (= des moyens) sont alloués aux administrations et des procédures permettent de contrôler la régularité de l'utilisation de ces crédits. Aucun objectif n'est posé et la performance n'est pas recherchée. L'autre manière de procéder est d'appliquer une logique de résultat. Dans ce cadre, non seulement on attribue des moyens aux administrations, mais on leur demande en outre de réaliser des objectifs et de rendre des comptes sur leurs résultats.

Le gouvernement français a commencé à s'intéresser à cette forme de gestion privée dans les années 1960. En 1966, le gouvernement français envoie une mission aux États-Unis pour analyser le PPBS. Le choix était fait de l'adapter au système administratif et budgétaire français. Le modèle français prendra le nom de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). La RCB a été expérimentée en France à partir de 1968 au ministère de la défense et au ministère de l'équipement. Des programmes étaient fixés sur court et moyen terme et des indicateurs permettaient de mesurer l'atteinte des résultats.

Mais rapidement, la RCB a été un échec. Cette réforme s'est arrêtée au milieu des années 1970 pour trois grandes raisons. D'une part, elle était trop technique, dans le sens où elle proposait des solutions sans égard au contexte politique. D'autre part, les relations entre ministère des finances et ministères dépensiers étaient marquées par beaucoup de méfiance, ce qui

empêchait d'appréhender sereinement une réforme structurelle importante. Enfin, la crise économique des années 1970, suite aux deux chocs pétroliers, a empêché une planification rationnelle des dépenses. La gestion financière publique ne sera finalement réformée qu'au début des années 2000, avec la LOLF que nous aborderons dans le chapitre 2 de la partie 2.

Partie 2

Les finances de l'État

Les finances de l'État désignent les finances d'un secteur public que l'on appelle, en comptabilité nationale, les administrations publiques centrales (APUC). Celles-ci regroupent l'État et ses ministères ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Dans cette dernière catégorie, figurent des entités aux statuts juridiques variés, en général dotées de la personnalité juridique et auxquelles l'État a confié une compétence spécialisée, au niveau national. On y trouve par exemple les universités.

En 2021, les APUC ont dépensé 611 milliards d'euros et ont perçu 468 milliards d'euros de recettes. Le solde des APUC était de 143 milliards, soit 5,8 % du PIB. La dette des APUC s'élevait à 2229 milliards d'euros en 2020, soit 89,4 % du PIB.

La notion de budget et les principes budgétaires seront vus dans un premier temps (chapitre 1) puis la loi organique relative aux lois de finances, modifiées en 2021, sera présentée (chapitre 2). Enfin, l'adoption et l'exécution de la loi de finances font l'objet de règles particulières (chapitre 3).

Chapitre 1

Notion de budget et principes budgétaires

Sous l'Ancien régime, les règles d'établissement et de recouvrement de l'impôt n'étaient entourées d'aucune garantie pour les contribuables. L'impôt n'était perçu que sur une partie de la population (le tiers état) et était prélevé par les fermiers généraux dont la rémunération était liée au montant des impôts perçus. C'est pourquoi, en 1789, les révolutionnaires se sont attachés à encadrer la prise de décision fiscale. Ils ont donc dans un premier temps veillé à ce que l'Assemblée nationale dispose du pouvoir fiscal.

Puis, les députés s'attacheront à réunir en leurs mains le pouvoir fiscal et le pouvoir de décider des dépenses, le second étant le corollaire du premier. Est ainsi né le pouvoir financier au moment de la Restauration. Toutefois, dans un premier temps, il n'existait pas de véritable budget, document unique où figurent les recettes et les dépenses autorisées pour l'année à venir.

On le voit, le contenu du budget s'est bâti progressivement. Ce chapitre montrera que la notion de budget a également évolué (I). Il est encadré de règles techniques dont l'origine de la plupart remonte à la Restauration (II).

I. La notion de budget

En 1910, dans son Traité de science des finances, le professeur Gaston Jèze a montré qu'il est difficile de donner une définition précise et valable dans tous les pays du budget. Pour reprendre la définition du professeur Paul Leroy-Beaulieu dans son Traité de science des finances paru en 1906, le budget est un « état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée : c'est un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer ; c'est, en outre

une autorisation ou une injonction donnée par les pouvoirs compétents de faire ces dépenses et de recueillir des recettes ». La notion de budget (A) englobe donc des recettes et des dépenses (B).

A. La définition du budget

Le budget public est un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses d'une personne publique pour une année donnée (1). En outre, c'est aussi un document à valeur politique et nécessaire à une bonne gestion publique (2).

1. Le budget, un acte de prévision et d'autorisation

Le budget est un acte de prévision car il prévoit des dépenses et des recettes pour l'année civile à venir (du 1^{er} janvier au 31 décembre). C'est donc un document régi par un principe d'antériorité. Il doit être voté avant le 31 décembre, soit avant l'exercice sur lequel il porte. Il est préparé par le gouvernement et adopté par le Parlement. L'aspect prévisionnel du budget est donc d'importance car il traduit le programme politique de l'exécutif qui le soumet au vote.

Le budget est également un acte d'autorisation car le Parlement, en adoptant le budget, autorise le pouvoir exécutif à le mettre en œuvre. On dit que l'exécutif est autorisé à exécuter des dépenses et à recouvrer des recettes. De même que pour l'aspect prévisionnel, l'autorisation budgétaire doit être préalable à son exécution.

Lorsque le budget de l'État n'est pas voté avant le 31 décembre, l'exécutif est dans l'impossibilité juridique de continuer à assurer le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes. Il existe toutefois des procédures permettant d'ordonnancer des dépenses et de recouvrer des recettes pour assurer la continuité de l'État. C'était le cas par exemple au XIX^e siècle avec le recours aux « douzièmes provisoires », projet de loi déposé dans les derniers jours de décembre par le ministre des finances lorsqu'il était évident que le budget ne serait pas voté avant le 31 décembre. Ce texte ouvrait des crédits provisoires jusqu'à l'adoption du budget, normalement pour une durée d'un mois. De nouveaux douzièmes pouvaient être demandés au Parlement. Ce système a duré jusqu'en 1958. Depuis, l'article 47 de la Constitution dispose que « si le Parlement ne s'est pas

prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ».

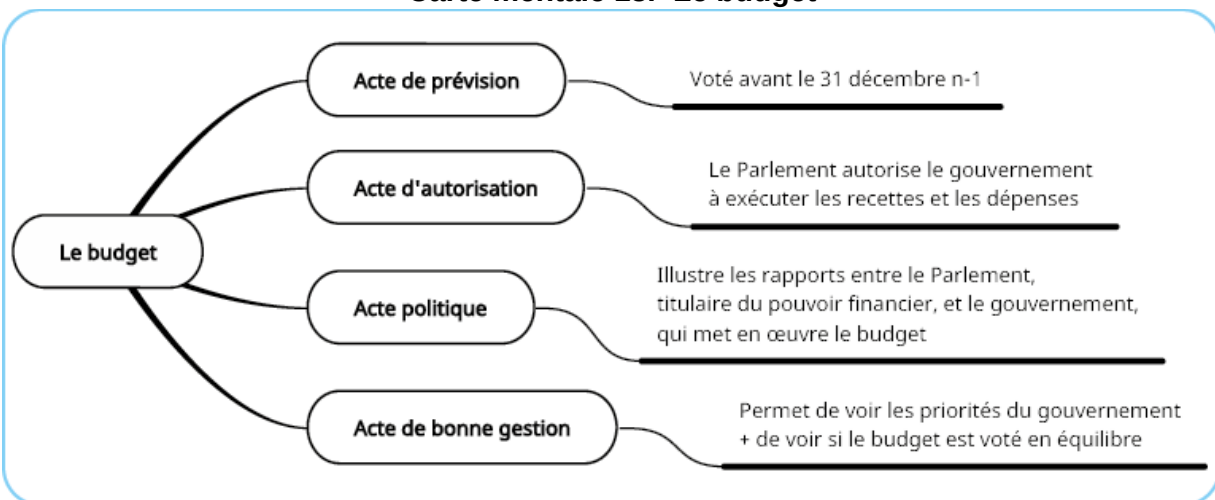
En plus d'un acte de prévision et d'autorisation, le budget est aussi un acte politique de bonne gestion.

2. Le budget, un acte politique de bonne gestion

Le budget répond à une logique démocratique car il est une illustration des rapports entre l'exécutif et les représentants des citoyens. Seuls, et ceux-ci parce qu'ils ont été démocratiquement élus, peuvent être à l'origine des recettes et des dépenses publiques. Dans ce schéma, l'exécutif est chargé de les mettre en œuvre dès lors qu'il y est autorisé juridiquement, par le budget.

Le budget est aussi un acte de bonne gestion car il constitue une prévision chiffrée des recettes et des dépenses d'une entité publique sur une année. En cela, il est utile aux agents publics qui ont ainsi connaissance des sommes qui leur seront allouées ainsi que des actions qui seront prioritaires pour l'année suivante. Par ailleurs, il est aussi un outil utile aux citoyens qui savent ainsi si l'exécutif a l'intention d'exécuter un budget vertueux, proche de l'équilibre budgétaire.

Carte mentale 13. Le budget



Acte politique de prévision et d'autorisation, le budget traduit surtout des recettes et des dépenses publiques.

B. Le contenu du budget

Un budget est l'acte qui autorise et prévoit les dépenses et les recettes de l'État pour un an.

Il est important de comprendre que les dépenses et recettes publiques ne sont pas seulement celles de l'État. La notion de dépense publique recouvre en effet les dépenses de l'État, celles des collectivités territoriales et celles des organismes de sécurité sociale. Plus précisément l'État appartient aux administrations publiques centrales (APUC) qui regroupent les dépenses de l'État central mais aussi des organismes divers d'administration centrale, comme les universités par exemple. Les collectivités territoriales sont incluses dans les administrations publiques locales (APUL) qui regroupent les collectivités, leurs établissements publics et les organismes divers d'administration locale. Enfin la sécurité sociale est englobée dans les administrations de sécurité sociale (ASSO). Toutefois, l'État a son propre budget, dans la loi de finances ; chaque collectivité territoriale vote son propre budget, les administrations de sécurité sociale aussi.

Chacun de ces budgets prévoit des dépenses (1) et des recettes publiques (2).

1. Le budget prévoit et autorise des dépenses publiques

Les dépenses publiques peuvent être classées de différentes manières : il existe en effet des classifications juridiques, administratives ou encore économiques. Les premières permettent de déterminer l'application de certaines règles de droit (a). Les deuxièmes s'appuient sur la structure de l'État, de ses organes et fonctions (b). Les troisièmes considèrent en revanche le rôle des dépenses publiques dans l'activité économique (c).

a. Les classifications juridiques

Les classifications juridiques permettent de classer les dépenses en fonction de l'application de certaines règles de droit. Tel est le cas de la

distinction entre les dépenses obligatoires, les dépenses facultatives et les dépenses interdites.

Les dépenses obligatoires sont des dépenses qui doivent obligatoirement apparaître dans le budget de certaines collectivités publiques. Il s'agit de dettes liquides, certaines et non sérieusement contestées dans leur montant, et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligation. Parmi ces dépenses obligatoires, certaines concernent pareillement l'ensemble des collectivités publiques, d'autres sont spécifiques à un secteur public en particulier. Ainsi la rémunération des agents publics est toujours une dépense obligatoire, mais pour les communes, le Code général des collectivités territoriales liste des dépenses qui sont obligatoires pour elles, comme les dépenses de livrets de famille ou les clôtures des cimetières (article L. 2321-2 CGCT).

Les dépenses facultatives sont inscrites librement au budget des organismes publics, en fonction des choix politiques de leurs dirigeants. Par exemple, un maire peut financer une cérémonie de fin de mandat à l'issue des élections municipales (CAA Nantes, 6 mars 2008, Ville de Blois, n° 05NT01505). Il est important de souligner qu'une dépense facultative légalement engagée devient une dépense obligatoire qui devra être inscrite au budget de la collectivité.

Enfin certaines dépenses ne doivent jamais être engagées car elles ne relèvent pas des compétences des collectivités publiques. Ainsi la loi du 9 décembre 1905 met fin au service public du culte. Il est donc interdit à toute personne publique de financer les cultes. Les personnes publiques doivent simplement financer l'entretien et la conservation des édifices du culte dont elles sont propriétaires (ce qui sera le cas pour les bâtiments construits avant 1905).

Carte mentale 14. Classification juridique des dépenses

Dépenses obligatoires

Doivent obligatoirement apparaître dans le budget de la personne publique

Exemple :
rémunération des agents

Dépenses facultatives

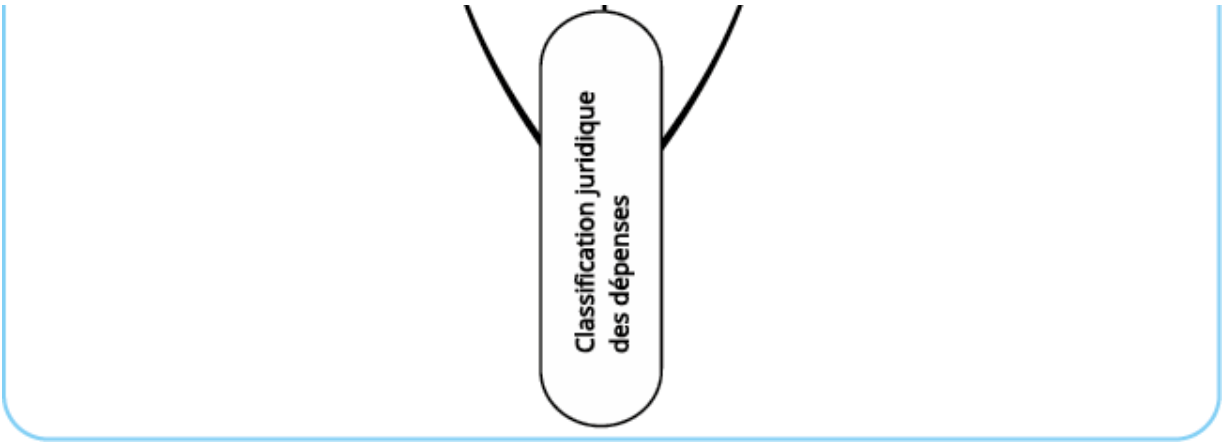
Inscrites librement au budget des organismes publics, en fonction des choix politiques de leurs dirigeants

Exemple :
prime exceptionnelle pour les agents

Dépenses interdites

Ne doivent jamais être engagées car elles ne relèvent pas des compétences de la collectivité publique

Exemple :
financement des cultes



b. Les classifications administratives

Une première classification administrative peut regrouper les dépenses selon un critère organique. Il est alors possible de regrouper les dépenses par pouvoirs publics, par services ou encore, plus largement, par secteur public (APUC-APUL-ASSO).

Il est également possible de regrouper les dépenses publiques d'un point de vue formel. Ainsi on peut distinguer, dans une loi de finances, le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. On peut encore classer les dépenses en dépenses annuelles ou pluriannuelles, ou encore en dépenses définitives ou provisoires.

Enfin une dernière classification administrative est dite fonctionnelle et consiste à classer les dépenses selon les fonctions exercées par l'État : action économique, action sociale, défense par exemple.

c. Les classifications économiques

Les classifications économiques prennent différentes formes dont la principale oppose les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses d'investissement sont également qualifiées de dépenses d'équipement ou de dépenses en capital. Il s'agit de dépenses qui concernent la réalisation d'équipements publics comme les routes, bâtiments universitaires, terrains de sport ou bâtiments administratifs par exemple. Les dépenses de fonctionnement ou dépenses courantes (autrefois appelées dépenses ordinaires) permettent le fonctionnement des équipements. Il s'agit par exemple des salaires versés aux employés (35 %

des dépenses de l'État en 2020, soit 133 milliards d'euros) ou des dépenses d'entretien. Toute dépense d'investissement donne lieu à des dépenses de fonctionnement à prévoir au budget, pour les années suivant l'achèvement de l'équipement.

Une autre classification économique consiste à distinguer les dépenses effectives et les dépenses de transfert. Les premières financent directement l'activité des administrations. Les secondes en revanche constituent un simple transfert d'un compte public à un autre. Les dépenses de transfert sont celles qui sont inscrites au budget d'une personne publique mais qui ne font que transiter par ce compte avant d'être versées et de bénéficier à une autre personne publique ou à une personne privée. C'est ainsi que les dépenses sociales réalisées par les départements au titre du revenu de solidarité active (RSA) sont parties du budget de l'État pour arriver sur le compte des allocataires, en passant par le budget du département.

2. Le budget prévoit et autorise des recettes publiques

Outre des dépenses, un budget public prévoit et autorise également des recettes publiques. Ces recettes sont de deux types : fiscales (a) et non fiscales (b).

a. Les prélèvements obligatoires fiscaux

Les prélèvements obligatoires fiscaux recouvrent les sommes que les administrations publiques prévoient de se procurer grâce à des impôts et des taxes.

D'une part, l'impôt a été défini par Georges Vedel dans son cours de législation financière de 1952-1953 comme « une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ».

Par exemple, l'État perçoit l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée ou encore l'impôt sur les sociétés. La sécurité sociale perçoit la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale. Les communes perçoivent les deux taxes foncières et la taxe d'habitation.

D'autre part, les taxes ont une nature fiscale mais leur paiement correspond à une contrepartie. Un service public est rendu et justifie

l'existence de la taxe. Citons par exemple la redevance pour la protection du milieu aquatique (payée par les pêcheurs) ou la taxe d'assainissement (payée par le propriétaire qui ne s'est pas conformé à l'obligation de raccordement à l'égout).

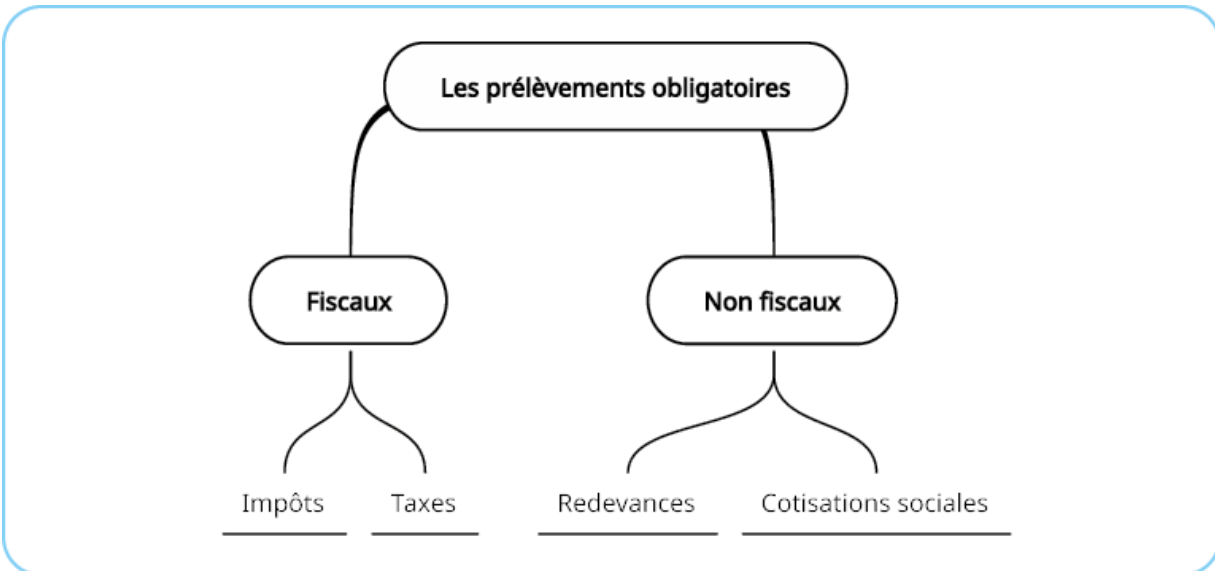
Il ne faut pas se fier aux termes choisis par le législateur pour nommer un prélèvement. C'est ainsi que la redevance audiovisuelle n'est pas une redevance mais une taxe (Décision du Conseil constitutionnel du 11/08/1960, n° 60-87 DC, LFR pour 1960, considérant 2). La taxe sur la valeur ajoutée ne correspond à aucune prestation de service, ce n'est donc pas une taxe mais un impôt. Il en va de même des taxes foncières ou de la taxe d'habitation.

b. Les prélèvements obligatoires non fiscaux

Les prélèvements obligatoires non fiscaux proviennent de sommes qui n'ont pas le caractère d'impôt ou de taxe. On y trouve :

- Les redevances pour service rendu (c'est-à-dire toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage) et les redevances d'occupation du domaine public (c'est-à-dire toute redevance perçue par les personnes publiques en contrepartie de l'occupation privative de leur domaine). Ces définitions ont été données par le Conseil d'État dans une décision d'Assemblée du 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens.
- Les cotisations sociales sont des versements, calculés en pourcentage du salaire, qui donnent droit au salarié à des prestations sociales. Une part de ces cotisations est à la charge de l'employeur et l'autre est à la charge du salarié.

Carte mentale 15. Les prélèvements obligatoires



C. La distinction progressive entre budget et loi de finances

Au moment de la Révolution française, la mise en place d'un budget a rapidement constitué une préoccupation théorique. La Constitution de 1791 pose ainsi le principe selon lequel il est légitime que le pouvoir législatif décide à la fois des recettes et des dépenses. Selon l'article 1^{er} de la 1^{re} section du chapitre 3, « la Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions (...) de fixer les dépenses publiques ; d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ».

Toutefois, il faudra attendre la Restauration pour qu'un véritable budget (comprenant des recettes et des dépenses) soit voté, même si alors les budgets étaient adoptés sur plusieurs années.

En tout état de cause, au XIX^e siècle, le terme utilisé était celui de budget, qui était voté par le Parlement dans une loi. Il n'existait pas encore de loi de finances. L'article 4 du décret du 31 mai 1862 dispose ainsi que « le budget (...) est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics ».

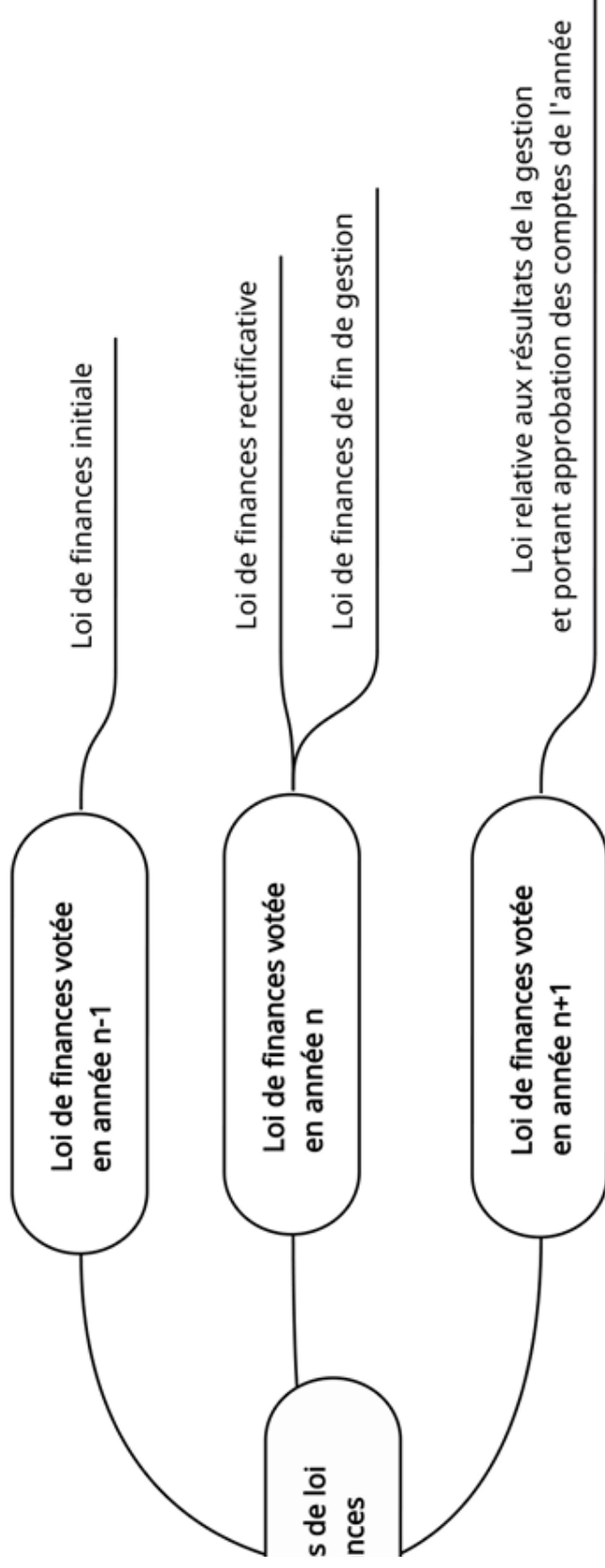
Puis, beaucoup plus tard, c'est un décret du 19 juin 1956 qui opérera une distinction entre le budget et la loi de finances. Son article 1^{er} dispose en effet que « le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les

charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement ». Cette distinction entre budget et loi de finances sera reprise dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Désormais le Parlement vote tous les ans une loi de finances, les budgets étant des éléments composant cette loi.

En outre, les lois de finances sont de quatre types :

- La loi de finances initiale. C'est la première loi de finances de l'année. Elle doit être votée avant la fin de l'année civile (31 décembre). Elle est discutée à partir du 1^{er} mardi du mois d'octobre. Il s'agit d'un acte obligatoire.
- Les lois de finances rectificatives. On les appelle également « collectifs budgétaires ». Il s'agit de lois de finances qui servent à modifier les dispositions de la LFI. Les LFR sont adoptées en cours d'année. Elles ne sont pas obligatoires et il peut n'y en avoir aucune ou plusieurs.
- La loi de finances de fin de gestion qui remplace les collectifs budgétaires de fin d'année. Elle ne peut comporter aucune mesure fiscale nouvelle.
- La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année n'est pas un acte de prévision. Dénommée loi de règlement jusqu'en 2021, c'est un document budgétaire qui constate les résultats de l'année écoulée, en termes de recettes et de dépenses. Elle présente le résultat financier réel et effectif de l'État.

Carte mentale 16. Catégories de loi de finances



Tandis que, annexés à la loi de finances initiale, les bleus budgétaires sont des budgets retraçant les opérations financières réalisées par l'État. S'y trouvent :

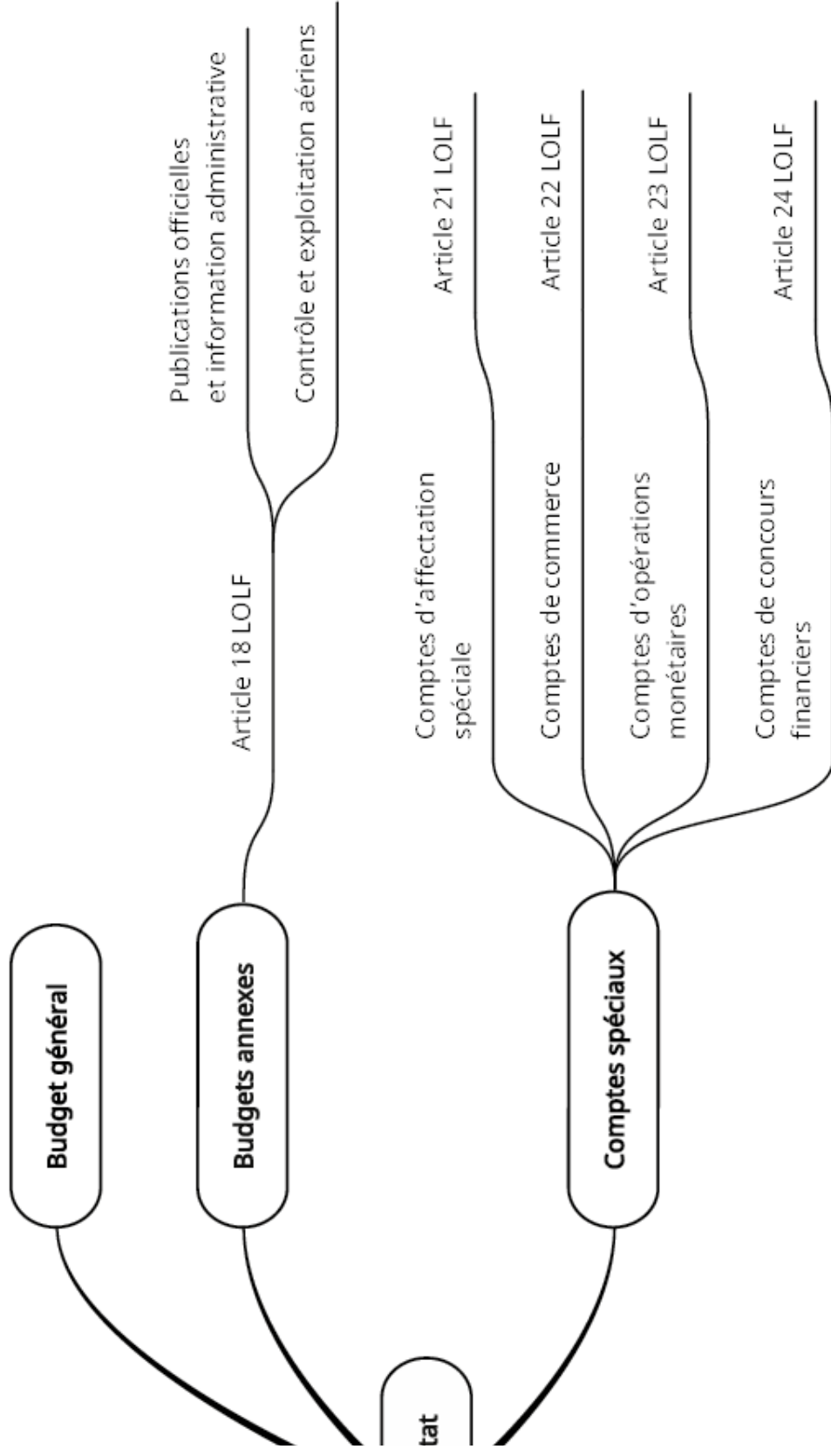
- Un budget général, réparti en missions
- Deux budgets annexes :
 - contrôle et exploitation aériens
 - publications officielles et information administrative

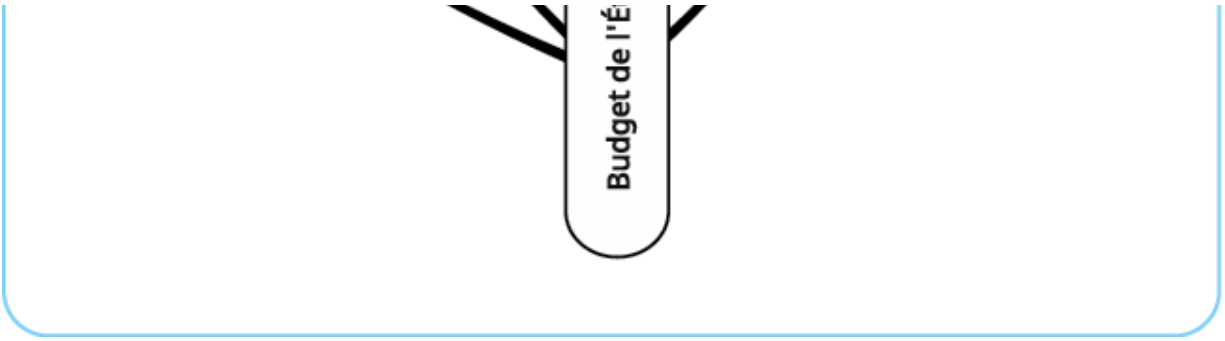
L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 définit les budgets annexes comme retraçant « les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

- Quatre catégories de comptes spéciaux :
 1. Les comptes d'affectation spéciale (c'est-à-dire les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, art 21 loi organique relative aux lois des finances).
 2. Les comptes de commerce (qui retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale, art 22 loi organique relative aux lois des finances).
 3. Les comptes d'opérations monétaires (qui retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire, art 23 loi organique relative aux lois des finances).

4. Les comptes de concours financiers (qui retracent les prêts et avances consentis par l'État, art 24 loi organique relative aux lois des finances).

Carte mentale 17. Budget de l'État





Le budget, en tant qu'acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses pour une année donnée, est encadré par des principes budgétaires, tant dans sa confection que dans son exécution.

II. La formulation de règles techniques fondamentales

Un budget public obéit à un ensemble de règles techniques, qui sont, pour la plupart, communes aux budgets de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales (et des établissements publics). Ces règles ont pour but de faciliter le contrôle des représentants des citoyens sur les dépenses et les recettes publiques et de contrôler de manière régulière l'action financière des élus et de l'administration. Au fond, ces règles ont pour but de garantir une bonne gestion financière publique. Ces règles concernent l'annualité (A), l'équilibre (B), la sincérité (C), l'unité (D) et l'universalité (E).

A. La règle de l'annualité budgétaire

La règle de l'annualité budgétaire signifie notamment que chaque année un budget doit être voté (1). Elle est atteinte de différentes limites (2).

1. Le sens

La règle de l'annualité budgétaire trouve ses origines dans le consentement à l'impôt tel qu'il a été posé à la fin du XVIII^e siècle. Afin de permettre aux parlementaires d'exercer un pouvoir fiscal efficace, il est nécessaire que celui-là soit régulier et l'annualité renvoie à une période qui n'est ni trop courte, ni trop longue. Ce principe s'est ensuite répandu à l'ensemble du budget à partir de la Restauration.

Il a une double signification. D'une part, chaque année le Parlement doit voter un budget. Sinon, aucune dépense ni aucune recette ne pourra être engagée. La loi de finances initiale doit donc être établie chaque année avant le 31 décembre pour l'année civile à venir. D'autre part, l'exécution du budget a une durée d'un an. L'administration est donc autorisée à percevoir des recettes et à effectuer des dépenses uniquement pour un an.

Malgré ces deux justifications, la règle de l'annualité souffre de limites.

2. Les limites

Une application stricte de la règle de l'annualité soulève des problèmes techniques, en particulier quand un équipement nécessite plus d'une année pour être mis en place. En principe, les élus doivent voter tous les ans des crédits correspondant à la tranche annuelle de travaux. Cela soumet le projet aux aléas politiques et économiques et, au fond, cela mène à des politiques de court terme.

Cela explique pourquoi, sous la III^e République, des budgets biennaux ou reconduits ont été mis en place mais ils ont en réalité eu pour effet d'éviter le débat parlementaire. L'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a quant à elle autorisé les crédits de l'État à être votés en autorisations de programme et en crédits de paiement. Les premières sont définies comme « la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée ». Les secondes constituent « la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ». La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a modifié les autorisations de programme en les nommant autorisations d'engagement et en les élargissant aux dépenses de fonctionnement, hors personnel.

Plus encore, aujourd'hui, les limites au principe d'annualité budgétaire sont en réalité beaucoup plus larges. Certaines sont de simples aménagements, d'autres sont des mécanismes de pluriannualité.

a. Les aménagements au principe d'annualité

- En cas de budget non adopté avant le 31 décembre

Pour le budget de l'État, l'article 47 de la Constitution de 1958 envisage en l'espèce deux hypothèses : d'une part, « si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». D'autre part, « si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ».

- En cas de crédits engagés avant le 31 décembre mais non décaissés

Cette hypothèse est permise en vertu de la « période complémentaire » qui autorise l'exécution des crédits engagés en fin d'année précédente. Pour le budget de l'État, l'article 28 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que « des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours ».

- En cas de crédits non dépensés sur l'exercice pour lequel ils sont prévus

L'article 15 de la loi organique relative aux lois des finances prévoit des possibilités de report de crédits. Les autorisations d'engagement peuvent ainsi être reportées sur le même programme ou un programme poursuivant les mêmes objectifs, exception faite des crédits de personnel. Les crédits de paiement peuvent également être reportés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme, le report étant également permis pour les dépenses de personnel.

b. La pluriannualité budgétaire

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques. L'article 34 de la Constitution dispose désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Autrement dit, le constituant s'est inscrit dans une conception globale des finances publiques en posant qu'une loi prévoit une maîtrise des dépenses publiques par toutes les administrations publiques, et non

seulement par les administrations publiques centrales. Une trajectoire relative aux recettes est également prévue. Actuellement, c'est la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui est en vigueur.

Les lois de programmation ont vu leur contenu s'alourdir avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012 et la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, transposant ce traité dans notre ordre interne. Désormais, la loi de programmation des finances publiques fixe un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel. La loi de programmation doit aussi prévoir l'effort structurel des administrations publiques pour limiter leur poids. Ces informations sont transmises par le gouvernement à la commission européenne depuis le traité d'Amsterdam de 1997, mais elles figurent désormais dans une loi.

Reste que ces lois de programmation, comme toutes les lois de programmation, n'ont pas une force obligatoire. Il n'y a pas de sanction en cas de non-respect. Seule reste contraignante la loi de finances annuelle, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 décembre 2012 (n° 2012-658 DC, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, considérant 12).

B. La règle de l'équilibre

L'équilibre peut être budgétaire ou économique et financier. Le premier signifie que, dans un budget, les recettes et les dépenses représentent un montant identique. C'est l'équilibre prôné par les théories libérales. Le second est à l'inverse keynésien et renvoie à un équilibre général du budget. Il autorise donc le déficit dès lors que celui-ci permet de se rapprocher du plein-emploi.

Pour l'État, « les lois de finances déterminent (...) 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 » (article 1^{er} de la loi organique relative aux lois des finances). La formulation retenue par la loi organique n'impose en réalité pas un équilibre budgétaire à l'État ; d'ailleurs les projets de loi de finances

prévoient traditionnellement une exécution en déficit (par exemple, la loi de finances pour 2022 prévoit, dans son article liminaire, un déficit effectif de 5 % pour 2022).

Le Parlement autorise le recours à l'emprunt tous les ans (article 26 de la loi organique relative aux lois des finances) et fixe un plafond annuel d'emprunt (article 34 de la loi organique relative aux lois des finances). Pour 2022, « le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 119,2 milliards d'euros » (article 56 II de la loi de finances pour 2022).

Relevons toutefois que l'Union européenne pose une règle d'or qui renvoie à un objectif d'équilibre ou d'excédent des comptes des administrations publiques. Cette règle est considérée comme respectée lorsque le déficit structurel est inférieur à 0,5 % du PIB (article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012). Le déficit structurel peut se définir comme le déficit qui ne dépend pas de la conjoncture économique.

C. La règle de la sincérité budgétaire

La question de la sincérité budgétaire peut se poser en matière de prévision budgétaire car les prévisions de recettes ou de croissance peuvent être établies de manière trop optimiste, afin de réduire les prévisions de déficit.

La règle de la sincérité budgétaire est issue de la comptabilité privée. L'article L. 123-14 du code de commerce dispose que « les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise ». Une même obligation de sincérité a été imposée aux collectivités territoriales en 1982, en même temps que la règle de l'équilibre budgétaire. Puis, une formulation très proche de celle du Code de commerce a été introduite pour le budget de l'État par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Son article 32 prévoit en effet 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 ». Cette exigence n'est en réalité pas

nouvelle puisque depuis 1993 le Conseil constitutionnel apprécie la sincérité des chiffres inscrits en loi de finances initiale (Conseil constitutionnel, décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993, csdrt 22). Mais en 2001 cette règle est posée formellement dans la loi organique et, plus encore, sera ensuite reprise dans la Constitution en son article 47-2 (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) et étendue à toutes les administrations publiques.

On le voit, la sincérité n'est pas définie dans les textes de loi ou constitutionnels. Il est possible d'affiner sa définition à la lecture des jurisprudences constitutionnelles et administratives. Dans sa décision sur la loi organique relative aux lois de finances (décision 2001-448 DC), le Conseil constitutionnel apprécie la sincérité de manière plus ou moins stricte selon qu'il s'agit de juger de la constitutionnalité des lois de finances (initiales ou rectificatives) ou des lois de règlement. Pour les premières, « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ». Le juge recherchera donc l'erreur manifeste d'appréciation. En revanche, pour les lois de règlement, « la sincérité (...) s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ». Au fond, les juges recherchent la mauvaise foi dans les prévisions et les inexactitudes dans les documents comptables retraçant l'exécution budgétaire.

D. La règle de l'unité budgétaire

L'unité budgétaire porte sur la forme du budget, lequel doit inclure les recettes et les dépenses en un seul document (1). Cette règle souffre toutefois d'exceptions (2).

1. Le sens

La règle de l'unité budgétaire signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation du Parlement. Le respect de ce principe suppose donc que le budget recense l'ensemble des recettes et des dépenses, sans exclusion, dans un même document que le gouvernement présente au Parlement.

Ce principe a une double justification :

D'une part, il a une justification politique. Il permet aux représentants des citoyens d'être en mesure d'assurer leur contrôle et leur arbitrage sur les dépenses et les recettes prévues pour l'an prochain par l'exécutif. Cela ne serait pas le cas si celui-ci lui présentait d'un côté un plan de dépenses et d'un autre côté un plan de recettes.

D'autre part, il a une justification technique. Le respect de la règle de l'unité permet en effet de savoir si le budget est ou non à l'équilibre, s'il y a ou non du déficit.

Quoique vertueuse, la règle de l'unité connaît des limites.

2. Les limites

La règle de l'unité budgétaire perd de plus en plus de son intérêt, surtout dans un contexte où le nombre d'acteurs publics se multiplie. Ses limites sont toutefois plus ou moins fortes, selon qu'il s'agisse d'aménagements (a) ou d'exceptions (b).

a. Les aménagements

Il est dans certains cas nécessaire d'isoler certains flux financiers. C'est pourquoi par exemple dans le budget de l'État, il existe un budget général mais aussi des budgets annexes et des comptes spéciaux. Ces différents budgets ne sont pas des exceptions au principe d'unité car ils sont adoptés en même temps que les budgets principaux ; ils le sont donc sous le contrôle des élus.

b. Les exceptions

Le principe d'unité budgétaire souffre d'exceptions, tenant notamment à l'existence de budgets publics autonomes, qui désignent les budgets des personnes publiques autre que l'État. Leurs recettes et leurs dépenses n'apparaissent pas dans le budget de l'État, le budget public en France n'est donc pas unique. Sur le principe cela n'est pas critiquable, il est en effet de bonne méthode que la sécurité sociale ait son propre budget, que chaque commune ait également son propre budget. Toutefois des critiques sont émises par la Cour des comptes sur les « opérateurs de l'État », catégorie juridique apparue en 2005 et qui désigne des organismes autonomes (publics ou privés) qui assurent pour le compte de l'État des missions de service public et qui disposent pour ce faire d'un budget public, c'est-à-dire

de recettes et de dépenses publiques. Le projet de loi de finances pour 2022 dénombre 437 opérateurs de l'État rémunérant 405 322 emplois et bénéficiant de 64 milliards d'euros de financement publics. Parmi les opérateurs de l'État figurent les universités (EPA), la réunion des musées nationaux (EPIC) ou encore la cinémathèque française (association). Or ces établissements conduisent à transférer du personnel et de la dette publics, transfert critiqué plusieurs fois par la Cour des comptes. C'est d'ailleurs pourquoi, depuis 2006, un rapport sur les opérateurs de l'État est annexé au projet de loi de finances et un plafond d'emplois est adopté par le Parlement.

En lien avec l'existence de budgets publics autonomes, mais plus largement, une seconde exception au principe d'unité est constituée par des opérations de débudgétisation de la dépense publique, qui consistent à transférer hors du budget une dépense qui devrait normalement y figurer. Il s'agit alors d'un artifice budgétaire, visant la plupart du temps à diminuer le poids d'un budget public. Concrètement des dépenses sont mises à la charge d'une autre personne publique ou même d'une personne privée comme c'est le cas des partenariats public/privé, créée par l'ordonnance du 17 juin 2004. C'est un contrat par lequel l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative à la construction d'un ouvrage, ainsi qu'à son entretien et son exploitation. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Sa rémunération fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. On le voit, cela permet de transférer une dépense qui aurait dû être prise en charge par l'État et aussi de transférer de la dette publique.

Le Conseil constitutionnel interdit le transfert de dépenses de l'État vers d'autres budgets s'agissant des dépenses qui présentent par nature un caractère permanent pour l'État (Décision n° 94-351 DC du 29/12/1994, Loi de finances pour 1995). C'est notamment le cas des pensions de retraite des fonctionnaires.

Toutefois, et pour conclure sur les exceptions du principe d'unité budgétaire, les traités européens (en particulier le traité de Maastricht de

1992) imposent de calculer la dette et le déficit publics des administrations publiques dans leur ensemble, ce qui limite l'artifice budgétaire des transferts en direction des établissements publics.

E. La règle de l'universalité budgétaire

La règle de l'universalité budgétaire, qui se compose d'une règle de non-compensation et d'une règle de non-affectation (1), connaît des limites dans ses deux composantes (2).

1. Le sens

La règle de l'universalité budgétaire ne doit pas être confondue avec la règle de l'unité budgétaire. Certes, ces principes répondent à une même préoccupation, qui est de mieux rendre compte des prévisions de recettes et de dépenses publiques.

Mais elle s'en distingue. Le principe de l'unité budgétaire vise à rassembler les dépenses et les recettes dans un seul et même document. Le principe de l'unité budgétaire concerne donc la forme du budget. La règle de l'universalité est en revanche plus subtile car elle vise le contenu de l'autorisation budgétaire. Elle implique deux règles différentes : celle de non-compensation (a) et celle de non-affectation (b).

a. La règle de non-compensation

La règle de non-compensation (ou du produit brut, ou dite aussi de non-contraction) interdit la compensation d'une dépense par une recette. Dans un budget, les recettes doivent figurer dans leur intégralité, de même que les dépenses. Ainsi, dans le cas où un contribuable est fournisseur de l'État, d'un côté ce contribuable est redevable de ses impôts envers l'État, de l'autre l'État est redevable des travaux effectués par l'entreprise. Dans cette hypothèse, il faut faire apparaître la somme due par l'État d'un côté et celle due par le contribuable de l'autre. Par conséquent, le contribuable doit régler ses impôts dans la totalité et l'État doit payer sa facture également dans la totalité ; on ne peut pas compenser une dette par une autre dette.

b. La règle de non-affectation

La règle de non-affectation exige qu'à l'intérieur du budget les recettes et les dépenses forment deux masses autonomes, isolées l'une de l'autre, sans

qu'une corrélation puisse être établie entre une dépense et une recette.

Cette règle se fonde sur l'idée que l'État est une entreprise d'ensemble. Les ressources dont il dispose doivent être mises en commun et faire l'objet d'un arbitrage global. En principe, tous les impôts servent à financer toutes les dépenses publiques, car l'impôt n'est pas le prix d'un service rendu.

2. Les limites

Les limites au principe d'universalité budgétaire portent sur la règle de non-compensation (a) et sur celle de non-affectation (b).

a. Les dérogations à la règle de non-compensation

Un budget public présente des recettes brutes puis nettes. Ces dernières sont notamment obtenues en déduisant les remboursements et dégrèvements. Il en va ainsi des régularisations d'impôts payés par les contribuables dans le cadre de l'impôt sur le revenu, la somme apparaissant faisant la contraction entre le prélèvement initial et l'éventuel remboursement qui interviendra après déclaration par le contribuable des revenus perçus l'année précédente. De même le législateur vote des dégrèvements qui diminuent la charge fiscale de certains impôts pour les contribuables, ces sommes sont évaluées et déduites des estimations de recettes pour l'année à venir.

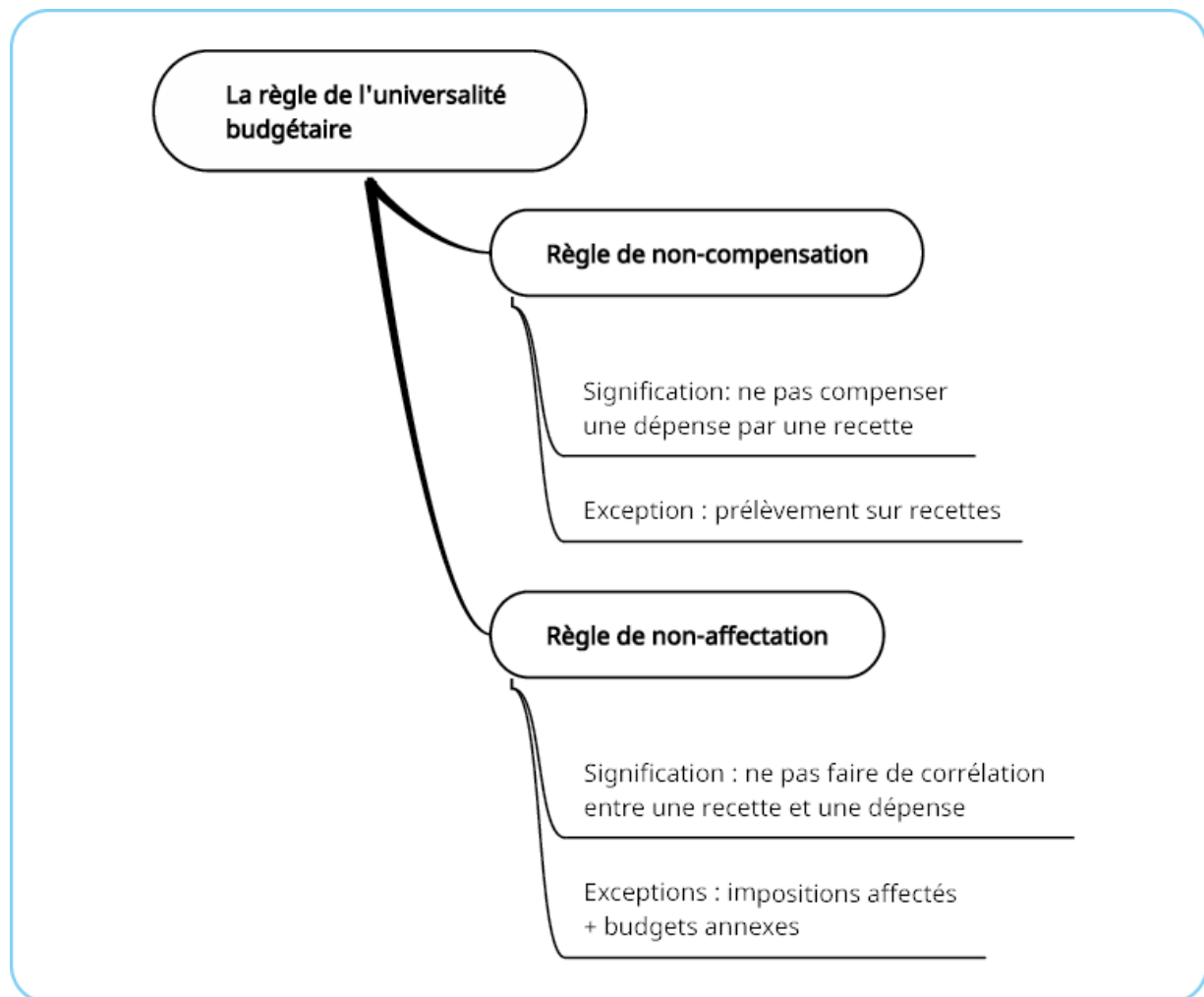
Plus encore, les prélèvements sur recettes constituent une dérogation importante au principe de non-compensation. L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose qu'un « montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales ». Ces sommes, ainsi mises de côté, permettent de garantir aux collectivités territoriales et à l'Union européenne qu'elles seront perçues pour le montant envisagé. Elles ne sont pas « mélangées » aux autres recettes et ne diminueront donc pas au moment du débat budgétaire sur le projet de loi de finances.

b. Les dérogations à la règle de non-affectation

La règle de non-affectation connaît également des limites. Il existe ainsi des impôts qui sont affectés à des services publics en particulier. C'est le cas des impôts sociaux, CSG et CRDS, dont les recettes ne sont pas ajoutées aux autres recettes fiscales de l'État mais sont directement attribuées, respectivement à la sécurité sociale et au remboursement de la dette sociale.

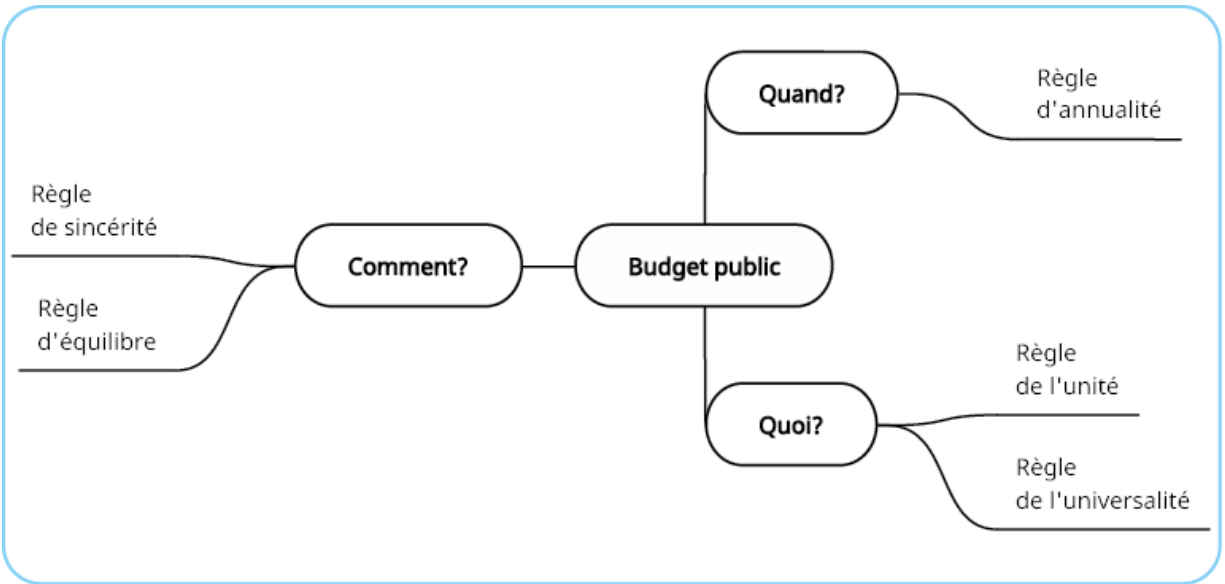
Les budgets annexes dérogent également à la règle de non-affectation. Pour le budget de l'État, l'article 16 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses, dans le cadre d'un budget annexe ou des comptes spéciaux. Citons encore les fonds de concours qui sont versés à l'État pour concourir à des dépenses d'intérêt public, par les collectivités territoriales pour contribuer à des dépenses concernant leur territoire par exemple.

Carte mentale 18. Principe d'universalité



Pour résumer les principes :

Carte mentale 19. Budget public



Chapitre 2

La loi organique relative aux lois de finances et la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

Jusqu'en 2001, les finances de l'État étaient régies par l'ordonnance du 2 janvier 1959, texte adopté dans un contexte keynésien et sous l'empire de la rationalisation du parlementarisme. En 2000-2001, cette ordonnance de 1959 se trouve décalée par rapport à l'influence de plus en plus importante des théories économiques libérales classiques. Le droit budgétaire de l'État n'était plus en harmonie avec la conception que l'on avait de l'économie et de l'État. Par conséquent il convenait d'adapter le droit budgétaire de l'État au nouveau contexte, on change de point de vue par rapport au décret de 1956 qui posait que l'État devait beaucoup intervenir dans l'économie.

Trois éléments vont déclencher cette réforme. D'une part, le premier élément déclencheur a été la crise financière de l'État. On a compris qu'il était indispensable de maîtriser les dépenses publiques qui ne cessent d'augmenter depuis les chocs pétroliers. Face à la crise, les citoyens ont commencé à s'intéresser à l'utilisation de l'argent public c'est-à-dire aux impôts. Les hommes politiques ont alors pris le relais de l'opinion publique. La volonté des parlementaires était d'accroître leur pouvoir financier ; ils se sont également intéressés au contrôle, à l'évaluation de l'exécution du budget. D'autre part, l'environnement international et européen a également été un facteur très important de la réforme, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 de la partie 1. Enfin, une affaire a marqué l'actualité en 1999-2000. Il s'agit de l'affaire de la cagnotte de Bercy. Un excédent budgétaire inattendu a été réalisé en 1999, or les parlementaires n'en ont été informés

qu'après le vote de la loi de finances pour 2000. Certains politiques ont alors dénoncé une volonté du gouvernement de dissimulation de cet excédent. Cette affaire démontrait en tout cas que l'ordonnance de 1959 n'assurait pas une transparence des budgets et opérations financières de l'État.

Toutes ces raisons expliquent que le législateur organique ait introduit en 2001 (dans la loi organique relative aux lois de finances) plus de transparence des comptes publics et une meilleure lisibilité des budgets. Il introduit aussi dans la gestion publique une culture de la performance fondée sur une responsabilisation des gestionnaires assortie d'une évaluation *a posteriori* de leur gestion, prenant donc modèle sur l'entreprise. Ce modèle est fondé sur une présentation du budget par objectifs à atteindre. Par ailleurs, l'exécution du budget est effectuée par des gestionnaires responsables de la réalisation de ces objectifs.

Toutefois, vingt ans après, cette loi organique a été réformée, notamment car elle ne permettait pas un pilotage pluriannuel suffisant des finances publiques, parce que la pratique a montré que les parlementaires ne disposaient pas suffisamment d'informations et parce que la lisibilité du budget méritait d'être améliorée.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (ci-après LOLF) sera présentée dans un premier temps (I), puis la loi organique du 28 décembre 2021 dans un second temps (II).

I. La loi organique relative aux lois de finances

Fruit d'un consensus politique, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pose des règles très différentes de celle de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Selon les termes de Didier Migaud, député ayant déposé la proposition de loi en juillet 2000, « *insuffisamment exigeante en matière de transparence et de sincérité et ne permettant pas, de ce fait, un réel contrôle parlementaire, la rédaction actuelle de l'ordonnance ne garantit pas non plus une gestion budgétaire efficace* ».

Deux axes d'amélioration sont retenus : la valorisation des pouvoirs financiers du Parlement (A) et la rationalisation de la gestion publique (B).

A. La revalorisation des pouvoirs financiers du Parlement

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a posé que le pouvoir financier appartient au Parlement (Article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ») et a également posé la compétence du Parlement dans le contrôle des finances publiques (Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »). Or, la Constitution de la V^e République a créé différents mécanismes visant à réduire l'emprise du Parlement sur l'action gouvernementale. Le but est de privilégier une action plus rapide et efficace de l'exécutif. Par exemple, l'article 40 de la Constitution limite fortement le droit d'amendement des parlementaires, qui ne peuvent créer une charge publique ou diminuer les recettes publiques, ce qui limite fortement les possibilités de modifier un projet de loi de finances.

Quatre avancées significatives seront présentées : la consécration du débat d'orientation des finances publiques (supprimé par la loi organique du 28 décembre 2021) (1), la nouvelle nomenclature budgétaire (2), l'élargissement du droit d'amendement des parlementaires (3) et enfin la revalorisation de la loi de règlement (dénommée loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année à partir de 2023) (4).

1. La consécration d'un débat d'orientation des finances publiques

Le débat d'orientation des finances publiques consiste pour le gouvernement, dès le mois de juin de l'année n-1, à consulter le Parlement sur les orientations envisagées pour le prochain budget. Le Parlement ne vote pas et donne simplement un avis. C'est une manière pour les parlementaires de peser dans la préparation du budget, avant qu'il ne soit présenté à la presse et au Parlement à l'automne.

Le procédé n'est pas une innovation de la loi organique relative aux lois des finances. Une première expérience avait été menée en 1990 par le gouvernement Rocard, puis en 1996 par le gouvernement Juppé, sans que cela ne devienne automatique par la suite. En revanche, ce débat est institutionnalisé au niveau local depuis la loi du 6 février 1992 qui pose l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci.

La loi organique relative aux lois des finances a institutionnalisé le débat d'orientation budgétaire avant l'examen du projet de loi de finances. Cela ne signifie pas que le pouvoir exécutif ait perdu son monopole dans la préparation de la loi de finances. La préparation de celle-ci reste de la compétence du gouvernement. Il s'agit simplement de consulter le Parlement sur les choix financiers (dépenses et recettes) envisagés par le gouvernement et, pour les parlementaires, de faire part de leurs préférences et de leurs réticences. Le fait majoritaire peut toutefois diminuer l'impact de ce débat sur le contenu du projet de loi de finances. Ce débat a lieu au printemps et s'appelle depuis 2005, débat d'orientation des finances publiques car il concerne également le budget de la sécurité sociale (article 6 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale). À partir de 2023, il fusionne avec le débat relatif au programme de stabilité (V. infra).

2. L'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire

Depuis la réforme budgétaire du 1^{er} août 2001, le budget de l'État n'est plus présenté selon une logique de moyens ni divisé en chapitres, titres et articles. Il est présenté selon une logique de résultat et sous la forme d'objectifs que l'on appelle des missions (a), des programmes (b) et des actions (c).

a. Les missions

L'article 7 de la loi organique relative aux lois des finances prévoit que les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères.

Les missions correspondent à de grandes enveloppes budgétaires et à de grands objectifs. La loi de finances pour 2022 comprend 34 missions.

Une mission peut relever de plusieurs ministères, elle est alors interministérielle. En outre, la mission est l'unité de vote au Parlement, cela signifie que l'adoption de la loi de finances se fait par missions.

b. Les programmes

L'article 7 de la loi organique relative aux lois des finances dispose qu'une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Un programme précise les finalités des grandes politiques publiques et correspond en cela à des crédits ne pouvant relever que d'un seul ministère.

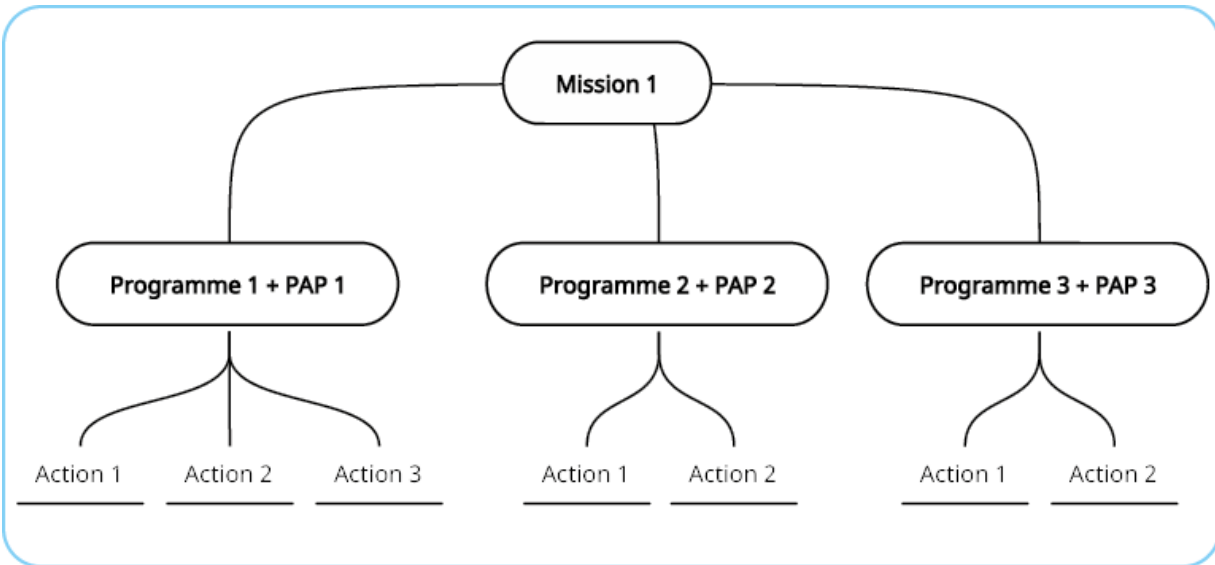
c. Les actions

Les actions sont des éléments d'un programme qui précisent son contenu et qui sont dotés de crédits qui s'intègrent dans le cadre de la mission et du programme. Il existe plusieurs centaines d'actions.

Chaque programme est accompagné d'un projet annuel de performance. Il s'agit d'un document qui fixe les objectifs et des indicateurs de performance permettant de savoir si les objectifs fixés sont atteints.

Cette nomenclature permet de mettre en place une logique de résultat, sous le contrôle du Parlement qui vote les objectifs et indicateurs en loi de finances et qui contrôle leur respect en loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Carte mentale 20. Nomenclature budgétaire



3. L'élargissement du droit d'amendement des parlementaires

La Constitution du 4 octobre 1958 et l'ordonnance du 2 janvier 1959 sont des textes caractéristiques de la V^e République, dans laquelle le Parlement dispose de faibles pouvoirs de contrôle. Dans cette configuration, l'article 40 de la Constitution a prévu de restreindre le droit d'amendement des parlementaires, c'est-à-dire la possibilité pour eux de modifier le projet de loi de finances présenté par le gouvernement.

Cet article pose que les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

La loi organique relative aux lois des finances n'a certes pas modifié cet article de la Constitution (qui ne peut l'être que par révision constitutionnelle). Toutefois, elle a eu pour ambition de redonner plus de marges de manœuvre au Parlement afin qu'il contrôle mieux l'action financière du gouvernement. L'article 47 de la loi organique relative aux lois des finances prévoit que les ressources publiques et la charge publique s'entendent au niveau de la mission.

Les parlementaires ne peuvent pas faire varier les sommes inscrites au niveau des missions. En revanche, ils peuvent faire varier les sommes figurant dans les programmes, à la hausse ou à la baisse. Ils peuvent

également supprimer ou créer un programme, dès lors que le montant de la mission reste identique.

Dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (Loi de finances pour 2006), le Conseil constitutionnel a limité la liberté des parlementaires de modifier les missions en interdisant les missions « mono-programme ». L'article 7 de la loi organique relative aux lois des finances pose qu'une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, le Conseil en déduit donc qu'« une mission ne saurait comporter un programme unique ».

4. La revalorisation de la loi de règlement

La loi de règlement est une catégorie de loi de finances. À la fin de chaque exercice, elle arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

Issue 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 devrait être le support privilégié du contrôle parlementaire, elle a, jusqu'en 2001, été éclipsée par le vote du projet de loi de finances initiale qui est davantage d'actualité. D'ailleurs, certaines lois de règlement ont été votées avec plusieurs années de retard, voire n'ont jamais été votées.

La loi organique relative aux lois des finances procède à une revalorisation de la loi de règlement, de trois manières :

1. Elle enrichit le contenu de la loi de règlement. Celle-ci comprend désormais un tableau de financement montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année, le bilan de l'État et une évaluation de ses engagements hors bilan.
2. Elle prévoit que la loi de règlement s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance qui précisent par programme les résultats atteints et permettent une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés. Y est aussi annexé le rapport de certification des comptes de l'État rédigé par la Cour des comptes.
3. Elle met en place un chaînage vertueux des finances publiques en obligeant le dépôt de la loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année

suivant celle à laquelle elle s'applique (article 46 de la loi organique relative aux lois des finances) et à son examen en première lecture avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante (article 41 de la loi organique relative aux lois des finances).

À partir de 2023, la loi de règlement s'appellera loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

La revalorisation des pouvoirs budgétaires du Parlement est le premier axe de la réforme de 2001. Le second concerne la rationalisation de la gestion financière publique.

B. La rationalisation de la gestion financière publique

La nouvelle gouvernance financière publique ne se limite pas à conférer davantage de pouvoirs au Parlement. La loi organique relative aux lois des finances conduit l'administration à se gérer, dans la mesure du possible, comme une entreprise privée. Elle a ainsi réformé la comptabilité publique pour introduire une comptabilité semblable à celle qu'utilisent les entreprises privées (1). Elle crée également une chaîne de responsabilité par la mise en place des programmes (2).

1. La mise en place d'une nouvelle comptabilité publique

L'ordonnance de 1959 ne prévoyait qu'une comptabilité de l'État fondée sur le principe des encaissements/décaissements, c'est-à-dire une comptabilisation des entrées et sorties d'argent sur une année.

L'article 27 de la loi organique relative aux lois des finances modernise la comptabilité publique en mettant en place une comptabilité pluridimensionnelle :

- La comptabilité budgétaire de caisse demeure. Elle 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.
- Une comptabilité générale en droits constatés est créée, fondée sur le principe du rattachement à un exercice budgétaire (une année civile) des charges et des ressources, 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.

- Une comptabilité d'analyse des coûts est mise en place pour chaque programme, il s'agit de calculer le coût des actions. Finalement peu opérante, cette comptabilité a été supprimée par le décret du 24 septembre 2018.

La loi organique relative aux lois des finances 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 (article 27).

2. L'établissement d'une chaîne de responsabilités

Le budget de l'État est mis en œuvre dans les mêmes conditions que dans le secteur privé. À la tête de chaque programme est désigné un responsable de programme qui est chargé de le mettre en œuvre. Pour cela, lui seront fixés des objectifs et des moyens. Il est assisté dans cette mission par d'autres responsables (a). Il existe un mécanisme de concertation entre eux : le dialogue de gestion (b).

a. Les responsables de programme, de budget opérationnel de programme et d'unité opérationnelle de programme

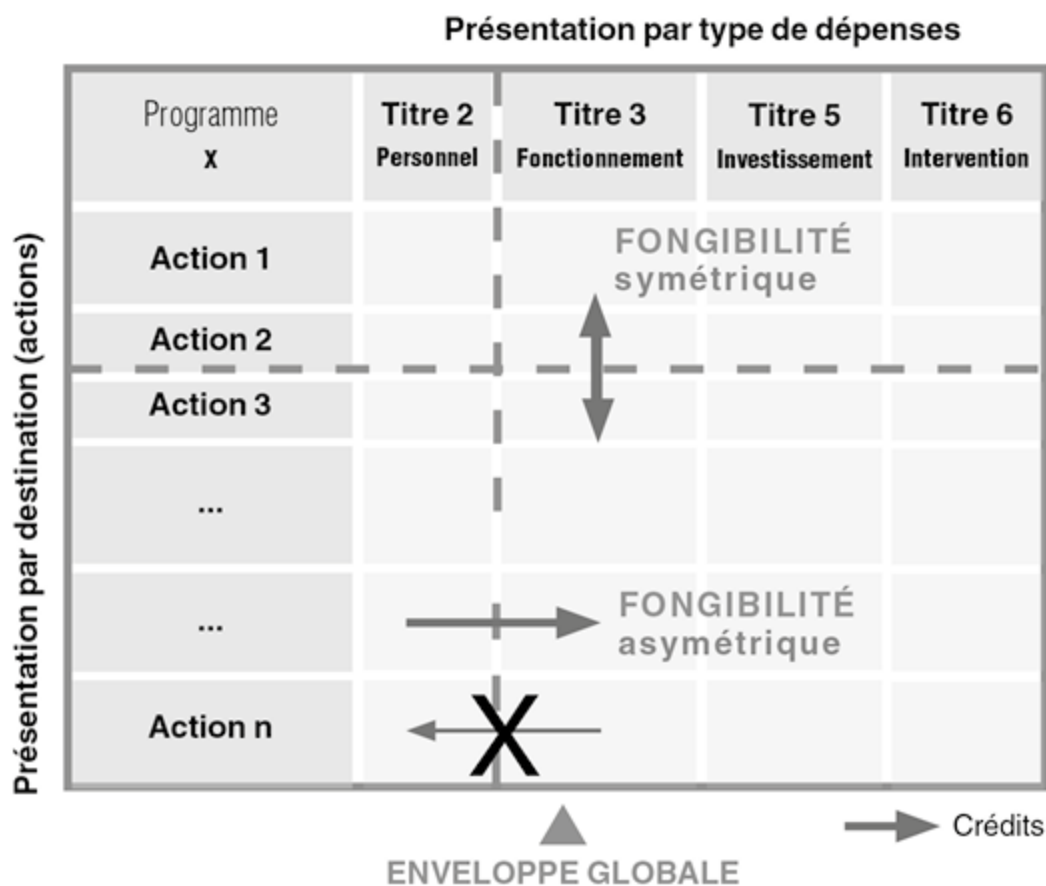
Les responsables de programme sont considérés comme des managers, des sortes de chefs d'entreprise à leur niveau. Ils correspondent aux directeurs généraux d'administration centrale. Ils sont responsables de leur budget et doivent remplir les objectifs qui leur sont fixés dans les projets annuels de performance.

Ces managers sont jugés selon leurs performances, leurs résultats, dont ils rendent compte en rédigeant des rapports annuels de performance.

Pour cela, le programme constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. Les responsables ont ainsi le choix d'utiliser ces crédits de la manière qu'il juge la plus efficace pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

Les responsables de programme bénéficient aussi de la fongibilité des crédits. À titre indicatif, la loi de finances précise les crédits de fonctionnement et d'investissement. Mais le responsable de programme reste libre. Il peut utiliser les crédits différemment, pour les dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Toutefois, cette fongibilité est dite asymétrique. Il est possible d'utiliser des crédits de personnel pour augmenter d'autres crédits mais il n'est pas possible d'utiliser d'autres crédits pour augmenter les crédits de personnel. Le but est ainsi d'éviter une augmentation de la masse salariale.

Présentation des crédits d'un programme et systèmes de fongibilité



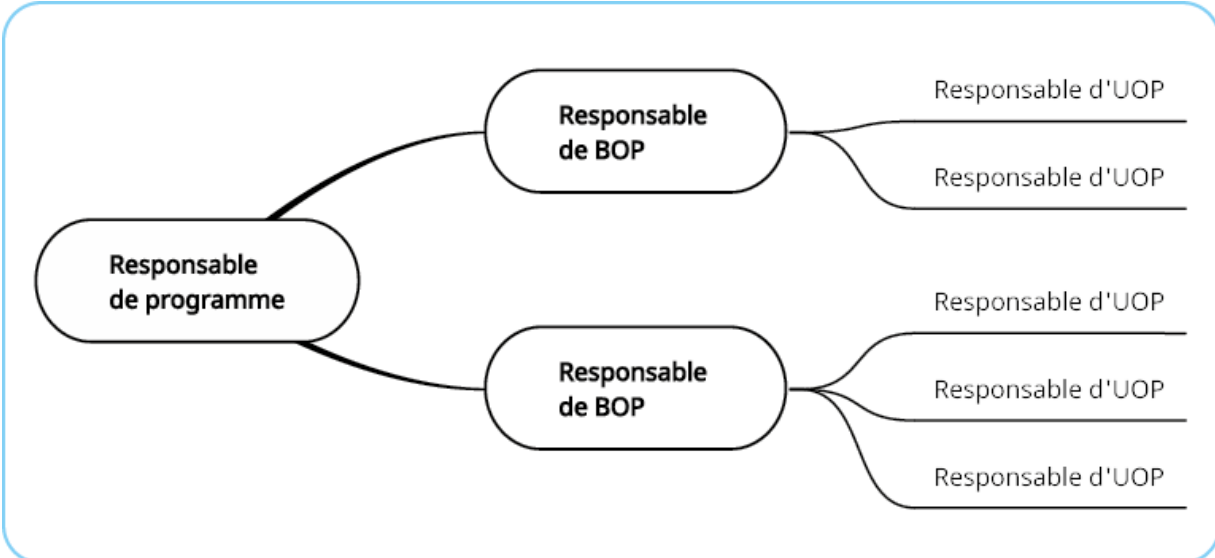
Source : guide de la LOLF, 2012

La logique d'entreprise permet aux responsables de programme de découper leur programme en morceaux de budget et de les confier à d'autres responsables.

Les programmes sont divisés en sous-programmes, qu'on appelle les budgets opérationnels de programme. Chaque BOP a à sa tête un responsable (par exemple le préfet), qui fonctionne dans les mêmes conditions qu'un responsable de programme. Ces responsables ont la même autonomie que les responsables de programme pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, par le responsable de programme.

Les budgets opérationnels de programme peuvent également être divisés en sous-programmes qu'on appelle les unités opérationnelles de programme avec à leur tête un responsable. Le responsable doit également réaliser les objectifs qui lui sont fixés par le responsable de BOP. Ces différents acteurs appartiennent à une chaîne de responsabilité.

Carte mentale 21. Responsable de programme



b. Le dialogue de gestion

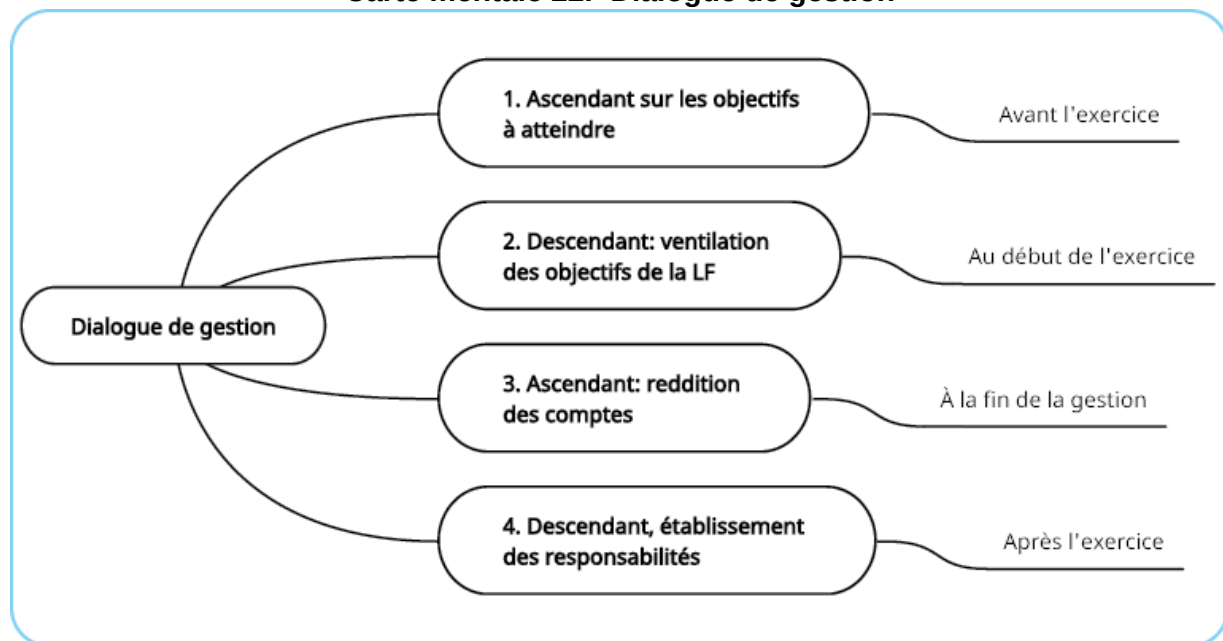
Le dialogue de gestion est un mécanisme de concertation entre le responsable du programme, le responsable du budget opérationnel de programme et celui de l'unité opérationnelle de programme. Il prend plusieurs formes.

1. C'est une discussion qui s'engage tout d'abord, de manière ascendante, sur les objectifs à atteindre et sur la manière de mettre en œuvre les moyens mis à la disposition du responsable. Cette négociation intervient au moment de la préparation du projet de loi de finances. Il s'agit de fixer des crédits en fonction des objectifs que l'on souhaite atteindre.

C'est une logique de responsabilisation, dans le cadre d'un budget de résultat et non plus de moyens.

2. Le dialogue de gestion prend ensuite une forme descendante. Une fois la loi de finances votée, le responsable de programme procède à la ventilation des objectifs et des moyens auprès de ses équipes.
3. Le dialogue de gestion prend ensuite une nouvelle forme ascendante, une fois le budget exécuté. Les responsables d'UOP et de BOP font remonter leurs résultats au responsable de programme qui va les retraiter et les agglomérer en vue de la rédaction du rapport annuel de performance et du vote de la loi relative aux résultats de la gestion.
4. Enfin, une fois la loi de relative aux résultats de la gestion votée, le responsable de programme doit utiliser, en principe, le dialogue de gestion pour établir les responsabilités. Si une équipe n'a pas atteint un objectif, il doit la sanctionner, comme le ferait un chef d'entreprise. Si une équipe a atteint ses objectifs ou les a dépassés, il doit les récompenser. Tout cela reste toutefois assez théorique compte tenu notamment du statut de la fonction publique et des marges de manœuvre financière faibles.

Carte mentale 22. Dialogue de gestion



II. La loi organique relative à la

modernisation de la gestion des finances publiques

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques modifie la LOLF, vingt ans après l'adoption de celle-ci. Laurent Saint-Martin a expliqué dans les motifs de la proposition de loi qu'il « s'agit (...) de doter notre « constitution financière » d'outils dès aujourd'hui nécessaires aux pouvoirs publics pour gérer convenablement les nouveaux enjeux propres aux finances publiques issus de la crise de la Covid-19. Il s'agit en particulier de renforcer le Parlement quand il vote la loi financière, contrôle l'action du Gouvernement dans ce domaine et évalue les politiques publiques correspondantes ».

Pour cela, cette loi organique poursuit deux grands objectifs : améliorer la qualité des discussions budgétaires (A) et consolider le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques (B).

A. L'amélioration de la qualité des discussions budgétaires

La qualité de la discussion budgétaire sera renforcée tout d'abord grâce à la lisibilité du budget :

- La loi organique prévoit que les lois de programmation des finances publiques et les lois de finances définissent des objectifs de dépenses publiques en milliards d'euros et non plus en points de PIB.
- Elle pose également que les projets annuels de performances fassent l'objet d'une trajectoire de performance triennale.
- La présentation des crédits budgétaires, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées sera unifiée dans les documents budgétaires.
- L'examen des taxes affectées sera regroupé dans le volet « recettes » des projets de loi de finances.
- La présentation des grands équilibres budgétaires distinguera les charges d'investissement et les charges de fonctionnement, lesquelles pourront être directement amendées par les parlementaires.

La loi organique pose aussi un nouveau calendrier budgétaire :

- Le débat relatif au programme de stabilité (fin avril) et le débat d'orientation des finances publiques (début juillet) sont fusionnés en un seul débat, au printemps. Le gouvernement y présentera un rapport annuel sur l'évolution de l'économie nationale, sur les orientations des finances publiques et sur la situation des administrations publiques locales.

Enfin, la loi organique vise une meilleure information du Parlement :

- Les annexes générales (c'est-à-dire les jaunes et oranges budgétaires) seront déposées au début de l'examen en séance du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, soit vers la mi-octobre. Il est désormais possible de transmettre le projet de loi de finances et de ses annexes par voie numérique.
- Le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation qui est joint au projet de loi de finances devra présenter « pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques qui figurent dans cette même loi et, d'autre part, les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière loi de finances afférente à l'exercice concerné. Il précise les raisons et les hypothèses expliquant ces écarts cumulés ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire ».
- Une nouvelle annexe explicative aux projets de loi de finances est créée. Elle porte sur « les dispositions relatives des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente ».

B. La consolidation des pouvoirs financiers du Parlement

- La loi organique crée un débat sur la dette publique avant le début de la session ordinaire, à l'automne. À cet effet, le gouvernement devra transmettre au Parlement un rapport sur la trajectoire, les conditions de

financement et la soutenabilité de la dette publique. Ce rapport pourra donner lieu à débat.

- Avant le dépôt du projet de loi de finances, le gouvernement devra justifier devant le Haut Conseil des finances publiques les éventuels écarts par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la loi de programmation.
- Lors de la discussion du projet de loi de finances, un temps sera consacré aux finances locales, avec la présentation d'un rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques locales et avec un débat de synthèse préalable au projet de loi de finances. L'idée est de renforcer le contrôle des parlementaires sur les finances locales, via les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités locales.
- Le texte crée une nouvelle catégorie de lois de finances : la loi de finances de fin de gestion qui ne pourra comporter aucune mesure fiscale nouvelle. Cela reprend les collectifs budgétaires qui sont fréquents en fin d'année.
- Concernant la loi de règlement, plusieurs modifications sont effectuées :
 - La date limite de dépôt de son projet est avancée du 1^{er} juin au 1^{er} mai pour dégager du temps aux parlementaires pour se consacrer au printemps de l'évaluation.
 - Les lois de règlement sont désormais appelées lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, mettant ainsi en avant l'importance de l'évaluation des politiques publiques.

On le voit, c'est surtout la lisibilité du budget qui est renforcé, les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement n'ayant pas connu un particulier renforcement.

Chapitre 3

L'adoption et l'exécution de la loi de finances

Pendant longtemps, l'exécution du budget a été perçue comme secondaire. Maurice Duverger indiquait en 1988 que « le domaine de l'exécution est relativement peu touché par l'évolution contemporaine des finances publiques sans doute parce qu'il s'agit au fond de questions purement administratives et qui ne mettent pas en cause les décisions elles-mêmes. Par définition, les décisions ont été prises. Il s'agit seulement de les appliquer » (Finances publiques, 11^e éd., 1988, p. 374).

Aujourd'hui ce n'est plus tout à fait le cas, essentiellement car la LOLF a revalorisé les pouvoirs du Parlement, qui ne se contente pas seulement de voter la loi de finances.

Dans le cadre posé par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la loi de finances est préparée par l'exécutif, votée par le Parlement (I) et mise en œuvre par l'administration, sous le contrôle du Parlement (II).

I. La préparation et l'adoption de la loi de finances

Il convient de distinguer la phase de préparation de celle de l'adoption de la loi de finances car elles font intervenir deux pouvoirs différents : l'exécutif (A) puis le législatif (B).

A. La préparation de la loi de finances

La phase administrative, au cours de laquelle le projet de loi de finances est rédigé, est menée par le ministère de finances (article 38 de la loi organique relative aux lois des finances). Elle débute un an avant l'adoption

de la loi de finances et se décompose en deux temps : une phase de préparation et une phase d'arbitrage.

La phase de préparation

- Janvier n-1 : Le Premier ministre détermine les priorités du Gouvernement en matière de politiques publiques.
- Février n-1 : Lors de réunions techniques, le ministère des finances évalue avec les ministères dépensiers leur besoin de financement pour l'année prochaine.
- Mars n-1 : Lors de réunions de performance, le ministère des finances fixe les indicateurs de performance sur lesquels l'action des ministères dépensiers sera évaluée + envoi par le Premier ministre des lettres de cadrage aux ministères
- Avril n-1 : Avis du HCFP + La France remet à la commission européenne le programme de stabilité de la France, document présentant la stratégie de maîtrise des dépenses publiques et la trajectoire des finances publiques de la France.
- Mai n-1 : Lors de conférences budgétaires, le ministère des finances négocie avec les ministères dépensiers pour fixer les montants des crédits et les emplois qui pourraient leur être alloués pour remplir leurs missions.

La phase d'arbitrage

- Mai-juin n-1 : Le Premier ministre arbitre sur les demandes des ministères et adresse aux ministres une lettre-plafond arrêtant les plafonds de crédits et d'emplois qui seront proposés de leur allouer dans le projet de loi de finances.
- Juin n-1 : Lors du débat d'orientation des finances publiques, les parlementaires débattent, sans vote, sur les plafonds de dépenses et d'emplois ainsi que sur les indicateurs de performance qui seront proposés à leur vote à l'automne.
- Juillet n-1 : Lors de conférences de répartition, le ministère des finances et les ministères dépensiers répartissent définitivement les crédits qui leur sont attribués.

- Juillet n-1 : Un avis du Conseil est rendu après examen du programme de stabilité par la commission européenne. Il est rendu avant le dépôt du projet de loi pour être pris en compte par celui-ci.
- Août-septembre n-1 : En collaboration avec les ministères dépen­si­ers, le ministère des finances rédige la version définitive du projet de loi de finances et de ses annexes.

B. L'adoption de la loi de finances par le Parlement

À l'issue de la phase administrative, en septembre, le projet de loi est rédigé et doit être présenté à plusieurs institutions. Tout d'abord, le Haut conseil des finances publiques doit émettre un avis sur le cadrage économique du projet de loi et sur sa cohérence avec les engagements européens de la France. Puis le Conseil d'État doit être saisi pour avis sur les dispositions du projet de loi de finances. Enfin, le projet est adopté en conseil des ministres. Peut ensuite commencer la phase parlementaire (1). Le contenu de la loi de finances sera vu ensuite (2).

1. Le vote de la loi de finances

Le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée nationale en premier lieu (article 39 de la Constitution), au plus tard le premier mardi d'octobre (article 39 de la loi organique relative aux lois des finances). En octobre et novembre, le Parlement discute du projet et a 70 jours pour le modifier et le voter. L'article 40 de la Constitution énonce les pouvoirs d'amendement du Parlement : les parlementaires ne peuvent ni diminuer les ressources publiques, ni créer ou aggraver une charge publique.

Dans ce délai de 70 jours, l'Assemblée dispose de 40 jours en première lecture. Le projet est ensuite transmis au Sénat qui doit l'examiner dans un délai de 20 jours. Puis la procédure accélérée se déclenche de droit : une commission mixte paritaire se réunit pour examiner les dispositions du texte qui restent en discussion. En cas de réussite de celle-ci, chaque assemblée adopte le texte commun. En cas de désaccord à l'issue d'une nouvelle lecture dans chaque chambre, l'Assemblée nationale a le dernier mot.

En décembre, le texte doit être adopté et le Conseil constitutionnel est généralement saisi pour apprécier la conformité du projet à la Constitution.

La loi de finances doit être promulguée par le Président de la République et publiée avant le 31 décembre de l'année N-1.

2. Le contenu de la loi de finances

L'article 34 de la loi organique relative aux lois des finances fixe le contenu de la loi de finances initiale. Celle-ci comporte deux parties et des dispositions obligatoires et facultatives. Ces dernières concernent :

- Les dispositions fiscales n'affectant pas l'équilibre budgétaire.
- Les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année.
- Les dispositions relatives à l'information du Parlement et à son contrôle.

Les dispositions obligatoires doivent figurer dans la première partie (a) ou dans la seconde (b).

a. Le contenu de la 1^{re} partie de la loi de finances

La première partie de la loi de finances autorise la perception des impositions de toutes natures ainsi que le plafond global des dépenses de l'année à venir, que l'on appelle « tableau d'équilibre ».

- La perception des impositions de toutes natures

La loi de finances fixe d'une part les mesures nouvelles affectant l'équilibre budgétaire et d'autre part effectue une évaluation globale des ressources de l'État.

C'est donc ici que l'on trouve l'autorisation pour le gouvernement de percevoir les recettes fiscales dont les principales sont la TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

- Le tableau d'équilibre

La loi organique relative aux lois de finances impose de terminer la 1^{re} partie de la loi de finances par un article d'équilibre qui regroupe les ressources du budget de l'État évaluées au sein de l'état A annexé, qui fixe les plafonds de dépenses et qui détermine le solde général.

La loi de finances pour 2022 prévoit ainsi un plafond de dépenses pour le budget général de 391 milliards d'euros et un solde général de 153 milliards d'euros.

b. Le contenu de la 2nde partie de la loi de finances

La seconde partie de la loi de finances fixe les crédits alloués à chaque ministère ainsi que les plafonds des autorisations d'emploi.

- Les crédits alloués aux ministères

Dans la seconde partie de loi de finances, ce sont des crédits globaux qui sont fixés. Ainsi pour 2022, l'article 57 de la loi de finances dispose qu'il « *est ouvert aux ministres, pour 2022, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 717 659 845 047 € et de 522 514 713 827 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi* ». Puis en annexe B se trouve la ventilation des crédits par missions et programmes.

- Les plafonds des autorisations d'emploi

Les plafonds des autorisations d'emploi sont exprimés en équivalents temps plein travaillé (c'est-à-dire que 2 mi-temps sont comptabilisés en 1 temps plein). Ils sont tout d'abord fixés pour les emplois de l'État (1 930 485 pour 2022) puis pour les opérateurs de l'État 406 054 pour 2022).

Carte mentale 23. Contenu de la LFI

1^{re} partie

Perception des impositions
de toutes natures

Mesures nouvelles affectant
l'équilibre budgétaire

Evaluation globale
des ressources de l'État

Tableau d'équilibre

Ressources du budget de l'État - plafonds de dépenses
= solde général

2^e partie

Crédits alloués
aux ministères

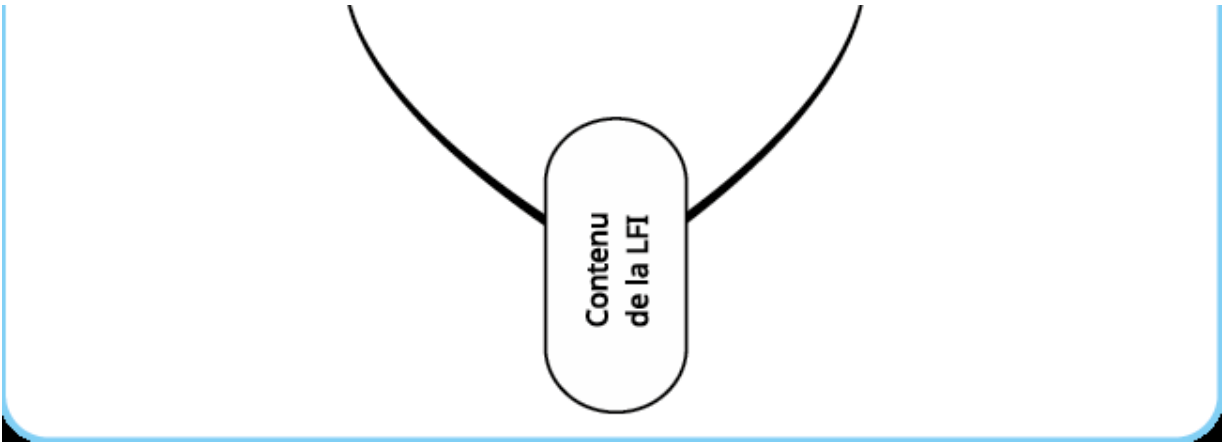
Crédits globaux

Ventilation des crédits par missions
et programmes en annexe B

Plafonds des autorisations
d'emploi

Pour l'État

Pour les opérateurs



On le voit, la loi de finances est votée par le Parlement. Celui-ci autorise l'exécutif à mettre en œuvre les recettes et les dépenses de l'État. Toutefois, l'exécutif aura une certaine liberté dans la mise en œuvre de ce qui a été voté dans la loi de finances.

II. Les pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre de la loi de finances

La loi de finances constitue simplement un acte d'autorisation et de prévision. Cette nature juridique emporte une conséquence directe. L'exécutif est plus ou moins libre d'exécuter les dispositions de la loi de finances (A). Il peut également la modifier en cours d'exercice (B).

A. L'obligation relative d'exécution de la loi de finances

Les recettes et les dépenses de la loi de finances ne doivent pas toutes être obligatoirement engagées. L'administration dispose d'une certaine marge de manœuvre qui sera différente selon qu'il s'agisse des recettes (1) ou des dépenses (2).

1. L'exécution des recettes publiques

Pour l'exécution des recettes publiques, il convient de distinguer le cas des recettes fiscales. L'administration est en effet tenue à une stricte obligation d'exécution. Le pouvoir réglementaire ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative car ses compétences sont étroitement subordonnées aux prescriptions législatives.

Concrètement, cela signifie que l'administration est tenue de calculer, de percevoir et de contrôler les impôts, conformément aux dispositions en vigueur pour les impôts existants et, éventuellement, conformément aux règles nouvelles définies dans la loi de finances. Elle ne peut donc pas modifier ou adapter les dispositions fiscales ni apprécier l'opportunité de la perception des recettes.

Cependant, cette règle connaît deux grandes limites.

- D'une part, le montant des recettes fiscales inscrit dans la loi de finances n'est qu'une évaluation. Les services administratifs doivent calculer l'assiette des impôts et les recouvrer conformément à la législation en vigueur, sans considération du montant évalué dans le document budgétaire. Peu importe, si le rendement est supérieur ou inférieur à ce qui était prévu. Cela s'explique car les impôts français sont des impôts de quotité et non de répartition. L'impôt de répartition est l'impôt pour lequel le taux est fixé en fonction du montant d'impôt à percevoir. Les impôts créés après la Révolution française (la contribution foncière, la contribution mobilière, la contribution des patentes) étaient des impôts de répartition. En revanche, l'impôt de quotité est un impôt dont le taux est fixé sans égard au montant de recettes fiscales dont la personne publique a besoin. Le Parlement en fixe l'assiette et le taux ; son rendement est simplement estimé. Les impôts de notre système actuel sont des impôts de quotité.
- D'autre part, les contraintes pesant sur l'administration ne valent que pour les recettes fiscales. La valeur de l'autorisation parlementaire est atténuée dès lors qu'il s'agit de ressources qui n'ont pas le caractère d'impôt. C'est le cas des redevances pour redevance service rendu, des redevances d'occupation du domaine public, du produit des amendes et aussi de l'emprunt. Dans ce cadre, l'autorisation parlementaire s'apparente à une simple habilitation formelle. Le gouvernement conserve la possibilité d'apporter des modifications aux recettes concernées.

Par exemple, la loi de finances pour 2022 autorise en son article 56 II le ministre des finances à contracter des emprunts et fixe un plafond pour les emprunts d'une durée supérieure à 1 an (119,2 milliards d'euros).

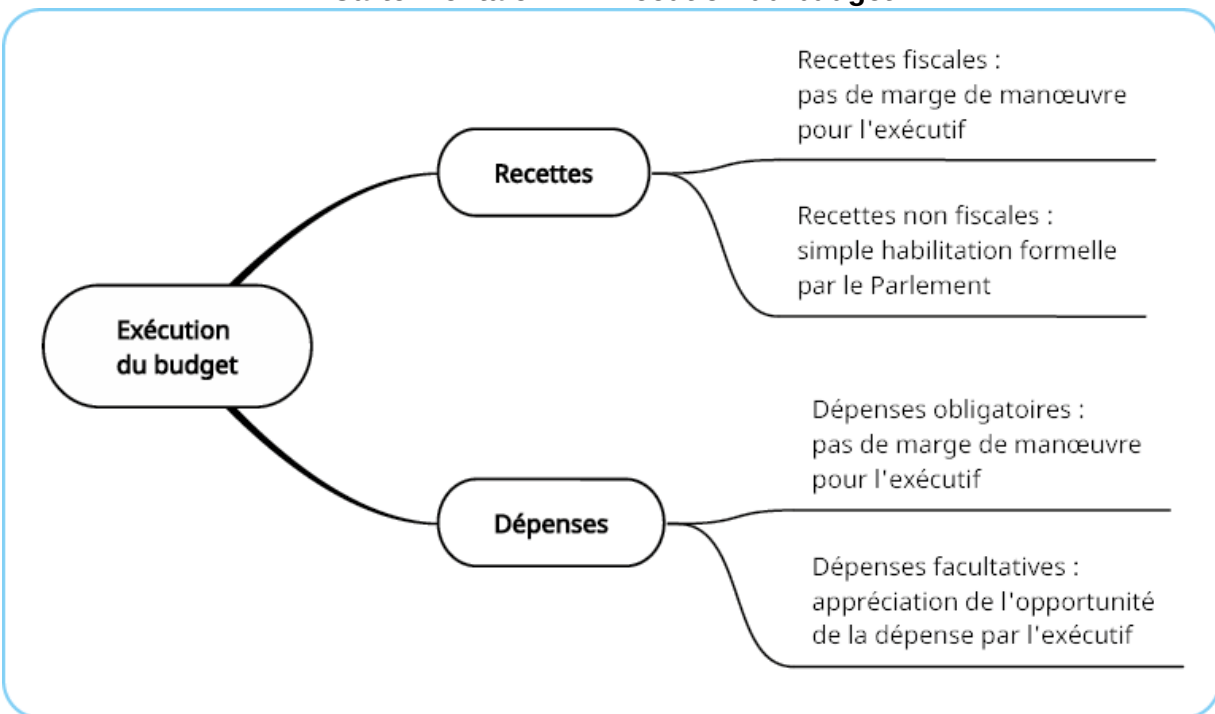
2. L'exécution des dépenses publiques

La loi de finances n'ouvre qu'une simple autorisation de dépenser. Autrement dit, l'inscription de crédits dans la loi de finances n'entraîne pas une obligation d'emploi. Il existe un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la dépense publique.

Toutefois, ce pouvoir d'appréciation est relatif. L'administration est tenue de réaliser certaines dépenses qui sont, par nature ou dans les faits, obligatoires. C'est le cas des salaires des agents publics ou du remboursement des emprunts publics qui découlent des contrats d'emprunt.

Par ailleurs, l'utilisation des crédits peut s'écarter, parfois fortement, des prévisions contenues dans l'autorisation parlementaire. Cela peut créer du déficit public, qui n'est pas interdit. Cela est rendu possible par les pouvoirs de l'exécutif dans la modification de la loi de finances.

Carte mentale 24. Exécution du budget



B. Les pouvoirs de modification de la loi de finances

Traditionnellement, l'exécutif est assez libre de modifier ou d'adapter les dispositions de la loi de finances. Le professeur Paul Amselek écrivait en 1966 que « le gouvernement dispose de compétences étendues,

compétences dont il se sert et qui restreignent la portée des décisions parlementaires initiales » (P. Amselek, *Le Budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1966, p. 557). Il existe en effet des mécanismes qui permettent, en cours d'exécution, d'abonder des crédits par la voie réglementaire.

Pourtant, on l'a vu, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 revalorise les pouvoirs du Parlement, auxquels la modification par l'exécutif des dispositions votées en loi de finances porte atteinte. Le texte trouve donc un équilibre entre bonne marche de l'administration et contrôle des parlementaires. D'une part, l'article 51 4^o bis de la loi organique relative aux lois des finances crée une réserve de précaution pour les programmes dotés de crédits limitatifs (l'exécutif dispose de crédits en réserve pour faire face à l'imprévu, sans avoir à modifier les crédits votés par le Parlement). D'autre part, les crédits peuvent toujours être modifiés par l'administration mais sous réserve que ces modifications interviennent de manière exceptionnelle et après information ou avis des commissions des finances des deux assemblées.

Ces pouvoirs de modification peuvent concerner la répartition des crédits au sein de la même loi de finances (1), leur montant (2) ou enfin leur répartition dans le temps (3).

1. Les pouvoirs de modification de la répartition des crédits budgétaires

Les modifications de la répartition des crédits budgétaires peuvent prendre la forme de virements (a) ou de transferts de crédits (b).

a. Les virements de crédits

Les virements de crédits (art. 12-I et III de la loi organique relative aux lois des finances) permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes relevant d'un même ministère. Ils entraînent une modification de la destination de la dépense.

Conditions :

- Au cours d'une même année et pour chacun des programmes concernés, le cumul des virements de crédits ne peut excéder 2 % des crédits ouverts

en loi de finances initiale sur le programme d'origine et sur le programme destinataire des crédits.

- Aucun virement ne peut être réalisé au profit du titre 2 (dépenses de personnel) à partir d'un autre titre.
- Un virement ne peut conduire à créer un programme.
- Les virements entre le budget général d'une part et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part sont prohibés.
- Les virements ne peuvent pas concerner un programme comportant des crédits évaluatifs.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois des finances, les virements de crédits étaient opérés par un arrêté sans aucune information préalable du Parlement ou des commissions des finances. Depuis 2001, les virements sont réalisés par décret, pris après information des deux commissions des finances (de l'Assemblée nationale et du Sénat). Un compte rendu spécial sur l'utilisation des crédits doit être rédigé et inséré dans le rapport annuel de performance des programmes concernés.

b. Les transferts de crédits

Les transferts de crédits (art. 12-II et III de la loi organique relative aux lois des finances) permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, mais en conservant une dépense de même nature. La dépense est donc la même, seul le ministère chargé de la dépense change.

Conditions :

1. Le transfert ne se fait qu'entre ministères différents.
2. Il ne peut être effectué au profit des dépenses de personnel.
3. Il peut s'accompagner de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés mais ne peut conduire à augmenter le plafond des emplois autorisés sur l'ensemble du budget.
4. Il ne peut conduire à créer un programme.
5. Tout transfert entre le budget général d'une part et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part est prohibé.
6. Il ne peut porter que sur des crédits limitatifs.

Jusqu'en 2001, les transferts de crédits étaient réalisés par un arrêté sans aucune information préalable du Parlement ou des commissions des finances.

Depuis la loi organique relative aux lois des finances, les transferts sont réalisés par décret, pris après information des deux commissions des finances (de l'Assemblée nationale et du Sénat). Un compte rendu spécial sur l'utilisation des crédits doit être rédigé et inséré dans le rapport annuel de performance des programmes concernés.

2. Les pouvoirs de modification du montant des crédits budgétaires

Certains crédits inscrits dans la loi de finances ont un caractère évaluatif. Pour ces crédits, la somme qui leur est affectée n'a qu'une simple valeur indicative. Les dépenses correspondant à ces crédits pourront continuer à être engagées même si le montant initialement prévu est dépassé. L'administration dispose en la matière d'une grande marge de manœuvre.

La loi de finances comporte également des crédits limitatifs. Ceux-ci lient impérativement l'administration. Celle-ci ne peut pas dépasser le montant de la dépense inscrite dans la loi de finances. Il existe toutefois trois procédés qui autorisent l'exécutif à modifier le montant des crédits budgétaires : les décrets d'avance (a), les fonds de concours (b) et les rétablissements de crédits (c).

a. La procédure des décrets d'avance

Les décrets d'avances existent depuis le XIX^e siècle, ils permettent de concilier l'existence de crédits limitatifs avec la souplesse que nécessite l'exécution budgétaire. La décision d'ouvrir des crédits supplémentaires devait simplement être soumise à ratification ultérieure du Parlement lors du vote de la prochaine loi de finances.

En revanche, la loi organique relative aux lois des finances pose que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret dans des conditions qui varient selon qu'il y a urgence ou urgence et nécessité impérieuse d'intérêt général.

En cas d'urgence, la loi organique relative aux lois des finances prévoit que des décrets d'avance peuvent être signés, sous réserve :

- de ne pas remettre en cause l'équilibre prévu par la loi de finances
- que ce type d'opérations s'accompagne de l'annulation de crédits ou de la création de recettes supplémentaires
- que le montant cumulé des crédits ouverts n'excède pas 1 % des crédits inscrits dans la loi de finances

Par ailleurs, le projet de décret d'avance doit être soumis aux deux commissions des finances qui doivent faire connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de 7 jours à compter de la notification qui leur en a été faite. Enfin, la ratification des crédits d'avance doit intervenir lors du vote de la prochaine loi de finances.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt général, la procédure est différente et allégée. Des crédits peuvent être ouverts, après information des commissions des finances. Ils doivent être ratifiés dans une loi de finances rectificative, immédiatement ou à l'ouverture de la prochaine session parlementaire.

Malgré leur encadrement par la loi organique relative aux lois des finances, cette pratique est dénoncée par la Cour des comptes. Dans un rapport rendu en 2017 sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance, la Cour a montré que « comme les années précédentes, une part importante des crédits ouverts par décret d'avance correspond à des sous-budgétisations qui pouvaient être identifiées dès la LFI et qui ont été signalées dans l'audit des finances publiques de juin 2017 » (page 12 du rapport). La Cour des comptes relève donc une insincérité dans la prévision budgétaire qui se manifeste par le recours aux décrets d'avance. La loi de règlement pour 2019 répond à cette critique en montrant que pour cet exercice, aucun décret d'avance n'a été voté. Les crédits prévus par la loi de finances initiale n'étaient toutefois pas suffisants, mais le support juridique choisi pour ouvrir des crédits supplémentaires a été celui d'une loi de finances rectificative votée en fin d'année 2019 (page 32 de l'exposé des motifs du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019), ce qui respecte davantage les pouvoirs du Parlement.

b. La procédure des fonds de concours

Les fonds de concours correspondent à la mise à disposition volontaire de l'État de moyens financiers dans la mise en œuvre de la loi de finances. La procédure des fonds de concours est apparue dans une loi du 6 juin 1843 qui a permis à l'administration de solliciter des personnes privées afin qu'elles lui versent en cours d'exécution des sommes, des concours financiers, à titre exceptionnel. La loi du 31 décembre 1907 a élargi cette procédure aux dons et legs.

Mais, les fonds de concours ont pendant longtemps fait l'objet d'une identification et d'une gestion opaque. Les parlementaires ne prenaient en effet connaissance de leur montant et de leur origine qu'au moment du vote de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (anciennement appelée loi de règlement).

C'est pourquoi, la loi organique relative aux lois des finances a clarifié le recours aux fonds de concours. Son article 17 les définit et les encadre. Les fonds de concours sont constitués « d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État ». Les sommes correspondantes aux fonds de concours doivent être inscrites immédiatement sur un compte public (budget général de l'État, budget annexe ou compte spécial). Les rapports annuels de performance doivent également retracer les origines et les sommes correspondant aux fonds de concours. Enfin, l'ordonnateur doit communiquer à la partie versante un compte rendu de gestion sur l'utilisation des sommes versées au titre du fonds de concours.

c. La procédure de rétablissement de crédits

L'article 17 IV de la loi organique relative aux lois des finances prévoit que peuvent donner lieu à rétablissement de crédits :

- 1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires.
- 2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Leur mise en œuvre est conditionnée à la publication d'un arrêté du ministre compétent.

3. Les pouvoirs de modification de la répartition des crédits dans le temps

Les crédits inscrits dans la loi de finances doivent être gérés conformément à la règle de l'annualité. Celle-ci implique que les crédits n'ont pas une durée illimitée dans le temps. Ils ne peuvent être utilisés que pour l'année pour laquelle ils ont été votés. Le principe de l'annualité implique normalement qu'au 31 décembre de chaque année, toutes les autorisations budgétaires qui n'ont pas été utilisées soient annulées et ne puissent être reportées sur le budget de l'exercice suivant. Cela assure une certaine sécurité juridique aux services administratifs puisqu'ils sont garantis pour l'année de disposer des crédits mis à leur disposition.

Seulement, ce principe d'annualité introduit une rigidité importante dans la gestion des crédits budgétaires, c'est pourquoi il existe des procédés, réformés par la loi organique relative aux lois des finances, qui permettent de modifier la répartition des crédits dans le temps. Il s'agit des reports de crédits (a) et des annulations de crédits (b).

a. Les reports de crédits

Le report de crédits est l'opération par laquelle les crédits accordés à un ministère peuvent en fin d'année venir s'ajouter à la dotation de l'année suivante. En pratique, les reports de crédits sont utilisés de manière récurrente pour freiner le déficit budgétaire de l'exercice et par souci de ne pas procéder à du gâchis budgétaire.

L'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoyait un mécanisme complexe et inégal de report des crédits. Certains crédits pouvaient être reportés, de droit, par simple arrêté du ministre des finances (crédits de paiement disponibles sur opérations en capital). D'autres pouvaient l'être s'ils appartenaient à certains chapitres, listés en loi de finances. Enfin, certains crédits pouvaient être reportés dans la limite de 1/10^e du chapitre concerné dès lors qu'ils avaient été engagés mais pas encore ordonnancés.

La loi organique relative aux lois des finances a cherché à élargir et à simplifier la procédure de report de crédits. Son article 15 prévoit ainsi que :

- Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre intéressé, à l'exception des crédits de personnel.
- Les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés, par arrêté conjoint, sur le même programme sous condition de ne pas dépasser 3 % des crédits initiaux du programme.

b. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits trouvent leur origine dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Celle-ci prévoyait que les crédits sans objet en cours d'année pouvaient être annulés sur simple arrêté du ministre des finances et avec l'accord du ministre dépensier compétent. Cette procédure avait donc pour but de remédier à une erreur ou à une insuffisance dans la prévision budgétaire.

Dans la réalité, cette procédure a pris une autre dimension. Elle a donné naissance à une politique de régulation budgétaire *a posteriori*. L'objectif est alors d'annuler des dépenses prévues par la loi de finances et de limiter ainsi le déficit budgétaire.

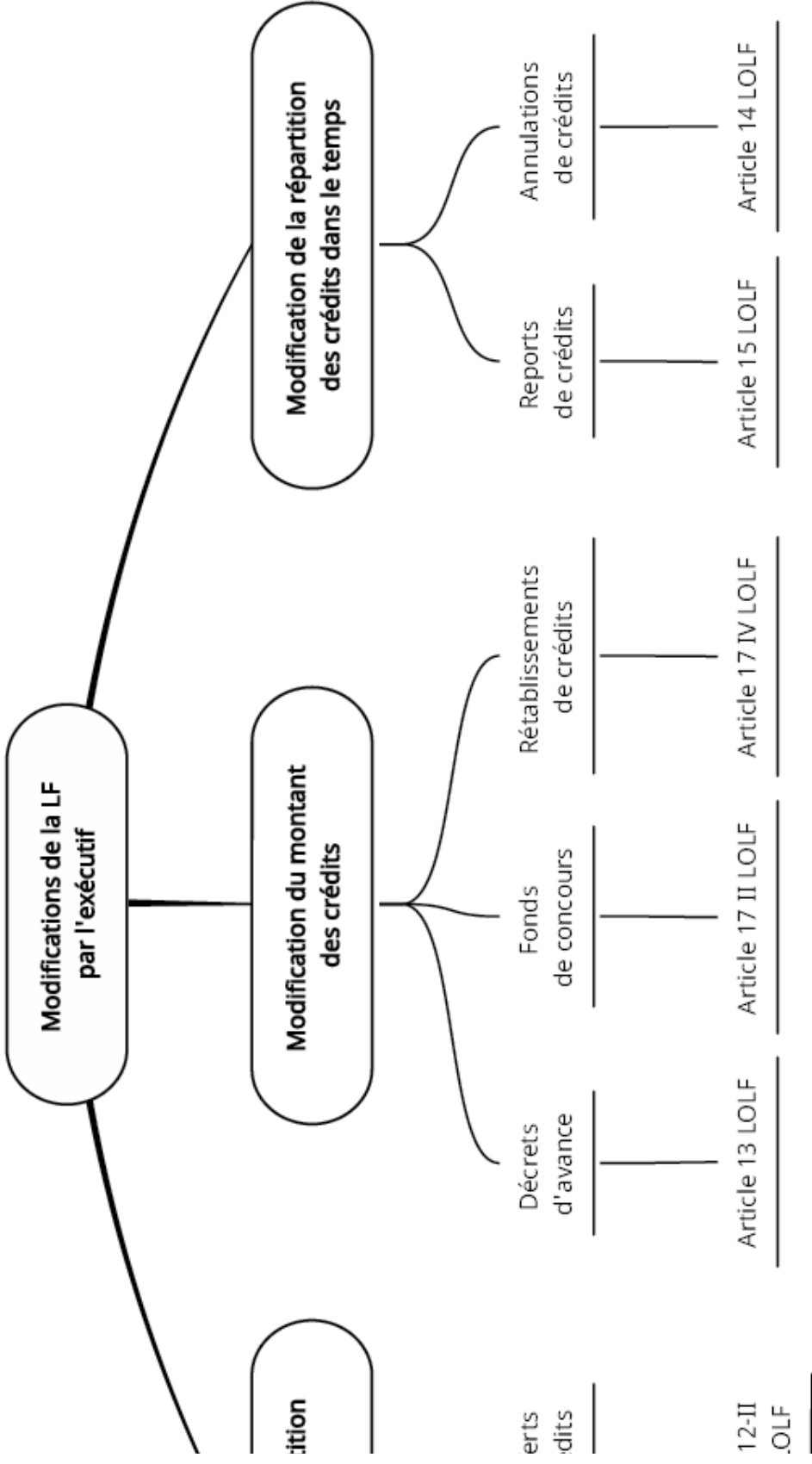
La Cour des comptes a critiqué ce procédé au motif qu'il revient à détourner l'autorisation donnée par le Parlement. Elle soulignait également que lorsqu'elles atteignent un pourcentage significatif, les annulations de crédits, remettent en cause le principe de la séparation des pouvoirs. Elles conduisent l'administration à se comporter comme le Parlement.

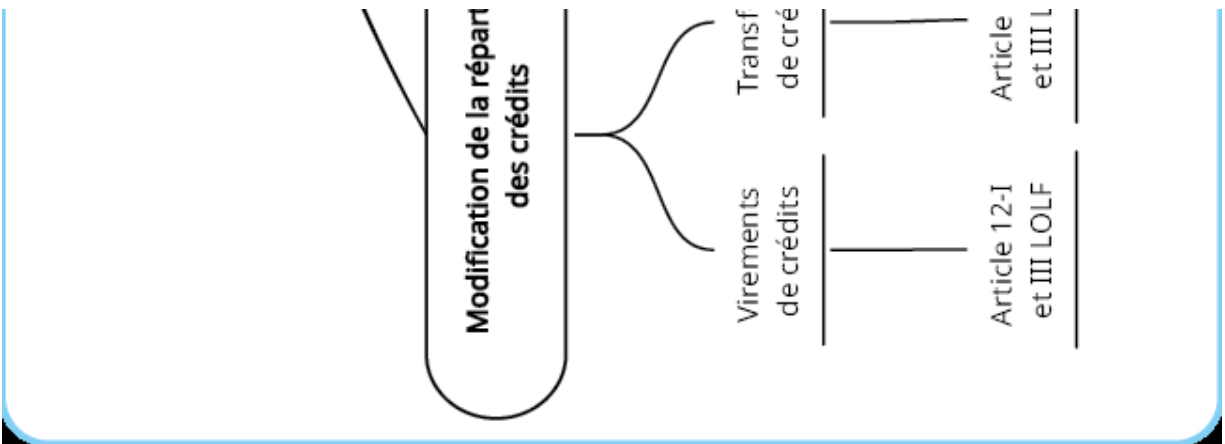
La loi organique relative aux lois des finances a donc rationalisé et légitimé les procédures d'annulation de crédits. Pour cela, elle a posé plusieurs conditions :

- Les annulations de crédits sont fondées dès lors que les crédits sont devenus sans objets mais aussi à titre préventif afin de prévenir une détérioration de l'équilibre des comptes publics.
- Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- Le montant des crédits annulés ne peut pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances.
- Le ministre des finances doit rédiger un rapport sur le projet d'annulation de crédits.

Carte mentale 25. Modifications de la LF par l'exécutif





III. L'exécution de la loi de finances

La mise en œuvre de la politique budgétaire, c'est-à-dire des dépenses et des recettes inscrites dans la loi de finances, relève d'une procédure spéciale. Cette procédure a longtemps été définie dans le décret du 29 décembre 1962. Ce texte a été remodelé par la loi organique relative aux lois des finances mais aussi plus récemment par le décret du 7 novembre 2012, modifié par un décret du 24 septembre 2018. Ce décret de 2012 a répondu à un besoin de mise en cohérence entre la loi organique relative aux lois des finances et le décret de 1962, conçu dans un cadre idéologique, budgétaire et technique différent de celui de la loi organique relative aux lois des finances. Ce texte a consacré dans notre droit un certain nombre de dispositifs nouveaux qui sont apparus depuis 2001. Il ne constitue pas pour autant un bouleversement juridique.

L'exécution des lois de finances fait intervenir des acteurs (A) et des procédures particulières (B).

A. Les acteurs de la procédure d'exécution de la loi de finances

Dès la Restauration, le législateur s'est attaché à définir une procédure d'exécution de la loi de finances et surtout à la confier à des acteurs différents. Cette séparation entre les acteurs vise à assurer un contrôle de régularité (étendu et efficace) de la gestion financière et de l'exécution de la loi de finances. Ces acteurs sont les ordonnateurs et les comptables (1) et

plus récemment sont apparus les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et de nouvelles formes de contrôle (2).

1. Les ordonnateurs et les comptables

L'exécution de toute opération financière, qu'il s'agisse d'une dépense ou d'une recette, requiert l'intervention successive de deux acteurs dont les fonctions sont différentes et sont nettement délimitées par le décret du 7 novembre 2012. Il s'agit de deux personnes différentes (a) qui exercent des missions différentes (b).

a. La division organique des ordonnateurs et des comptables

La séparation entre l'ordonnateur et le comptable est ancienne. Ainsi, les décrets du 24 vendémiaire et du 17 frimaire an 3 (pour les recettes) puis une ordonnance royale du 14 septembre 1822 (pour les dépenses) ont posé le principe selon lequel les opérations financières prévues dans le budget sont mises en œuvre par des personnes différentes qui occupent des rôles différents.

Depuis le XVIII^e siècle, l'ordonnateur désigne tout agent d'autorité, nommé ou élu, qui est placé à la tête d'un ministère, d'une collectivité, d'un établissement ou d'un service. L'ordonnateur doit exercer, à côté de ses compétences administratives, des compétences financières en matière de recettes et de dépenses. La fonction d'ordonnateur est donc l'accessoire d'une fonction administrative.

Le décret du 7 novembre 2012 distingue différentes catégories d'ordonnateurs.

- Les ordonnateurs principaux qui sont les ministres pour le budget de l'État et les directeurs des services des budgets annexes. Pour les collectivités territoriales, l'ordonnateur principal est le maire, le président du conseil départemental et le président du conseil régional. Pour un hôpital, c'est son directeur.
- Les ordonnateurs secondaires qui sont des agents administratifs en fonction dans une circonscription territoriale et qui se sont vu confier par un ordonnateur principal le pouvoir d'ordonnancer les dépenses et les recettes. Par exemple, les préfets sont les ordonnateurs secondaires dans les services déconcentrés de l'État.

- Les ordonnateurs délégués qui sont des agents autorisés, par une délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire, à procéder à l'ordonnancement des dépenses et des recettes.

En revanche, le comptable est un agent public qui exerce à titre principal un emploi de comptable. Nommé par le ministre du budget, le comptable est le seul agent à pouvoir manier des fonds publics, c'est-à-dire les recettes et les dépenses décidées par l'ordonnateur en fonction des dispositions du budget de la personne publique concernée. Le comptable est tenu de manier les fonds publics conformément aux règles du droit de la comptabilité publique. À défaut de quoi, il engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire (responsabilité réformée à partir du 1^{er} janvier 2023, V. infra). C'est pourquoi, avant d'entrer en fonction, il est tenu de constituer des sûretés et de souscrire un système d'assurance obligatoire.

En France, il existe près de 9000 comptables publics qui sont essentiellement rattachés à la Direction générale des finances publiques.

Certains comptables sont dits supérieurs et manient les fonds publics au niveau national ou local. Ce sera le cas de l'administrateur général des finances publiques ou du receveur général des finances. D'autres comptables sont dits subordonnés, comme le trésorier, le receveur-percepteur et le percepteur.

b. La division fonctionnelle des ordonnateurs et comptables

Le principe de séparation suppose une incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable. L'ordonnateur ne peut empiéter sur les missions confiées au comptable et inversement.

Bien qu'accessoire d'une fonction principale, cette fonction d'ordonnateur recouvre de nombreuses missions. Il appartient à l'ordonnateur de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses, c'est-à-dire de décider de leur mise en œuvre.

Il convient d'opérer une distinction entre les recettes et les dépenses.

- En matière de recettes, l'ordonnateur constate les créances, arrête leur montant et en ordonne le recouvrement.

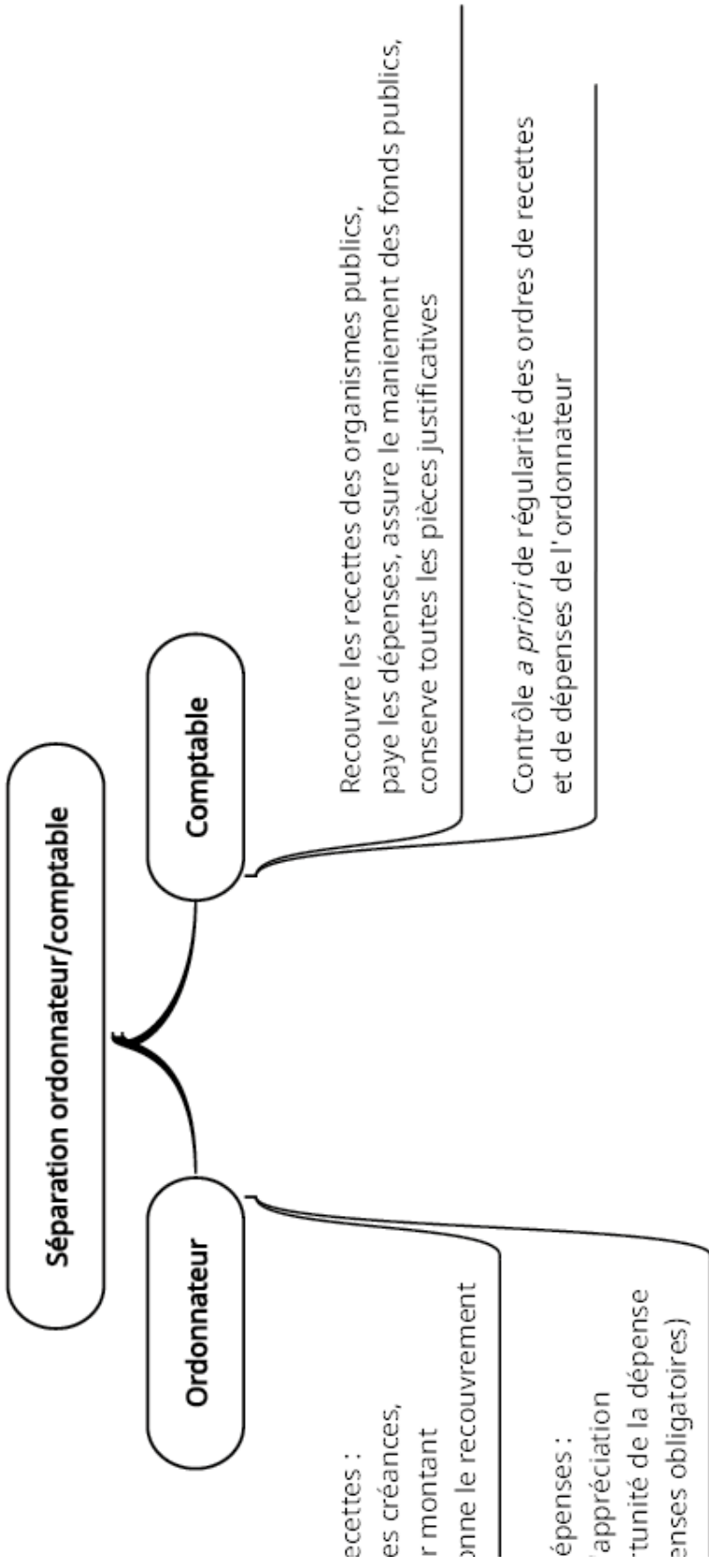
- En matière de dépenses, l'autorisation budgétaire est une simple faculté. L'ordonnateur détient une compétence plus large. Il lui appartient de décider de mettre ou non en œuvre la dépense. Il dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire, en dehors du cas des dépenses obligatoires.

Quant aux comptables publics, ils poursuivent deux missions différentes :

- Ils sont tenus de recouvrer les recettes des organismes publics dans lesquels ils sont nommés, de payer les dépenses, d'assurer le maniement des fonds publics, de conserver toutes les pièces justificatives des dépenses et des recettes et de tenir la comptabilité (c'est-à-dire de retracer les dépenses et les recettes).
- Ils doivent exercer un contrôle de régularité des ordres de recettes et de dépenses émis par les ordonnateurs. Ce contrôle s'exerce *a priori*, avant l'encaissement ou le décaissement.

Afin de contrôler au mieux la régularité des dépenses et des recettes, l'ordonnateur et le comptable sont placés dans une situation d'indépendance mutuelle. Les comptables publics sont nommés par le ministre du budget et ne sont donc pas placés dans une situation de subordination vis-à-vis de l'ordonnateur. D'ailleurs, le comptable public peut refuser d'exécuter un ordre irrégulier ou illégal venant de l'ordonnateur (celui-ci pourra dans ce cas le réquisitionner mais en endossera la responsabilité).

Carte mentale 26. Séparation ordonnateur/comptable



Pour les n
constate l
arrête leu
et en ordc

Pour les d
pouvoir d'
de l'oppor
(hors dépr

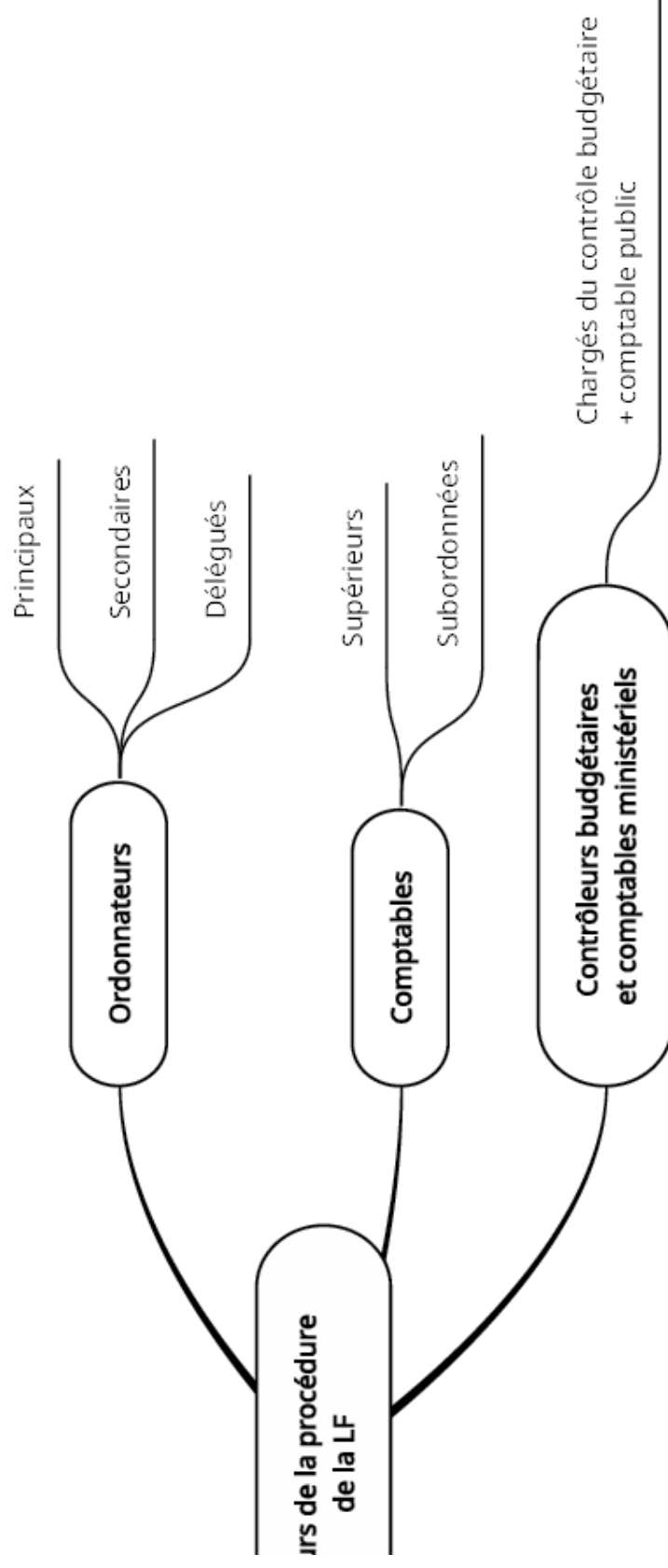
2. L'apparition de nouveaux contrôles et d'un nouvel acteur

La loi organique relative aux lois des finances a conduit à de nombreux bouleversements dans la gestion financière publique. Elle impose par exemple aux comptables publics de mettre en œuvre une nouvelle comptabilité. Ils ont également l'obligation de s'assurer de la sincérité des enregistrements comptables. Mais surtout, dans le prolongement de la loi organique, le contrôle du comptable est devenu hiérarchisé et partenarial (CHD), en opposition aux contrôles traditionnels identiques exercés *a priori* et de manière exhaustive. Il s'agit de moduler les contrôles en fonction des risques et des enjeux de la dépense publique. Ce type de contrôle relève d'un contrat entre ordonnateur et comptable, s'inscrivant dans une relation de confiance. Cette relation peut être davantage formalisée par la mise en place d'un contrôle allégé partenarial (CAP) par une convention entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable. L'objectif est de valoriser les bonnes pratiques en diminuant les contrôles *a priori* sur certaines dépenses, après un diagnostic préalable. Toutefois, jusqu'en 2023, seul le comptable reste responsable des opérations financières.

En outre, le rapprochement entre ordonnateur et comptable se traduit aussi d'un point de vue organique par la mise en place des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Ils ont été institués par le décret du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel. L'objectif est d'alléger et de simplifier la procédure d'exécution des dépenses publiques tout en veillant à ne pas la fragiliser ou la rendre moins sûre. Ces contrôleurs appartiennent à un service placé sous l'autorité du ministre du budget et qui est installé au niveau central auprès des ordonnateurs principaux de l'État. Le CBCM accomplit 2 missions :

- En qualité d'autorité chargée du contrôle budgétaire, le CBCM est chargé de contrôler que la décision prise par l'ordonnateur s'inscrit dans le cadre de la programmation budgétaire. Il veille également à la sincérité des prévisions de dépenses et à la maîtrise des risques budgétaires.
- En qualité de comptable public, il est destinataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal. Il concourt également à la tenue et à l'établissement des comptes de l'État et s'assure de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures comptables.

Carte mentale 27. Acteurs de la procédure de la LF



B. La procédure d'exécution de la loi de finances

La procédure d'exécution de la loi de finances est différente selon qu'il s'agit d'exécuter des recettes (1) ou des dépenses publiques (2).

1. La procédure d'exécution des recettes publiques

La phase d'exécution des recettes désigne les opérations qui permettent de recouvrer les recettes publiques prévues dans la loi de finances. En principe, la procédure d'exécution des recettes publiques est structurée en trois phases successives : les deux premières incombent à l'ordonnateur (a), la troisième est du ressort exclusif du comptable public (b). Il existe toutefois des exceptions à cette procédure (c).

a. La procédure incombant à l'ordonnateur : la phase administrative

La procédure d'exécution des recettes publiques débute par une phase administrative qui fait intervenir l'ordonnateur. Le recouvrement des recettes publiques nécessite d'établir le bien-fondé de la recette due à la collectivité publique. Pour cela, l'ordonnateur doit réaliser deux opérations successives :

- Il procède à la constatation de la recette publique. Ils doivent constater matériellement et juridiquement la base de la recette.
- Il doit ensuite procéder à sa liquidation, c'est-à-dire calculer son montant.

Une fois constatée et liquidée, la recette publique doit faire l'objet d'un ordre de recettes. Ce document donne l'ordre au comptable de procéder au recouvrement de la recette. C'est l'ordonnateur qui va rédiger ce document qui peut prendre des formes différentes. Il peut s'agir d'un rôle d'imposition (pour les recettes fiscales) ou d'un avis de mise en recouvrement (pour les impôts indirects et les créances non fiscales).

b. La procédure incombant au comptable : la phase comptable

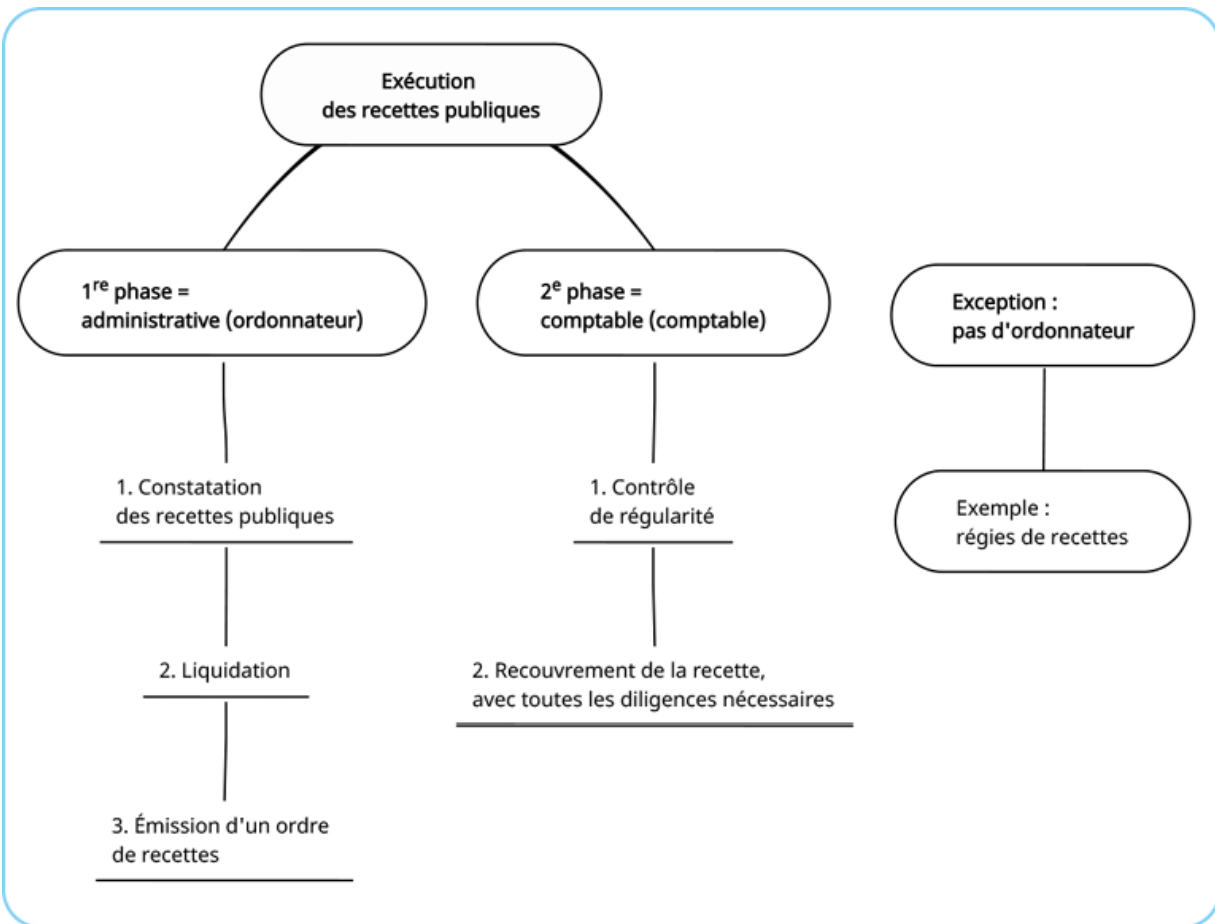
Dès réception de l'ordre de recette, le comptable doit opérer des contrôles de régularité sur ce document. Il va procéder à un contrôle formel : vérification de l'autorisation donnée dans la loi de finances et de la régularité des procédures suivies par l'ordonnateur. Il s'agit d'un contrôle purement formel. Il ne porte pas sur le fond et ne consiste donc pas à un nouveau calcul.

Une fois ces opérations réalisées, le comptable doit poursuivre le recouvrement de la créance et est tenu de faire toutes les diligences nécessaires : mise en place de sûretés et d'un recouvrement forcé si besoin. S'il ne le fait pas et ne parvient pas à percevoir la recette, le comptable engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire (régime applicable jusqu'en 2023).

c. Les exceptions

La procédure d'exécution des recettes publiques est parfois jugée lourde. Certaines recettes ne nécessitent pas de procédure de constatation, de liquidation ni d'ordre de recettes. Les recettes sont perçues directement par le comptable, sans que l'ordonnateur ait eu besoin d'intervenir. C'est le cas des opérations réalisées au comptant comme lorsqu'un contribuable s'acquitte auprès de l'administration fiscale de certains impôts (qui ne nécessitent pas de rôle d'imposition) ou de droits d'enregistrement. Ces prélèvements obligatoires sont acquittés en même temps que la déclaration produite par le contribuable, sans aucune déclaration préalable ou envoi d'avis d'imposition. C'est le cas par exemple des droits d'enregistrement lors d'une vente d'immeuble.

Une autre dérogation passe par l'existence de régies de recettes. Une même personne assure, pour le compte et sous le contrôle du comptable, l'ensemble des opérations d'exécution des recettes publiques. Cet agent public joue alors les rôles de l'ordonnateur et du comptable public. Il devra en rendre compte auprès du comptable. Cette procédure s'explique par le souci de l'administration de ne pas alourdir le recouvrement de recettes publiques qui n'ont pas un montant conséquent ou qui se réalisent occasionnellement.



2. La procédure d'exécution des dépenses publiques

En matière de dépenses publiques, il existe une procédure de droit commun (a) et des procédures dérogatoires (b).

a. La procédure de droit commun

Comme en matière de recettes publiques, la procédure d'exécution de la dépense publique comporte deux phases successives faisant intervenir l'ordonnateur et le comptable public.

- La phase administrative

La phase administrative désigne une procédure par laquelle l'ordonnateur va mettre en œuvre la loi de finances. Cette procédure passe par trois étapes différentes, successives et obligatoires.

- L'engagement

La loi de finances n'ouvre qu'une simple faculté de dépenser (sauf quand il existe une dette certaine mise à la charge de l'administration). Elle est un acte juridique qui envisage la dépense. L'engagement est le fait générateur de la dépense publique. C'est cette procédure qui conduit à son existence concrète. L'engagement prend deux formes différentes : juridique (c'est l'acte par lequel l'agent public crée ou constate une obligation d'où résultera une charge) et comptable (l'ordonnateur réserve des crédits, en s'assurant que la dépense envisagée correspond au type de crédits inscrits dans la loi de finances et de leur disponibilité).

— La liquidation

La liquidation a pour effet de rendre la dépense certaine dans son principe et dans son montant. L'ordonnateur va ainsi vérifier qu'il y a service fait, c'est-à-dire qu'il y a une bonne exécution matérielle des prestations. Il va ensuite calculer ou vérifier le montant de la dépense.

— L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'acte par lequel l'ordonnateur demande au comptable de payer la dépense publique. Cette procédure est la pierre angulaire du processus d'exécution de la dépense publique. Sans lui, les créanciers de l'administration ne seront pas réglés. Cette étape est aujourd'hui facilitée par l'informatisation et la dématérialisation des ordonnancements.

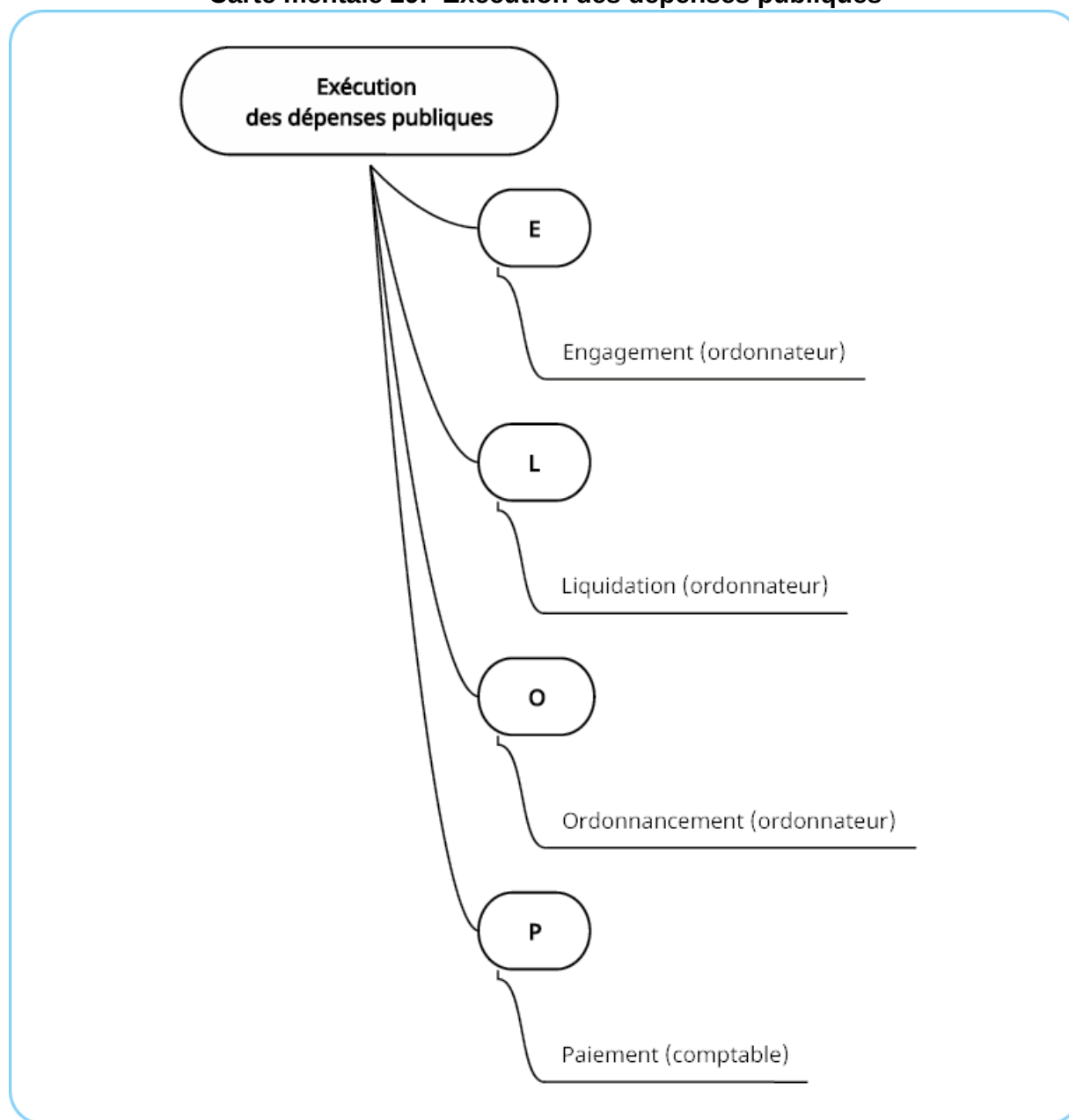
• La phase d'exécution : le paiement

Le paiement intervient après la transmission de l'ordre de paiement délivré par l'ordonnateur. Cela dit, cette phase d'exécution n'est pas automatique et ne se résume pas au paiement de la dépense publique. Au préalable, le comptable public est tenu de contrôler la régularité de l'ordre de paiement et des pièces justificatives qui l'accompagnent. Il s'agit d'un contrôle de la régularité. Ainsi, il doit refuser le paiement lorsque les pièces justificatives font défaut ou sont irrégulières sur la forme. S'il a un doute, il peut suspendre le paiement et en avertir l'ordonnateur.

Dans ces deux hypothèses, l'ordonnateur dispose d'un droit de réquisition qui lui permet de passer outre le refus du comptable. Ce qui a des conséquences pour la responsabilité du comptable et de l'ordonnateur. Cette

réquisition exonère en effet le comptable public de sa responsabilité et la transfère sur l'ordonnateur.

Carte mentale 29. Exécution des dépenses publiques



b. Les procédures dérogatoires

La procédure d'exécution des dépenses publiques connaît un certain nombre d'aménagements. Certaines dépenses sont ainsi payables par le comptable sans besoin de liquidation. Il s'agit des dépenses non définitives comme les avances ou les acomptes.

Il existe également des dépenses payables sans ordonnancement. Il s'agit des dépenses ayant un caractère urgent, sous réserve que l'ordonnancement intervienne ultérieurement.

On trouve encore des régies d'avances. Il s'agit là encore d'assurer un service public efficace et rapide et de réduire quelque peu le formalisme qui s'attache à l'exécution des dépenses de l'État. Les régisseurs d'avances, qui ne sont pas des comptables, sont autorisés, à payer des dépenses pour le compte et sous le contrôle des comptables. La régie d'avances permet le paiement immédiat de la dépense publique, dès le service fait, pour des opérations simples et répétitives. Le régisseur d'avances ne peut payer que des dépenses qui sont limitativement énumérées dans l'acte constitutif de la régie.

C. La responsabilité des acteurs financiers publics

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ne constitue pas seulement un modèle d'organisation administrative. Il détermine également des régimes de responsabilité qui sont propres à l'une et à l'autre de ces deux catégories d'acteurs publics.

La loi organique relative aux lois des finances a introduit une logique de responsabilisation des acteurs de la chaîne d'exécution de la loi de finances, sans que cela entraîne une modification du système de responsabilité juridique des ordonnateurs (1) et des comptables publics (2). En revanche, l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics est venue bouleverser en profondeur ce système de responsabilité, réforme qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023 (3).

1. La responsabilité des ordonnateurs

La responsabilité des ordonnateurs reste à l'état de principe dans le droit actuel. Si l'on excepte la question de la gestion de fait (V. infra), l'idée de rendre responsables les ordonnateurs pour les opérations financières qu'ils réalisent a été introduite dans notre droit par la loi du 25 septembre 1948, avec la création de la Cour de discipline budgétaire et financière qui sera présentée en partie 4.

La CDBF n'est toutefois pas compétente pour juger les ministres. Pour eux, il existe bien sûr une responsabilité politique des ministres, qui s'illustre par le vote d'une motion de censure contre le gouvernement. Mais, plus précisément, les irrégularités que les ministres commettent en matière budgétaire et financière relèvent du même régime de responsabilité que celui qui s'applique à raison de leur fonction principale. Le décret du 29 décembre 1962 indiquait que « les ministres, ordonnateurs principaux de l'État, encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution ». Plus largement, l'article 12 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pose 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 ».

Pour les ministres, cela renvoie à la Cour de justice de la République, juridiction compétente pour juger les membres du gouvernement pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leur fonction (article 68-1, 68-2 et 68-3 de la Constitution et la loi organique du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République). Elle a été créée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993. Il s'agit là d'une responsabilité pénale.

2. La responsabilité des comptables publics

Le régime de responsabilité des comptables publics présente un certain nombre de différences avec celui des ordonnateurs.

- Le régime de responsabilité des comptables est ancien. Il remonte à 1807 au moment de la création de la Cour des comptes. Celui des ordonnateurs remonte à 1948.
- Le régime de responsabilité des ordonnateurs se caractérise par sa multiplicité et son caractère théorique. Au contraire, celui des comptables publics se caractérise par son homogénéité et son extrême rigueur.
- Les ordonnateurs et les comptables publics relèvent de juges différents. Les ordonnateurs sont passibles principalement de la Cour de discipline budgétaire et financière. Les comptables publics sont justiciables de la Cour des comptes ou des chambres régionales et territoriales des comptes.

La responsabilité des comptables est dite personnelle et pécuniaire (a), elle est présumée (b) et particulièrement étendue (c). C'est pourquoi il existe des mécanismes d'atténuation de la responsabilité (d).

a. Une responsabilité personnelle et pécuniaire

Tous les comptables publics sont soumis à un même régime de responsabilité à raison des irrégularités ou des manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils encourent une responsabilité personnelle et pécuniaire. Ils sont tenus de réparer sur leurs propres deniers le préjudice qu'ils ont fait subir au Trésor public.

Ce régime de responsabilité est ancien. Il trouve ses origines sous l'Ancien régime. Pendant de nombreuses années, les finances de l'État et les finances du Roi ont été confondues. Par ailleurs, il existait aussi une confusion entre fonction d'ordonnateur et fonction de comptable, les deux missions étant remplies par une même personne. Puis une ordonnance du 25 mai 1320 posera la séparation de ces deux fonctions. Une ordonnance du 21 novembre 1379 posera que les collecteurs de l'impôt sont responsables si les contribuables ne le paient pas, à partir du moment où ils n'ont pas fait le nécessaire pour percevoir l'impôt dû.

Puis ce régime a été supprimé au moment de la Révolution française avant d'être rétabli sous le directoire. Cette sévérité ou cette rigueur tient au souci de l'État de faire peser une forte contrainte sur les personnes qui sont les seules à manier les fonds publics.

Concrètement, s'il y a un manquement dans la caisse publique (sauf cause d'atténuation de la responsabilité du comptable), la chambre régionale des comptes ou la Cour des comptes qualifie le comptable de comptable patent. Ce dernier est alors déclaré responsable personnellement et pécuniairement et doit verser au Trésor public le manquant ou la somme sortie irrégulièrement de la caisse publique. Le juge des comptes prononce alors un arrêt de débet qui met à la charge du comptable les sommes dues et éventuellement des amendes et intérêts de retard.

b. Une responsabilité présumée

Le régime de responsabilité des comptables publics est d'autant plus rigoureux qu'il repose sur une présomption de responsabilité. Leur

responsabilité se trouve ainsi engagée par le seul constat d'un manquement ou d'une irrégularité : fonds manquant dans la caisse publique, dépense irrégulièrement payée, recette non recouvrée, sans qu'une faute volontaire ou non ait été établie. C'est ce qui ressort d'un arrêt du 12 juillet 1907 (Nicolle) de la Cour des comptes. Celle-ci a posé que le comptable est tenu par une responsabilité objective. Elle repose sur des constatations de fait à partir des comptes, sans qu'il y ait lieu d'apprécier le comportement du comptable ou les circonstances.

Seulement, ces dernières années, on observe une remise en cause de cette règle de présomption, qui apparaît trop sévère surtout quand on l'associe au caractère personnel et pécuniaire de la responsabilité. Dans un premier temps, la Cour des comptes (CDC, 27 mai 2004, Commune d'Estivelles) a jugé que la responsabilité du comptable pouvait être modulée selon l'existence ou non d'une faute. Dans un second temps, un décret du 21 juillet 2004 a fait une place au concept de faute du comptable dans les opérations qu'il réalise pour recouvrer les recettes publiques. Autrement dit, le juge tient compte de la réalisation d'une faute pour prononcer la sanction. Au total, la présomption de responsabilité du comptable reste présumée mais elle n'est pas irréfragable. Les comptables publics peuvent se dégager de leur responsabilité en rapportant la preuve de la régularité de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de l'ensemble de leurs obligations de contrôle, en prouvant notamment que leur défaillance s'explique par des causes indépendantes de leur diligence.

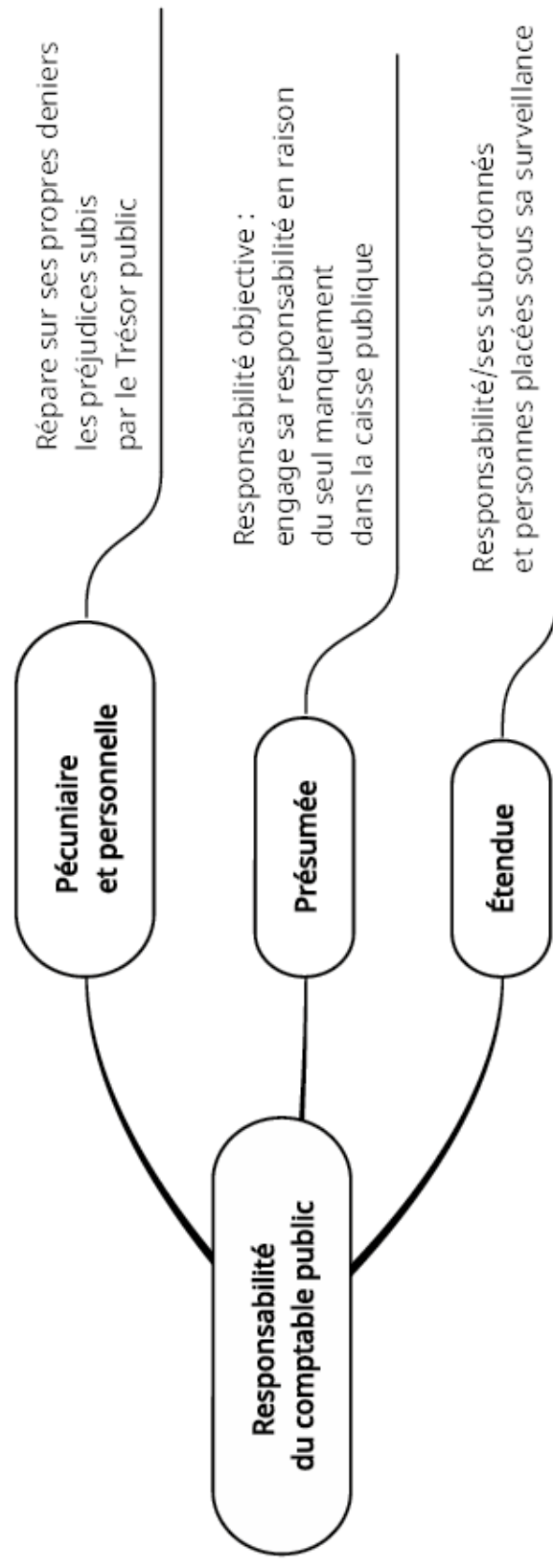
c. Une responsabilité étendue

D'une part, la responsabilité des comptables publics est étendue par les obligations administratives qu'elle impose. Dit autrement, la lourdeur de la responsabilité des comptables est à la hauteur de l'importance de leurs missions. En premier lieu, le comptable engage sa responsabilité s'il n'opère pas, ou mal, le contrôle de régularité des ordres de recettes et de dépenses. En matière de recettes publiques, sa responsabilité est engagée s'il n'a pas procédé à toutes les diligences rapides, complètes et adéquates pour percevoir les recettes. En matière de dépenses publiques, les comptables ont l'obligation de contrôler la validité de la créance. Ils doivent s'assurer que les ordonnancements correspondent à un acte juridique

existant et qu'ils sont justifiés par des pièces justificatives. Ils doivent également vérifier la compétence de l'ordonnateur, le respect de la règle du service fait et l'existence de crédits nécessaires. En deuxième lieu, les comptables publics ne sont pas seulement responsables de leurs manquements. Ils peuvent l'être également du fait d'autrui, plus précisément de leurs subordonnés et des personnes placées sous leur surveillance. La Cour des comptes, en tant que juge des comptes, opère une distinction. La responsabilité à l'égard des actes de ses subordonnés est inconditionnelle. Elle est encourue à raison de l'intégralité des actes ou de la gestion des personnes placées sous l'autorité hiérarchique du comptable. En revanche, la responsabilité du comptable est limitée ou réduite lorsque le comptable n'opère pas un contrôle, une surveillance directe. C'est le cas pour les régisseurs de recettes ou d'avances. En troisième lieu, si en principe la responsabilité des comptables publics est limitée dans le temps à toutes les opérations effectuées depuis la date de leur entrée en fonction jusqu'à la cessation de leurs fonctions, ils peuvent toutefois être tenus pour responsables du fait de leurs prédécesseurs, s'ils n'ont pas formulé de réserves par écrit sur leur gestion.

D'autre part, la responsabilité des comptables publics s'étend jusqu'aux personnes qui ne sont pas comptables dès lors que celles-ci se sont rendues coupables d'une gestion de fait. La qualification de comptable de fait concerne toutes les personnes qui ont manié des deniers publics sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle. Ces agissements rendent ces personnes responsables dans les mêmes conditions que les comptables publics car elles se sont comportées comme tel dans les faits. Les gestionnaires de fait engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire. Ils sont également passibles d'une amende pour gestion de fait qui est calculée en fonction de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des fonds publics. L'amende pour gestion de fait est une peine au sens de la CEDH et doit donc être prononcée dans le respect de l'article 6§1 de la convention (CE, 16 novembre 1998, SARL Deltanna et Perrin). La loi du 21 décembre 2001 a prévu que le juge des comptes doit se prononcer sur la gestion de fait et sa sanction lors d'une procédure publique et contradictoire.

Carte mentale 30. Responsabilité du comptable public



d. Les mécanismes d'atténuation de la responsabilité

Mis à part la prise en compte de la faute éventuelle du comptable et la mise en œuvre de la procédure de réquisition par l'ordonnateur, le droit public financier comporte différents mécanismes qui viennent tempérer le régime de responsabilité pesant sur les comptables publics.

- **L'admission en non valeur**

L'admission en non valeur permet aux comptables de se prémunir contre la rigueur de leur régime de responsabilité. Il s'agit pour le comptable de demander aux autorités administratives compétentes de se prononcer sur la non valeur de créances qui sont devenues irrécouvrables notamment car les débiteurs de l'administration sont devenus insolvable ou ont disparu. Cette admission en non valeur n'est pas rétroactive. Le comptable doit faire jouer cette garantie au moment du paiement, dès réception de l'ordre de payer.

- **La reconnaissance de la force majeure**

Jusqu'à la loi de finances pour 2006, les comptables patents pouvaient obtenir du ministre du budget (leur supérieur), une décharge de responsabilité dès lors qu'ils lui rapportaient la preuve d'un cas de force majeure. Cette décharge les exonérait de manière rétroactive de toute responsabilité. Critiquée notamment car l'administration remettait ainsi en cause l'autorité de chose jugée, le législateur a mis fin à ce rôle exclusif de l'administration en donnant également compétence aux chambres régionales et territoriales des comptes et à la Cour des comptes pour constater l'existence de circonstances de force majeure et dégager le comptable de sa responsabilité.

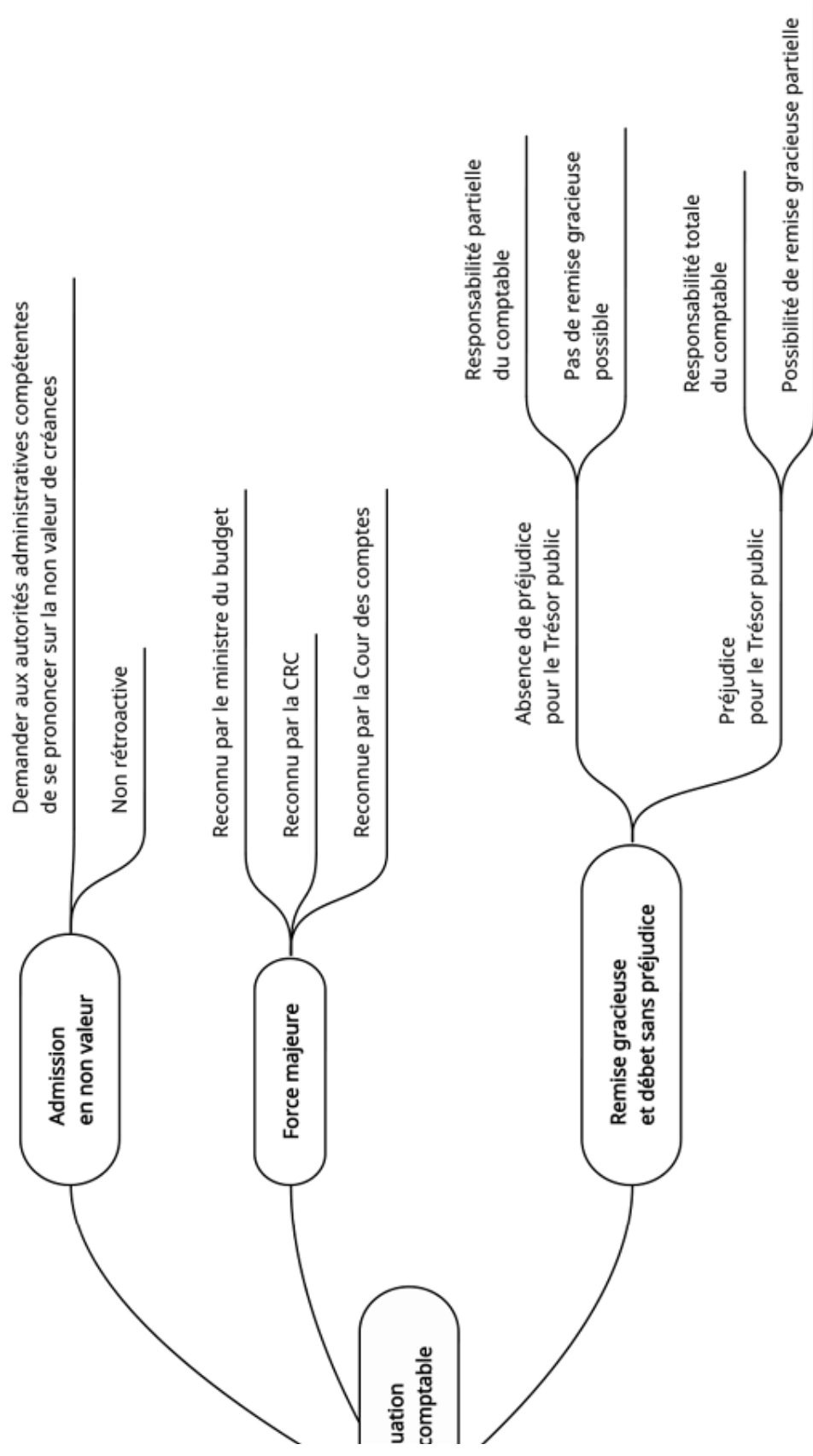
- **La remise gracieuse et le débet sans préjudice**

Le ministre du budget détenait traditionnellement le pouvoir d'accorder au comptable de bonne foi la remise gracieuse de tout ou partie des sommes mises à sa charge par les chambres régionales et territoriales des comptes ou la Cour des comptes, y compris des amendes. Certes, la remise gracieuse apparaît comme un moyen de réguler des litiges dans lesquels il existe une disproportion entre les moyens du comptable et le montant manquant dans la caisse publique. C'est aussi un moyen de prendre en compte des aspects personnels ou subjectifs dans un contentieux objectif (c'est-à-dire que le

juge financier ne juge pas le comptable mais le compte public). Mais d'un autre côté, la remise gracieuse apparaît comme un moyen de remettre en cause l'autorité de la chose jugée par les juridictions financières. En outre se posait un problème de transparence des critères mis en œuvre pour délivrer la remise gracieuse. C'est pourquoi, la loi du 28 octobre 2008 a mis fin aux remises gracieuses à l'égard des amendes prononcées par le juge. Puis, la loi du 28 décembre 2011 est encore venue réduire le champ d'application de la remise gracieuse en distinguant deux hypothèses :

1. En l'absence de préjudice financier pour le Trésor public, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ne sera plus mise en jeu pour la totalité de la dépense irrégulière ou de la créance prescrite. Le juge des comptes pourra décider de laisser à la charge du comptable une partie de la somme. Aucune remise gracieuse sera possible dans cette hypothèse.
2. En cas de préjudice financier, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est entièrement engagée. Le comptable peut toutefois bénéficier d'une remise gracieuse mais uniquement partielle, dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État.

**Carte mentale 31. Mécanismes d'atténuation
de la responsabilité du comptable**



3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à compter du 1^{er} janvier 2023

L'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, prise en application de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, bouleverse les régimes de responsabilité des ordonnateurs et des comptables. Elle crée en effet un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics, conformément à la décision prise lors du 5^e comité interministériel de la transformation publique du 5 février 2021.

À partir du 1^{er} janvier 2023, la chambre du contentieux de la Cour des comptes sera compétente pour sanctionner les gestionnaires publics ayant commis une faute grave dans l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou la gestion des biens publics. Cette faute doit avoir causé un préjudice significatif aux finances publiques. Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable. L'amende pourra aller jusqu'à six mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction.

Quant aux fautes purement formelles ou procédurales, elles sont sanctionnées d'un mois de rémunération maximum. Leur sanction doit davantage relever d'une logique de responsabilité managériale. Ces fautes sont :

- L'absence de production des comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

- L'engagement d'une dépense, sans respecter les règles applicables en matière de contrôle budgétaire portant sur l'engagement des dépenses.
- L'engagement d'une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet.

Dans tous les cas, l'ordonnance prévoit que les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et, le cas échéant, à l'importance du préjudice causé à l'organisme. Elles sont déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée. Le contentieux est donc devenu subjectif, contrairement au contrôle des comptes publics qui était auparavant opéré par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes.

Partie 3

Les finances locales et sociales

La récente crise sanitaire a mis à mal les finances publiques. Si le secteur des APUC a connu une forte diminution des recettes et augmentation des dépenses, les APUL et ASSO ont aussi été impactées, dans des proportions différentes.

Dans son rapport sur les finances pour 2021, la Cour des comptes a ainsi montré que si le choc de la crise sanitaire est moins fort pour les collectivités locales (dette publique + 5,3 Md € et besoin de financement + 1,2 Md €), il a tout de même eu pour effet de rompre la tendance favorable de ces dernières années ; les collectivités ayant épargné plus de 10 milliards d'euros en 5 ans.

La sécurité sociale aussi a subi un choc financier, qui tranche avec les finances sociales de ces dernières années. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale a montré que le déficit social, qui avait disparu en 2017 et 2019, a réapparu du fait d'une contraction des recettes en raison de l'arrêt de l'activité économique pendant le confinement ainsi qu'à une augmentation des dépenses.

Plus que jamais d'actualité, les finances locales (chapitre 1) et les finances sociales (chapitre 2) seront successivement abordées dans cette partie.

Chapitre 1

Les finances locales

Les finances locales renvoient à des problématiques qui sont quotidiennes, les citoyens sont tous impactés par les finances locales, qu'ils paient leurs impôts locaux ou utilisent les services publics locaux. Les finances locales irriguent en effet l'ensemble de la vie quotidienne. Ceci dit, ils n'en ont pas toujours conscience et cela s'explique par la complexité des relations financières au niveau local, on ne sait pas toujours d'où vient l'argent public ni qui perçoit les prélèvements obligatoires. Et c'est tout l'enjeu de cette partie, de montrer à quoi servent les finances publiques locales, quelle est leur légitimité et, d'un point de vue plus technique, comment elles fonctionnent.

En 2020, les administrations publiques locales ont perçu 265,6 milliards d'euros de recettes et ont dépensé 269,8 milliards d'euros. La situation financière des collectivités locales est saine, en raison du principe d'équilibre des budgets locaux imposé par la loi. Toutefois, il est important de relever que les montants de recettes et de dépenses locales sont en constance augmentation (31 milliards de recettes pour 36 milliards d'euros de dépenses en 1980 ; 114 milliards de recettes et 118 milliards d'euros de dépenses en 1995 ; 250 milliards d'euros de recettes pour 250 milliards d'euros de dépenses en 2015).

On le voit, les finances locales constituent aujourd'hui un pan important de nos finances publiques, mais cela n'a pas toujours été le cas. Depuis la Révolution française et jusqu'aux années 1980, les collectivités locales étaient tenues pour secondaires. Tout au long du XIX^e siècle, on pensait que le conseil municipal ne pouvait régler que les affaires de la commune. Un rapport rédigé par Olivier Guichard en 1976 (le rapport « Vivre ensemble ») rappelle à cet égard que « la vie communale se réduisait à la gestion du patrimoine, à la dispense de l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale et à la surveillance de quelques personnes par le garde champêtre ». Puis, progressivement, tout au long du XX^e siècle, les

collectivités et leurs finances ont connu une montée en puissance. Elles ont été amenées à assumer de plus en plus de services publics et à percevoir de plus en plus de recettes, on leur a notamment donné le pouvoir de décider des taux des impôts directs locaux.

Mais plus encore, le poids des finances publiques locales s'explique aussi par la dispersion de ses acteurs. Il existe en effet un nombre important de structures au niveau local, qui disperse la dépense et la recette publiques. C'est un système très complexe. La multiplication des acteurs publics locaux est ce que l'on appelle la satellisation, c'est-à-dire que des entités publiques ou privées gravitent autour des collectivités territoriales et participent aux finances publiques locales. Parmi les acteurs des finances locales, on trouve au 1^{er} janvier 2021, les communes (34 965), les départements (101), les régions (18), les groupements de communes avec ou sans fiscalité propre ou encore les structures de partenariat avec le secteur privé comme les sociétés publiques locales.

Plusieurs critiques sont formulées face à cette multiplicité d'acteurs financiers locaux : millefeuille territorial, doublons, logique de guichet. Autrement dit, il y aurait trop d'acteurs publics locaux pour assurer les services publics et percevant des recettes fiscales ou non, et donc une illisibilité du système qui nuirait à son efficacité. En outre, aux échelons décentralisés, il faut ajouter les échelons déconcentrés. Entre l'État et les collectivités persistent des chevauchements (développement économique, aide à la création d'entreprise, sport, action culturelle, commerce extérieur, tourisme).

Tous ces éléments invitent au fond à se demander quelles sont les prérogatives financières dont disposent les collectivités. Ils rappellent qu'en France, celles-ci se sont développées avec en toile de fond la déshérence de l'État centralisé et de l'État providence. Pour répondre à des missions sans cesse plus nombreuses et être les plus efficaces possible, les collectivités se sont par ailleurs dotées de méthodes de gestion inspirées d'outils utilisés par les entreprises privées. Mais en dépit de ces transformations importantes, la fiscalité locale reste dans une large mesure inchangée. Les collectivités ne disposent toujours pas d'un véritable pouvoir financier. Aux termes du principe d'unité de l'État et du principe de légalité fiscale, l'État se refuse en effet à donner aux collectivités territoriales le pouvoir de créer, modifier,

supprimer ou gérer (c'est-à-dire calculer, recouvrer et contrôler) des impôts. Elles sont par ailleurs soumises à des obligations et à des contrôles dont le but, pour l'État, est de s'assurer qu'elles n'abusent pas de leurs prérogatives et qu'elles ne remettent pas ainsi en cause l'unité de l'État.

Pour comprendre cela, la construction du système financier public local sera d'abord présentée (I) puis le contenu des budgets locaux (II).

I. La construction du système financier public local

La construction du système financier public local est ancienne puisqu'il trouve ses origines à la Révolution française (A). Puis tout en restant dans ce cadre ancien, il a connu une montée en puissance progressive au cours du ^{xx}e siècle (B).

A. Les origines du système financier public local

La création du système financier public est allée de pair avec la création de l'État libéral et démocratique. Celui-ci a commencé à se construire à la fin du XVIII^e, au moment de la Révolution française, laquelle est avant tout une révolution fiscale. Les révolutionnaires vont s'attacher à poser de grands principes régissant le droit fiscal et à mettre en place un nouveau système fiscal, qui constitue aujourd'hui les fondements de notre système financier public, notamment local (1). Même si, rapidement, les impôts révolutionnaires seront contestés, ce qui explique en partie les difficultés auxquelles font face aujourd'hui les collectivités (2).

1. La mise en place du système financier de la Révolution française

Avant 1789, le montant des impôts était déterminé selon le bon vouloir du Roi. Les redevables devaient donc payer des impôts établis selon des règles variables et non établies à l'avance. Ils étaient par ailleurs recouvrés par la Ferme générale, société de droit privé qui recouvrait et contrôlait les impôts, sans fournir de garanties aux redevables. En outre, en raison de privilèges fiscaux, seule la classe la plus pauvre (le tiers État) payait l'impôt.

Les révolutionnaires vont donc s'attacher à défaire le système financier de l'Ancien Régime et à créer un nouveau système plus légitime. Les textes juridiques de l'époque traduisent aussi une volonté de rationalisation et de centralisation (afin de ne pas multiplier les pouvoirs et de garantir que les représentants des citoyens exercent le pouvoir financier). Avant de constituer la principale ressource fiscale des collectivités territoriales, les impôts directs locaux ont été établis au moment de la Révolution française en tant qu'impôts d'État. À l'époque, il n'existait en effet pas de collectivité territoriale, mais seulement des communes et des départements sans pouvoir financier.

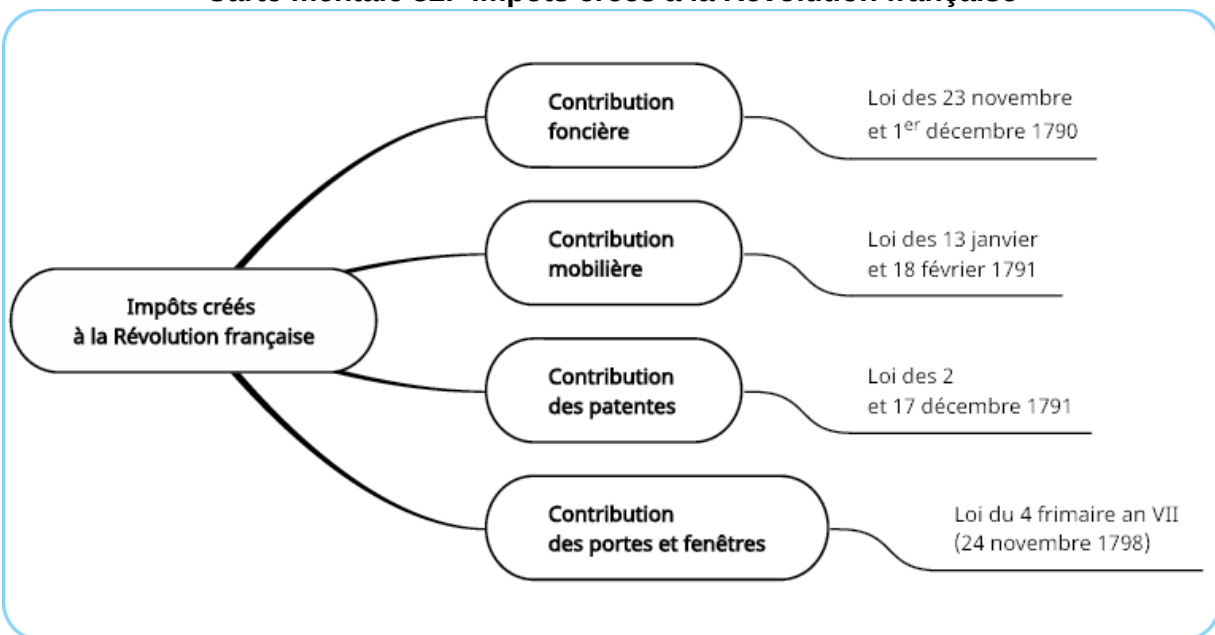
Ces changements s'inscrivent dans un contexte particulier, fortement déterminé par la doctrine des physiocrates, pour qui la société doit fonctionner comme un corps humain, sans entrave, pour être en bonne santé. On l'a vu, les physiocrates estimaient que la source de la richesse résidait dans la propriété foncière. C'est pourquoi, les quatre impôts créés après la Révolution française avaient une assiette foncière :

- La contribution foncière a été instituée par la loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790. Cet impôt (qui correspond aujourd'hui aux taxes foncières) taxait, à taux proportionnel, la détention des propriétés foncières. Concrètement, cela signifie que chaque propriétaire de bien immobilier devait s'acquitter d'une certaine somme correspondant à un pourcentage de la valeur du bien détenu.
- La contribution mobilière a été créée par la loi des 13 janvier et 18 février 1791 et taxait le revenu du contribuable au travers le loyer qu'il payait, celui-ci étant censé représenter ses facultés contributives, c'est-à-dire ses moyens financiers. Cette contribution taxait également la possession de domestiques (3 livres pour le premier domestique, 6 livres pour le deuxième et 12 pour chacun des suivants. Le tarif était divisé par deux s'il s'agissait d'une femme), la possession de chevaux ou de mulets.
- La contribution des patentes a été établie par la loi des 2 et 17 décembre 1791 et était assise sur le loyer des locaux des commerçants.
- La contribution des portes et fenêtres a été créée par une loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798) et taxait les propriétaires et les locataires de biens immobiliers en fonction du nombre de portes et de fenêtres. Cette

contribution sera supprimée, en raison de sa complexité (notamment lors du contrôle fiscal) en 1926.

Ce sont ces quatre impôts que l'on appelle les quatre vieilles (contributions). Il s'agissait d'impôts d'État dont une partie était versée aux communes et départements. Cette partie était déterminée par ce que l'on appelle les centimes additionnels. En effet, ils votaient à leur profit des centimes additionnels, c'est-à-dire que lorsque l'État levait 1 franc (impôt principal), les collectivités pouvaient lever pour leur compte des centièmes (centimes additionnels). Dit autrement, la contribution qui servait de support aux centimes additionnels était directement affectée au budget de l'État, prélèvement que l'on nommait le « principal ». Sur ce principal était voté par les communes et départements un « centime » dit additionnel dans la mesure où il s'ajoutait au montant perçu par l'État. Par exemple, si la commune votait cinq centimes additionnels, pour obtenir le montant d'impôt qu'elle devait recevoir, il fallait multiplier le total du principal de la contribution par cinq puis diviser ce chiffre par cent.

Carte mentale 32. Impôts créés à la Révolution française



Ces impôts, alors même qu'ils sont encore à la base du système financier public local, font toutefois l'objet de contestations depuis longtemps.

2. La contestation des impôts révolutionnaires

Le système fiscal mis en place n'a pas donné aux gouvernants les moyens dont ils avaient besoin. Il existait donc déjà à l'époque une crise des finances locales, pour deux grandes raisons.

D'une part, les impôts révolutionnaires ont été rapidement inadaptés aux réalités économiques. En effet, au début XIX^e, ce qui se développe et qui est à la source de la richesse n'est plus le foncier mais l'industrie. Dans ce cadre, en ne retenant pas les bonnes bases d'imposition, l'État s'est privé de ressources budgétaires considérables et, de facto, en a privé les communes et départements aussi. D'autre part, les impôts révolutionnaires ont été jugés comme injustes. Les personnes qui tiraient leur richesse du négoce ou de l'industrie et qui n'avaient pas la qualité de commerçants étaient exonérées d'impôt.

Ces différents éléments expliquent que le Parlement ait cherché à moderniser le système fiscal pensé à la Révolution française. Il va progressivement transformer le système fiscal et l'adapter aux réalités économiques mais aussi institutionnelles. En effet, dès la fin du XIX^e siècle, les communes prennent de plus en plus d'importance et leur besoin de financement augmente. Plusieurs lois ont effet donné aux communes et départements de nouvelles compétences, comme la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ou la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale. Il a donc fallu trouver de nouvelles ressources, ce que l'État va faire en créant de nouvelles recettes pour lui-même. Et c'est là que va se produire un phénomène marquant et dont le système financier local subit encore les conséquences aujourd'hui : à l'occasion de la création d'impôts rentables, l'État transfère aux collectivités les impôts créés à la Révolution française, car ceux-ci n'étaient pas rentables.

La loi du 15 juillet 1914 établit un nouvel impôt pour l'État, l'impôt sur le revenu, qui va rapporter davantage que les impôts créés lors de la Révolution. Aussi, en 1917, le législateur décide de supprimer la contribution des patentes et la contribution mobilière en tant qu'impôts d'État. Désormais, ces deux impôts sont perçus par l'administration fiscale qui reverse aux collectivités leur part, calculés au moyen des centimes additionnels votés par elles. Autrement dit, les règles d'imposition ne sont pas redéfinies. Simplement l'État ne perçoit plus sa part sur ces impôts. C'est ce que l'on appelle le système des principaux fictifs. Dans ce système,

les recettes fiscales locales continuaient d'être liées aux recettes fiscales nationales, alors même que celles-ci n'existaient plus et étaient calculées de manière fictive, sur la base de ce que l'on qualifiait de « principaux fictifs ». Ce système avait, au moins les premières années, l'intérêt pour les collectivités de leur procurer un niveau de rentrées fiscales équivalant à celui qu'elles percevaient avant la réforme des impôts d'État.

Or cela va rapidement poser problème puisque les ressources des collectivités n'ont pas augmenté, tandis qu'au début du ^{xx}^e siècle, les budgets locaux vont être de plus en plus sollicités, notamment au cours des années 1930, à la suite de la crise de 1929. Les propositions de réforme vont d'ailleurs se multiplier au cours de cette décennie. On citera par exemple les commissions Pietri de 1930, Auriol de 1936, Bonnet de 1937 ou encore Blum de 1938. Toutes ces commissions parlementaires dénoncent l'inefficacité, l'archaïsme, l'inégalité de la fiscalité locale, sans compter sa lourdeur. Pour autant, toutes ces commissions s'accordent pour ne pas bouleverser complètement le système fiscal local. Les communes et départements ont donc continué de bénéficier de recettes fiscales archaïques et inadaptées aux réalités économiques.

Puis, en 1948, devant les besoins financiers exigés par la reconstruction, le Parlement a mis en place un impôt sur les sociétés et décidé de transformer en impôt local la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties (la contribution foncière ayant été scindée en deux par la loi du 8 août 1890). Désormais, les communes et départements reçoivent le produit de ces impôts, mais selon le mécanisme des principaux fictifs mis en place en 1917 pour la contribution mobilière et la contribution des patentes.

Et c'est à partir de ce système, à demi réformé, que les finances publiques locales vont connaître une montée en puissance progressive.

B. La montée en puissance du système financier public local

La montée en puissance du système financier public local prend 2 formes. D'une part, dans la droite ligne de ce que nous venons de voir, c'est la fiscalité locale qui a tout d'abord été réformée. Le législateur essayera à plusieurs reprises de moderniser les impôts locaux, jusqu'à ce qu'il confie

de véritables compétences fiscales aux collectivités territoriales, donc un pouvoir de décision (1). D'autre part, parallèlement, il existe aussi un pouvoir local de gestion financière qui participe à cette montée en puissance des finances publiques locales (2).

1. La reconnaissance progressive d'un pouvoir local de décision fiscale

Après les réformes fiscales menées au ^{xx}^e siècle, les communes et départements se sont simplement vu affecter le produit de quatre impôts. Ils n'avaient donc pas le pouvoir de voter leur taux ou de modifier leur assiette, opérations permettant de faire varier à la hausse ou à la baisse le montant des impôts et donc des recettes locales. Or, dans la seconde moitié du ^{xx}^e siècle, l'État reconnaîtra progressivement des compétences fiscales aux communes, départements puis régions. Ce mouvement débutera dans les années 1950 (a), mais se développera surtout dans les années 1970 (b) et 1980 (c).

a. L'ordonnance du 7 janvier 1959

Elle est importante car elle a posé les premières bases d'une réforme des finances locales. Elle a défini une architecture d'ensemble de la fiscalité locale. L'ordonnance qualifie autrement les impôts. Les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties devaient devenir la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La contribution des patentes devait s'appeler taxe professionnelle, et la contribution mobilière taxe d'habitation.

L'ordonnance appelle aussi à la suppression des principaux fictifs et à remplacer ce système par un vote des taux des impôts locaux par les communes et départements.

L'ordonnance prévoit enfin une actualisation des bases d'imposition et ce de manière périodique. Tous les ans, les valeurs devaient en outre être actualisées par application d'un coefficient.

Toutefois, cette ordonnance n'a jamais été appliquée. Elle a posé l'architecture de ce qui se fera plus tard dans les années 1970.

b. La modernisation de la fiscalité locale dans les années 1970

La modernisation de la fiscalité locale a commencé après les deux chocs pétroliers qui ont mis à mal les théories keynésiennes et l'État providence. En effet jusque-là, et depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la France a connu les « trente glorieuses », période de plein-emploi et d'interventionnisme fort de l'État. Or, la crise économique de la seconde moitié des années 1970 a conduit à considérer l'État comme un problème. Dans son discours d'investiture du 20 janvier 1981, le Président américain Ronald Reagan affirmait « qu'en ces temps présents de crise, le gouvernement n'est pas la solution à nos problèmes. Le gouvernement est le problème ».

Sous l'impulsion de différentes écoles économiques, l'idée est venue qu'il fallait substituer aux politiques keynésiennes un large mouvement de libéralisation de l'économie, passant en particulier par un retrait de l'État vis-à-vis d'un marché économique écrasé par le poids des réglementations et exiger des administrations publiques qu'elles se gèrent désormais comme des entreprises privées. Dans ce schéma, les collectivités sont amenées à prendre plus d'importance et de responsabilités afin de participer au développement de l'économie. Dans le cadre de ce retour aux théories libérales, plusieurs lois vont réformer le système fiscal local afin que les collectivités aient les moyens d'assurer leur nouveau rôle :

- **La loi du 31 décembre 1973**

La loi du 31 décembre 1973 crée trois impôts : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation, en remplacement respectif de la contribution foncière sur les propriétés bâties, de la contribution foncière sur les propriétés non bâties et de la contribution mobilière.

Le législateur simplifie les bases de ces impôts en prenant en compte les valeurs locatives de 1970. Il décide également qu'une révision générale des bases se fera de manière périodique. L'article 2 de la loi pose en effet que « les loyers au 1er janvier 1970 sont affectés de coefficients triennaux correspondant aux augmentations de loyers intervenus depuis cette date (...). Ces coefficients sont fixés par décret en Conseil d'État ».

- **La loi du 18 juillet 1974**

La loi du 18 juillet 1974 complète la loi du 31 décembre 1973 en précisant la méthode de mise à jour des valeurs servant de base aux impôts directs locaux. Son article 1^{er} dispose que « les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties sont mises à jour suivant une procédure comportant : la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés ; l'actualisation, tous les deux ans, des évaluations résultant de la précédente révision générale ; l'exécution de révisions générales tous les six ans ».

Cette loi n'a jamais été appliquée et cela explique pourquoi les actuels impôts locaux sont assis sur des bases cadastrales datant des années 1970. La base cadastrale est une valeur estimée par l'administration de ce que rapporterait annuellement le bien s'il était loué. L'impôt est donc assis sur le revenu estimé du capital immobilier du contribuable. Or, les valeurs des années 1970 sont bien inférieures aux valeurs actuelles, elles sont donc sous-évaluées, ce qui est particulièrement injuste pour les logements récents dont les valeurs cadastrales sont supérieures à des logements anciens, parfois situées dans des quartiers bien plus recherchés. Cela engendre des inégalités fiscales considérables entre les collectivités et entre les contribuables. C'est pourquoi, la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 a engagé une révision des valeurs locatives des locaux à usage professionnel. Depuis le 1^{er} janvier 2017, tous les locaux professionnels disposent d'une nouvelle valeur locative révisée qui est égale au produit de sa surface, pondérée par un tarif au mètre carré, éventuellement ajusté d'un coefficient de localisation. La loi de finances 2020 prévoit, quant à elle, une révision générale des valeurs locatives pour 2026.

- **La loi du 29 juillet 1975**

La loi du 29 juillet 1975 institue la taxe professionnelle et supprime la contribution des patentes. Le nouvel impôt a deux éléments pour base :

- La valeur locative des immobilisations corporelles qui servent au contribuable à assumer son activité.
- Les salaires et rémunérations des dirigeants (ou le huitième des recettes pour les titulaires de bénéfices non commerciaux).

L'article 12 de cette loi pose qu'à compter de 1978, « les taux de la taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation sont déterminés chaque année par le conseil général, le conseil municipal, les syndicats intercommunaux, les districts et les communautés urbaines ».

Cette loi institue en outre un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, géré par le conseil général. Il consistait à prélever des recettes fiscales sur les communes sur lesquelles étaient installés des établissements exceptionnels (grandes entreprises, centrales nucléaires, ports maritimes par exemple), pour les reverser aux autres communes.

c. La loi du 10 janvier 1980

La loi du 10 janvier 1980 constitue une réforme décisive de la fiscalité locale. Elle prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 1981, les conseils généraux et municipaux votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. La loi du 10 janvier 1980 met donc fin au système de répartition mis en place à la Révolution dans lequel le Parlement fixait à l'avance et répartissait le produit total attendu des impôts entre les contribuables. Désormais, le système fiscal local est un système de quotité qui consiste pour les communes, départements et groupements à fiscalité propre à définir initialement un taux et à constater ensuite le produit des impôts.

Deux systèmes sont proposés aux conseils locaux :

- la variation proportionnelle des taux. Celle-ci consiste à faire varier dans une même proportion les taux des quatre impôts directs locaux.
- la variation différentielle des taux. Celle-ci consiste à faire varier librement entre eux les taux des quatre impôts directs locaux, « sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres taxes pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes pour l'année d'imposition » (article 2 I de la loi du 10 janvier 1980).

Cependant, pour éviter une dispersion des taux, des disparités de pression fiscale entre les territoires et pour sauvegarder l'unité de l'État, le législateur a prévu d'encadrer la possibilité donnée aux collectivités de voter le taux des quatre impôts directs locaux. La loi institue un taux

plafond au-delà duquel il est interdit d'aller. Plus précisément, le législateur a posé que « les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle votés par une commune ne peuvent excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé » (article 3 I de la loi du 10 janvier 1980).

Cette réforme est majeure mais elle est encore de valeur législative. Aussi, elle va connaître un renforcement en 2003 par une révision constitutionnelle.

d. Les apports de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Pour comprendre les origines de la révision du 28 mars 2003, il faut remonter aux années 1980. Alors que la loi du 10 janvier 1980 a renforcé les compétences fiscales locales, le Parlement a progressivement réduit la fiscalité locale pour assurer le développement des entreprises et ne pas alourdir la fiscalité des ménages. Pour cela, il a utilisé trois techniques :

1. Les abattements, c'est-à-dire des réductions de la base d'imposition.
2. Les dégrèvements législatifs : le législateur réduit l'impôt que doivent certains contribuables et, en raison du manque à gagner pour les collectivités devant percevoir ces recettes, l'État compense le non-perçu.
3. Les exonérations : le législateur décide que certains contribuables ne figurent plus sur le rôle d'imposition. Les collectivités votent donc le taux des impôts sans les prendre en compte, ce qui explique la non-compensation par l'État.

Les quatre impôts directs locaux ont été « mités » par des allègements décidés par le Parlement. Par exemple, celui-ci a réduit l'assiette de la taxe professionnelle plusieurs fois et notamment entre 1999 et 2003 par la suppression de la part salaire et la réduction de l'assiette recettes. Il était en effet reproché à la taxe professionnelle de pénaliser la compétitivité de l'économie française. Elle frappait à la fois le facteur capital (avec l'assiette valeur locative des immobilisations corporelles) et le facteur travail (avec l'assiette salaires et rémunérations des dirigeants). Puis en 2004, un dégrèvement sur les investissements nouveaux a été mis en place. Au fil de

cette évolution, l'État s'est substitué de plus en plus aux entreprises en devenant, par voie de compensation, le premier contribuable de la taxe professionnelle avec une prise en charge d'environ la moitié de l'impôt.

Cela explique pourquoi au début des années 2000, un débat est apparu sur l'autonomie financière des collectivités. Étaient discutés la possibilité de reconnaître une autonomie fiscale aux collectivités territoriales mais aussi la rentabilité des impôts, leur justice et le partage du produit des impôts entre l'État et les collectivités. Le constituant a choisi de ne pas reconnaître d'autonomie fiscale locale, qui est incompatible avec l'État unitaire décentralisé français, mais de poser tout de même les conditions d'une autonomie financière locale. Un article 72-2 de la Constitution dispose désormais que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. Par ailleurs, la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivité une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. L'article ajoute une garantie concernant les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales qui doivent s'accompagner de transferts de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Quant aux créations ou extensions de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales, elles doivent s'accompagner de ressources déterminées par la loi.

Cette révision a donné lieu à plusieurs débats, notamment sur la signification du terme ressources propres ainsi que sur la notion de part déterminante. C'est la loi organique du 29 juillet 2004 qui précisera les conditions d'application de l'article 72-2 de la Constitution.

e. Les précisions apportées par la loi organique du 29 juillet 2004

La loi organique du 29 juillet 2004 a tout d'abord précisé ce qu'il faut entendre par « catégorie de collectivité ». Il s'agit de l'ensemble des communes, de l'ensemble des départements et de l'ensemble des régions. En sont donc exclues les structures intercommunales qui, rappelons-le, ne sont pas des collectivités territoriales au sens de la Constitution.

Le législateur organique a également précisé la notion de ressources propres. Il s'agit du produit des impositions de toutes natures dont la loi a autorisé les collectivités à fixer l'assiette et/ou le taux, auquel il faut ajouter les redevances pour service rendu, les produits du domaine, les produits financiers, les dons et les legs. Ne sont donc pas inclus les emprunts ni les dotations de l'État.

Enfin, la loi organique précise la notion de part déterminante. La part des ressources propres est égale au montant des ressources propres sur la totalité des ressources hors emprunt. Cette proportion est l'indicateur de l'autonomie financière. Cette part doit rester au minimum au niveau calculé en 2003, année de la révision constitutionnelle, ce qui est le cas tous les ans.

L'autonomie financière ne doit pas être confondue avec l'autonomie fiscale qui n'existe pas en droit français, l'État étant unitaire. C'est le sens de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, considérant 94 : « Considérant (...) qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ».

À côté du pouvoir de décision en matière d'impôts locaux, les collectivités se sont également vu attribuer un pouvoir local de gestion financière.

Carte mentale 33. Reconnaissance d'un pouvoir local de décision fiscale

Crée la taxe foncière sur les propriétés bâties,
la taxe foncière sur les propriétés non bâties
et la taxe d'habitation

Pose le principe d'une révision périodique
des valeurs locatives

Crée la taxe professionnelle

Les recettes fiscales et les autres ressources propres
des collectivités territoriales représentent
pour chaque catégorie de collectivité une part déterminante
de l'ensemble de leurs ressources

1959
bases d'une réforme
des locaux
proportionnelle

Loi
du 31 décembre 1973

Loi
du 18 juillet 1974

Loi
du 29 juillet 1975

Loi
du 10 janvier 1980

Révision constitutionnelle
du 28 mars 2003

Loi organique
du 29 juillet 2004

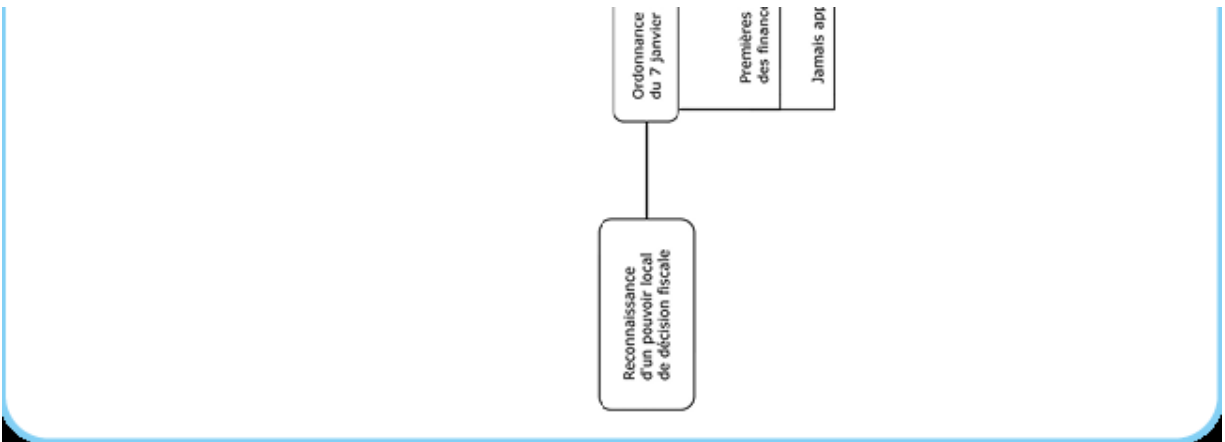
bases d'une réforme
des locaux
proportionnelle

Méthode de mise à jour des valeurs
servant de base aux impôts directs locaux
Jamais appliquée

Les conseils généraux et municipaux votent
chaque année les taux des taxes foncières,
de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle

Ressources propres =
produit des impositions
de toutes natures dont la loi
a autorisé les collectivités
à fixer l'assiette et/ou le taux,
auquel il faut ajouter
les redevances pour service rendu,
les produits du domaine,
les produits financiers, les dons et les legs

Notion de part déterminante =
égale au montant
des ressources propres
sur la totalité des ressources
hors emprunt



2. La reconnaissance d'un pouvoir local de gestion financière

À partir des années 1970 et 1980, l'État n'apparaît plus comme le seul acteur pouvant relancer l'activité économique. Il faut aussi compter sur les associations, les entreprises et surtout sur les collectivités territoriales. La décentralisation est l'un des thèmes importants des théories économiques. Les collectivités sont alors conçues comme devant participer à la relance économique après les chocs pétroliers. Dans ce cadre, les élus locaux et les responsables administratifs locaux ne sont plus simplement perçus comme des administrateurs ou des bâtisseurs de biens publics. Ils sont appréhendés comme des animateurs économiques et sociaux qui ont vocation à impulser le développement économique.

Pour cela, les collectivités vont devenir de plus en plus libres dans la détermination et l'utilisation de leurs ressources. C'est le cas lorsqu'elles gèrent leur domaine public ou privé pour en extraire des recettes, comme avec les autorisations d'occupation du domaine public. Mais surtout, le pouvoir de gestion des collectivités s'est manifesté dans le pouvoir de souscrire des emprunts (a) et dans l'utilisation des subventions (b).

a. Le pouvoir local de gestion en matière d'emprunts

Au moment de la Révolution française, les parlementaires ont interdit aux communes et départements de souscrire des contrats d'emprunt, les obligeant ainsi à financer leurs dépenses par l'impôt et par les revenus tirés du domaine. Cette interdiction trouve une explication dans l'endettement considérable des villes sous l'Ancien Régime. Dès le ^{xiv}^e siècle, le recours

à l'emprunt par les villes est apparu nécessaire pour financer la construction d'ouvrages de défense sur tout le territoire. C'est pourquoi, la compétence de souscrire un contrat d'emprunt leur avait été reconnue par le Roi, lequel avait tout intérêt à ce que les villes y recourent. En effet, la protection du territoire relevait normalement de la compétence du Roi, alors incapable de financer des emprunts ou de lever des impôts supplémentaires. Progressivement, aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, les villes ont utilisé leur compétence d'emprunter pour financer des travaux d'embellissement et de voirie. Or, il apparaît qu'elles ont, en grande majorité, mal utilisé cette capacité, ce qui a eu d'importantes répercussions budgétaires.

Cette interdiction s'inscrit également dans un contexte idéologique particulier. Le décret d'Allarde (2 et 17 mars 1791) et la loi Le Chapelier (14 et 17 juin 1791) ont posé les bases d'une économie libérale fondée sur le principe essentiel du respect et de la protection de la libre entreprise s'opposant à l'idée que toute collectivité publique puisse intervenir en matière économique et venir entraver l'exercice d'une libre concurrence entre entrepreneurs privés. Le même raisonnement peut être transposé aux emprunts. Sachant que les interventions économiques des communes et départements étaient en principe interdites, l'autorisation de recourir aux emprunts n'était donc pas envisageable.

Tout cela explique pourquoi à la Révolution française les emprunts des communes et des départements ont été, en principe, interdits. Toutefois, le législateur a rapidement dû donner la possibilité aux départements et communes de recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses urgentes et imprévues, de manière rigoureusement encadrée.

Puis, à la fin du ^{xix}^e siècle, le législateur a opéré une réforme allant dans le sens d'une libéralisation du régime juridique des emprunts locaux. Elle a été amorcée par la loi départementale de 1871 et la loi municipale de 1884. Celle-ci dispose par exemple que les conseils municipaux votent et règlent, par leurs délibérations, les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires ou sur les ressources ordinaires. Contrairement à ce qui se passait depuis 1789, les conseils municipaux ont pu librement décider de l'emprunt, après contrôle de tutelle *a priori* du préfet. Toutefois, les collectivités emprunteuses devaient affecter le produit de leurs emprunts aux investissements pour lesquelles elles avaient contracté le prêt. Elles

obtenaient, en outre, des taux privilégiés si les investissements visés faisaient l'objet d'une subvention étatique, ce qui était perçu comme une tutelle spéciale sur les budgets communaux. Enfin, les taux étaient fixes et à annuité constante.

Jugé inefficace et inadapté, ce système sera remis en question en 1976 lorsque des institutions financières comme la Caisse des dépôts et consignations ont décidé d'accorder des prêts globalisés à certaines communes de plus de 10 000 habitants. Concrètement, cela signifie que les sommes empruntées ne devaient plus être affectées aux dépenses pour lesquelles elles avaient été sollicitées. Cette disposition a été étendue à toutes les communes de plus de 10 000 habitants en 1979. Cela avait notamment pour avantage d'alléger les démarches liées au financement de chaque projet.

Ce processus atteindra un point culminant avec l'adoption de la loi du 2 mars 1982 qui a libéralisé l'emprunt en supprimant la plupart des obligations antérieurement imposées aux communes et départements. Ainsi, la banque, le taux et le montant de l'emprunt sont choisis librement par la collectivité. Les décisions portant sur les emprunts doivent simplement être publiées et transmises au représentant de l'État. Seules conditions : cette compétence ne peut s'exercer que pour couvrir des dépenses d'équipement et son remboursement constitue une dépense obligatoire. Donc en aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. En outre, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt.

Cette évolution a conduit à un rapprochement avec le secteur privé. Les produits destinés aux collectivités se sont ensuite fortement sophistiqués et se sont rapprochés de ceux proposés aux personnes privées. Or, cette banalisation des emprunts locaux n'est pas sans comporter un certain nombre de risques, notamment la possible souscription d'emprunts toxiques, c'est-à-dire de produits structurés, composés de plusieurs éléments, chacun étant changeant selon des conditions liées à l'évolution des marchés financiers. Or, les valeurs d'indexation de ces différents éléments sont très risquées, par exemple le cours d'une matière première ou celui d'une monnaie étrangère.

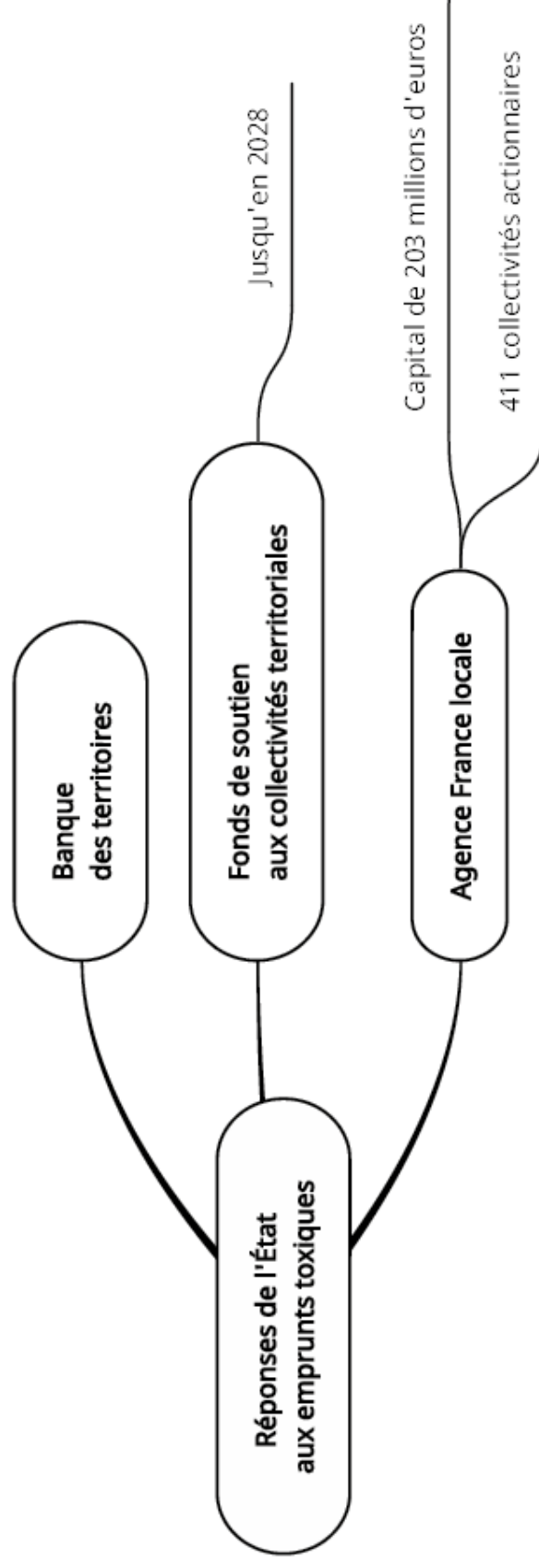
Au moment de la crise économique et financière de 2008, les données sur lesquelles ces emprunts étaient indexés ont fortement augmenté, mettant en difficulté plusieurs collectivités territoriales.

Face aux difficultés financières de plusieurs collectivités territoriales, l'État a apporté son soutien de quatre manières :

- Il a créé une banque de développement des collectivités locales (la Caisse Française de Financement Local (CAFFIL), détenue à 100 % par la banque publique de développement française SFIL) chargée de proposer des prêts à celles-ci et de les encadrer.
- Il a apporté son aide aux communes en difficulté en créant un fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts structurés, financé par la TFP (Taxe au profit du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés dits emprunts toxiques) perçue sur certaines entreprises du secteur bancaire relevant de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Le fonds de soutien poursuivra son activité jusqu'en 2028.
- Il impose aux collectivités de préciser dans les annexes budgétaires les indemnités de remboursement anticipé de tous les emprunts locaux et il encadre la souscription des prêts structurés.
- Il a autorisé les collectivités à créer une société publique revêtant la forme de société anonyme dont elles détiennent la totalité du capital et dont l'objet est de contribuer, par l'intermédiaire d'une filiale, à leur financement. Il s'agit de l'Agence France locale créée en 2013, composée de collectivités uniquement, et empruntant pour celles-ci. À la fin de l'année 2020, la société comptait 411 collectivités actionnaires, son capital était de 203 millions d'euros.

Il semble que ces différents soutiens ont été efficaces, ainsi que l'a montré la Cour des comptes dans son rapport annuel 2018. Cette crise aura toutefois coûté 3 milliards d'euros aux finances publiques.

Carte mentale 34. Réponses de l'État aux emprunts toxiques



b. La libre utilisation des subventions de l'État

Depuis les années 1970, les collectivités sont quasiment libres dans l'utilisation des subventions que l'État leur alloue, qu'il s'agisse des dotations de fonctionnement ou d'équipement. Toutefois ces dernières années, l'État tend à réduire le montant de ses dotations compte tenu du contexte économique contraint.

La globalisation des subventions est instituée dans la perspective d'une autonomie financière des collectivités territoriales, en laissant les collectivités libres dans l'utilisation des sommes attribuées par le pouvoir central. Les ambitions de globalisation se manifestent au début des années 1970. Jusque-là, les dotations de l'État étaient octroyées par l'État pour une dépense déterminée. Ce qui permettait notamment à l'État d'orienter les investissements locaux.

Puis, le décret du 10 mars 1972 prévoit une augmentation de la liberté et de la responsabilité des collectivités dans la conduite de leur politique d'équipement. On a donc distingué les subventions spécifiques accordées pour aider à la réalisation d'une opération ou d'un groupe d'opérations de même nature, et les subventions globales pour aider les collectivités pour un programme global d'investissement ou pour l'ensemble de leurs charges d'investissement.

Mais la simplification du système viendra des lois du 3 janvier 1979 et du 2 mars 1982 qui ont respectivement institué la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement.

La dotation globale de fonctionnement a été créée par la loi du 3 janvier 1979. À sa création, elle était composée de trois parties : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation (attribuée en fonction du potentiel fiscal de la collectivité) et des concours particuliers (attribués aux communes touristiques et thermales et aux communes de moins de 2000 habitants ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne).

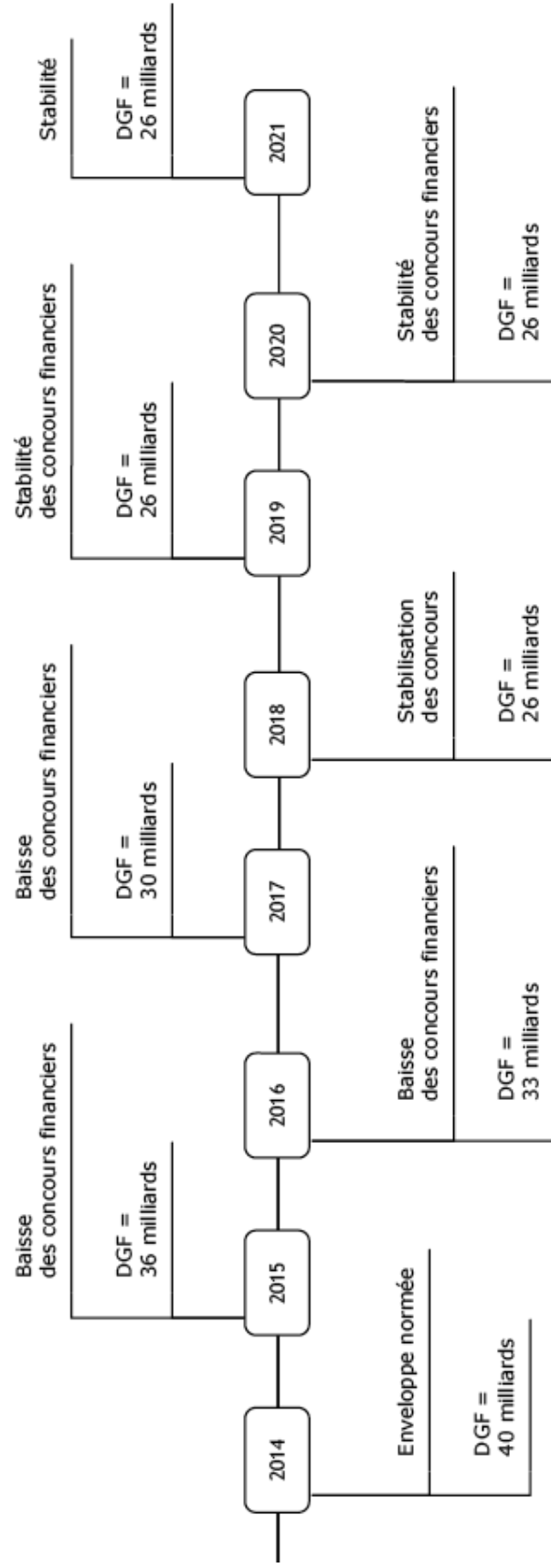
Puis la dotation globale de fonctionnement s'est complexifiée. Une première cause tient à ce que le législateur a étendu le nombre de collectivités bénéficiaires. Initialement limitée aux communes, la dotation

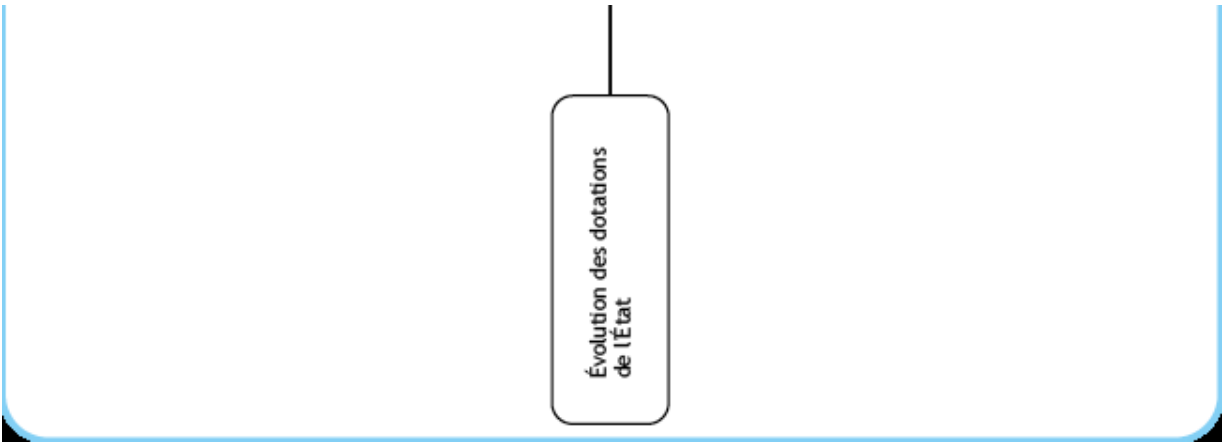
globale de fonctionnement a été allouée aux départements puis aux régions. En outre, cette dotation est allouée au-delà des collectivités territoriales puisque les établissements publics de coopération intercommunale en bénéficient depuis la loi du 31 décembre 1993. Une seconde cause tient à la multiplicité des dotations composant les différentes dotations globales de fonctionnement, même après la réforme qui a eu lieu en 2004-2005.

Ces dernières années, le Parlement a tenté de maîtriser les dotations qu'il verse aux collectivités locales. L'objectif est de limiter aussi les dépenses locales. Cette idée n'est toutefois pas nouvelle. Dès 1986, le rapport rédigé par les députés Paul Feuillolet et Jean Raynaud sur la modernisation des finances locales préconisait déjà d'encadrer le niveau des dépenses de l'État et en particulier celles correspondant à des dotations versées aux collectivités.

En réalité, le premier dispositif tendant à limiter le poids financier des dotations a été mis en place par la loi de finances pour 1996 sous le nom de pacte de stabilité financière qui pose une indexation triennale sur l'inflation. Puis en 1999 ce pacte sera remplacé par un contrat de solidarité et de croissance, lequel indexe les dotations sur l'indice prévisionnel des prix à la consommation. Mais à la fin des années 2000, devant l'endettement croissant de l'État et l'écart de plus en plus important avec les critères posés par le Traité de Maastricht, l'État décide de diminuer ses dépenses et en particulier ses dotations aux collectivités. La loi de finances pour 2008 créera un contrat de stabilité, dans lequel les dotations sont indexées sur l'inflation, et qui élargit les dotations entrant dans « l'enveloppe normée ». C'est le début de la diminution puis de la stagnation des dotations. La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a créé un objectif national d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant.

Carte mentale 35. Evolution des dotations de l'État depuis 2014





On le voit bien ici, les finances des collectivités territoriales sont étroitement imbriquées dans celles des autres secteurs, plus encore dans le contexte de crise sanitaire des années 2020 et 2021. Un effort financier est demandé à tous les secteurs publics dont les recettes et dépenses sont additionnées pour le calcul du déficit et de la dette français.

II. Le budget local

Les collectivités locales adoptent des budgets non des lois de finances, puisqu'elles n'ont pas de pouvoir législatif. Il existe toutefois un débat récurrent sur la pertinence de mettre en place des lois de financement des collectivités territoriales. Selon l'ancien ministre Alain Lambert, ce projet « répond à l'intérêt général. Car il contribue à la transparence et donc à la démocratie. Il engage le gouvernement, le Parlement, les collectivités territoriales, il associe toutes les administrations publiques au respect des engagements européens de la France » (A. Lambert, « Une loi de financement des collectivités territoriales : un projet qui répond à l'intérêt général », RFFP, n° 134, 2,16, p. 129). Il s'agirait pour l'État de poser des objectifs de dépenses et de recettes, d'endettement et de retracer le financement des collectivités par l'État, à l'image d'une loi de financement de la sécurité sociale.

La libre administration des collectivités territoriales, posée à l'article 72 de la Constitution de 1958, s'oppose toutefois à ce que le législateur fixe des plafonds de dépenses pour les collectivités. Chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale vote en effet son propre budget, en respectant une obligation d'équilibre entre les

recettes et les dépenses de chacune de ses deux sections. Malgré cette multiplicité de budget, il existe des règles communes à la notion de budget (A), lequel comprend toujours des recettes (B) et des dépenses (C).

A. La notion de budget au niveau local

Le budget est généralement défini comme l'acte d'autorisation et de prévision des recettes et des dépenses pour une année donnée.

Les budgets locaux prennent plusieurs formes en fonction de leur contenu et du moment où ils sont adoptés (1). La structure du budget local est également particulière, notamment en raison du respect du principe d'équilibre réel (2). Enfin, sont annexées au budget local un certain nombre d'informations (3).

1. Les documents budgétaires locaux

Il existe plusieurs catégories de documents budgétaires locaux.

- Le budget primitif, qui correspond à la loi de finances initiale pour l'État.

C'est un acte obligatoire adopté par le conseil de la collectivité locale, avant le 31 décembre de chaque année. Cependant, l'article L. 1612-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit deux aménagements. D'une part, le budget primitif peut être adopté tous les ans jusqu'au 31 mars, ce qui permet aux collectivités de compléter leurs budgets par les données de celui de l'État (eu égard principalement au montant des dotations de l'État). D'autre part, elles ont jusqu'au 15 avril pour l'adopter en cas de renouvellement des assemblées délibérantes locales, pour prendre en compte les orientations de l'assemblée nouvellement élue.

- Le budget supplémentaire qui est l'équivalent de la loi de finances rectificative.

Il n'est pas obligatoire. Il a pour but de modifier l'exécution du budget primitif en cas de changements économiques ou pour prendre en compte les résultats financiers provenant du compte administratif.

- Les budgets annexes retracent les recettes et les dépenses de services particuliers.

- Le compte administratif qui est l'équivalent de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année pour l'État.

Il a pour objet de constater les résultats financiers de la collectivité. Il est adopté par l'assemblée délibérante locale. Les élus locaux doivent disposer du compte de gestion (celui du comptable) au moment de l'adoption pour pouvoir vérifier si les deux budgets concordent.

À la différence du budget de l'État, tous les actes budgétaires locaux doivent être votés en équilibre réel. Chacune des deux sections du budget doit contenir autant de dépenses que de recettes. Il ne doit donc pas y avoir de déficit, sauf pour le compte administratif qui peut présenter un déficit ou un excédent puisqu'il s'agit d'un bilan de l'exécution (et non d'un acte de prévision).

Carte mentale 36. Les documents budgétaires locaux

Obligatoires

Avant l'exercice

Budget
primitif

Prévoit et autorise recettes
et dépenses de la collectivité pour un an

Budget
annexe

Prévoit les recettes et dépense
d'un service public particulier

Après l'exercice

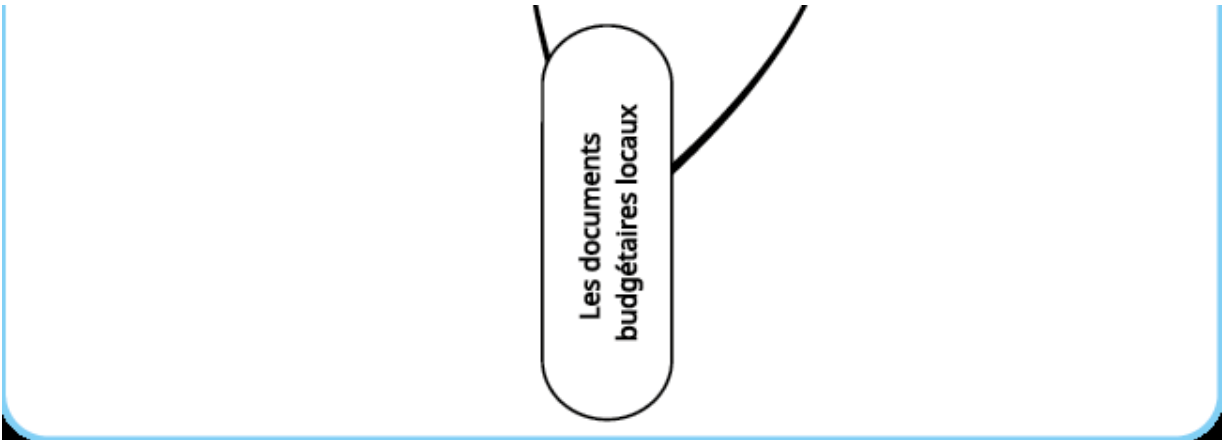
Compte
administratif

Constate les résultats financiers
de l'année n-1

Non obligatoires

Budget supplémentaire

Modifie le budget
primitif



2. La structure du budget local

Un budget local comporte différentes 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.

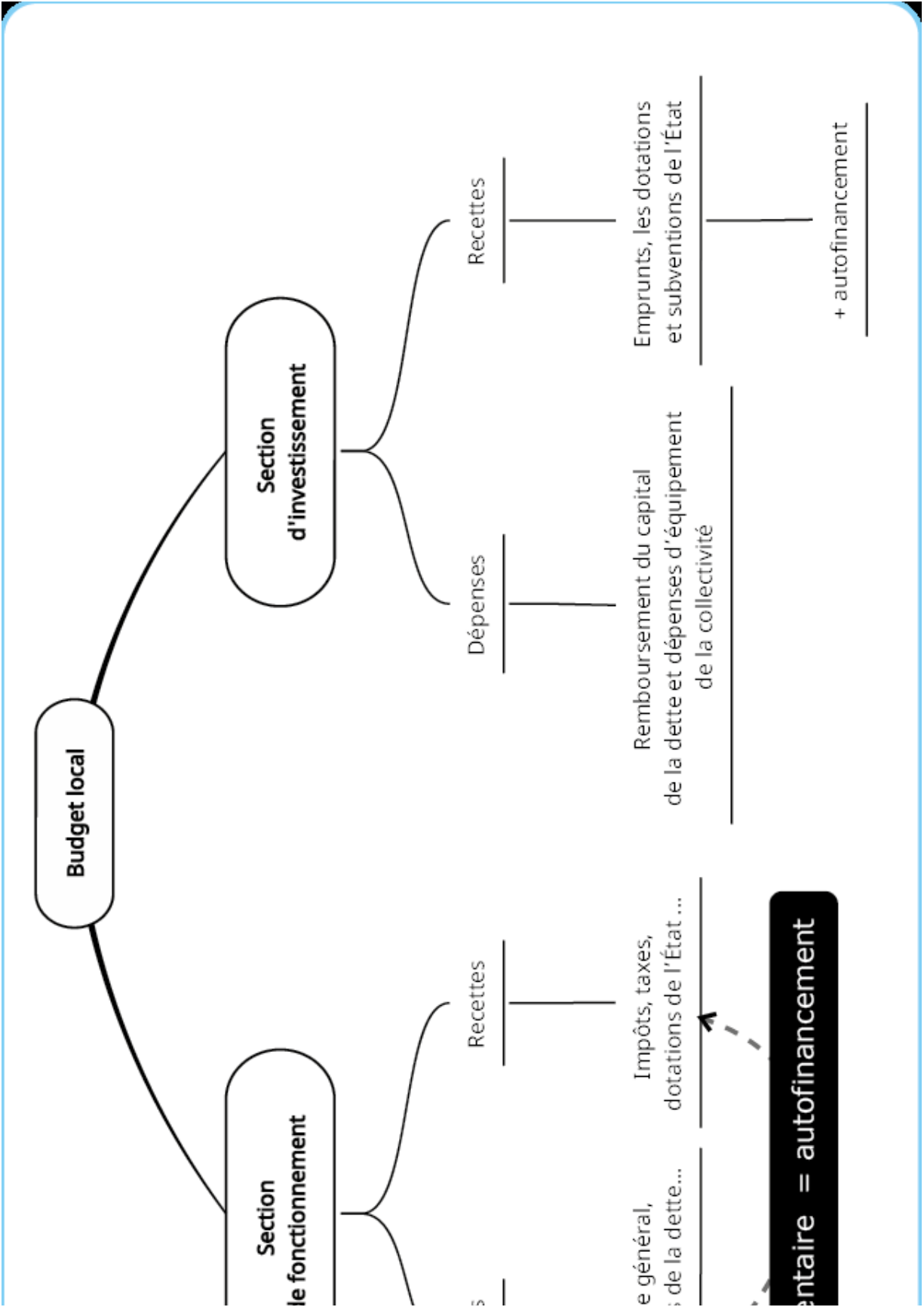
La section de fonctionnement regroupe :

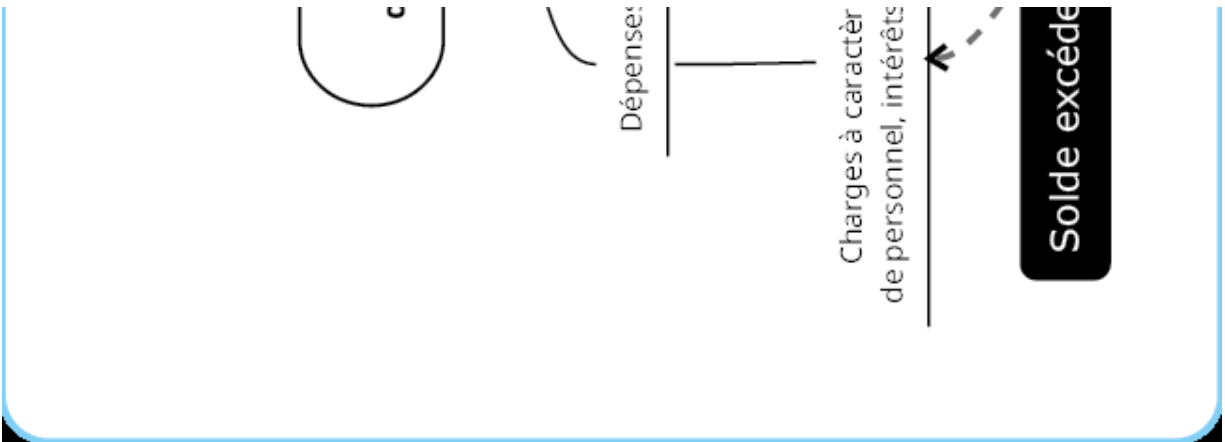
- Toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges à caractère général, de personnel, intérêts de la dette notamment).
- Toutes les recettes que la collectivité peut percevoir des impôts, taxes et des dotations de l'État notamment.

La section d'investissement comporte :

- En dépenses : le remboursement du capital de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité.
- En recettes : les emprunts, les dotations et subventions de l'État. On y trouve aussi une recette propre aux collectivités : l'autofinancement, qui correspond au solde excédentaire de la section de fonctionnement et qui est affecté au financement des investissements de la collectivité.

Carte mentale 37. Budget local





3. Les informations annexées au budget

La loi du 6 février 1992 impose aux collectivités de fournir un certain nombre d'informations financières à l'occasion du vote de leurs documents budgétaires.

Article L. 2313-1 du Code général des collectivités territoriales

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires (...) sont assortis en annexe :

- 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :
 - a. détient une part du capital ;
 - b. a garanti un emprunt ;
 - c. a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.
- 5° La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ; (...)

- 6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;
- 7° De la liste des délégataires de service public ;
- 8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières (...) ;
- 9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des marchés de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ;
- 10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des marchés de partenariat.

Ces dispositions sont également applicables aux départements (article L. 3313-1 du CGCT) et aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus (article L. 2313-2 du CGCT). Pour les régions, l'article L. 4313-2 du CGCT ajoute à la liste la présentation de l'évolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle des jeunes, l'état relatif aux services ferroviaires régionaux des voyageurs, l'état de variation du patrimoine et les autres états portant sur la situation patrimoniale et financière de la région ainsi que sur ses différents engagements.

B. Les recettes locales

En 2020, les recettes des administrations publiques locales s'élevaient à 265,6 milliards d'euros, soit environ 11,5 % du PIB. Ces recettes se composent principalement des recettes fiscales (1), des transferts financiers provenant surtout de l'État (2) et du produit de la vente de biens et services (3).

1. Les recettes fiscales

Plus de la moitié des recettes des administrations publiques locales proviennent des prélèvements obligatoires, dont le produit est en constante augmentation.

Les recettes fiscales locales se composent à 2/3 d'impôts directs (a) et à 1/3 d'impôts indirects (b).

a. Les impôts directs locaux

Les impôts directs locaux peuvent se définir en distinguant d'un côté les « impôts ménages » (taxe d'habitation, taxe d'habitation sur les logements vacants, taxes sur le foncier bâti et non bâti) et d'un autre côté les « impôts économiques » (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises, imposition forfaitaire des entreprises de réseaux et taxe sur les surfaces commerciales). D'autres peuvent concerner à la fois les ménages et les entreprises (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe additionnelle spéciale annuelle et la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

En 2020, la fiscalité directe locale a rapporté 98 milliards d'euros. En voici les principales composantes :

- **Les taxes foncières**

Il existe un impôt sur le foncier bâti et un impôt sur le foncier non bâti.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est due par tous les propriétaires et usufruitiers de propriétés bâties, au 1^{er} janvier de l'année. Les contribuables de condition modeste en sont exonérés. Des exonérations totales ou partielles sont également possibles temporairement (comme les logements neufs, pour une durée de 2 ans) ou de manière permanente (comme les écuries). En outre un dégrèvement est prévu pour les logements destinés à la location qui sont vacants depuis plus de 3 mois indépendamment d'une décision du propriétaire.

Le lieu d'imposition est la commune où le bien est situé. La base d'imposition est la moitié de la valeur locative cadastrale. Par ailleurs, le produit de l'impôt est calculé en multipliant la base d'imposition par le taux d'imposition voté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est due par les propriétaires ou usufruitiers de terrains nus. L'assiette est la valeur locative diminuée d'un abattement de 20 %. À cette assiette est appliqué le taux d'imposition voté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il existe des exonérations permanentes, concernant par exemple les propriétés publiques, les terrains appartenant à certaines associations ou encore les propriétés des grands ports maritimes si elles sont affectées à un service public et sont improductives de revenus. Les exonérations peuvent aussi être temporaires, comme pour les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois pour une durée de 30 ans. Les collectivités territoriales peuvent aussi voter des exonérations temporaires, comme pour les vergers, cultures fruitières d'arbres et les vignes pour une durée de 8 ans. Enfin, il existe un dégrèvement de 50 % du montant de l'impôt pour les jeunes agriculteurs pour une durée de 5 ans. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut voter un dégrèvement des 50 % restants.

- **La taxe d'habitation**

La taxe d'habitation est perçue par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est due par tout propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit d'un local à usage d'habitation au 1^{er} janvier de l'année, sous réserve que ce local soit meublé. Une réponse ministérielle du 23 août 2011 a précisé que les locaux assujettis à la taxe d'habitation sont ceux qui sont habitables. Les logements habitables sont ceux qui sont clos, couverts et pourvus des éléments de confort minimum. La réponse ministérielle indique encore que ne sont pas assujettis les logements qui nécessiteraient, pour être habitables, des travaux importants.

Le calcul de l'impôt s'effectue par application à la valeur locative du taux d'imposition voté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale. Il existe des abattements obligatoires pour charge de famille s'appliquant à la valeur locative de la résidence principale. L'abattement est de 10 % pour chacune des 2 premières personnes à charge et 15 % pour les personnes à charge suivantes. Par ailleurs, les communes et établissements publics de coopération intercommunale peuvent voter des abattements compris entre 1 % et 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité, notamment pour les contribuables de condition modeste. Pour les contribuables handicapés, ces taux sont portés entre 10 % et 20 %.

Mais surtout, la loi de finances pour 2018 instaure, sous condition de revenus, un dégrèvement progressif de la taxe d'habitation due pour les résidences principales. Sont exclus du dégrèvement les contribuables passibles de l'impôt sur la fortune immobilière ainsi que les résidences secondaires. La loi de finances initiale pour 2020 compense la suppression de cet impôt (qui sera progressive jusqu'en 2023) par le transfert aux communes et groupements de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

- **La contribution économique territoriale**

La contribution économique territoriale a remplacé la taxe professionnelle en 2010. Elle est composée de deux impôts : la cotisation foncière des entreprises et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

La cotisation foncière des entreprises est un impôt dont le produit est collecté au profit du bloc communal ; les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en votant le taux. La cotisation foncière des entreprises est due par les entreprises et les personnes physiques qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle non salariée, quel que soit leur statut juridique, leur activité ou leur régime d'imposition. Cet impôt est assis sur la valeur locative des biens immobiliers passibles d'une taxe foncière et utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité professionnelle au cours de l'année N-2.

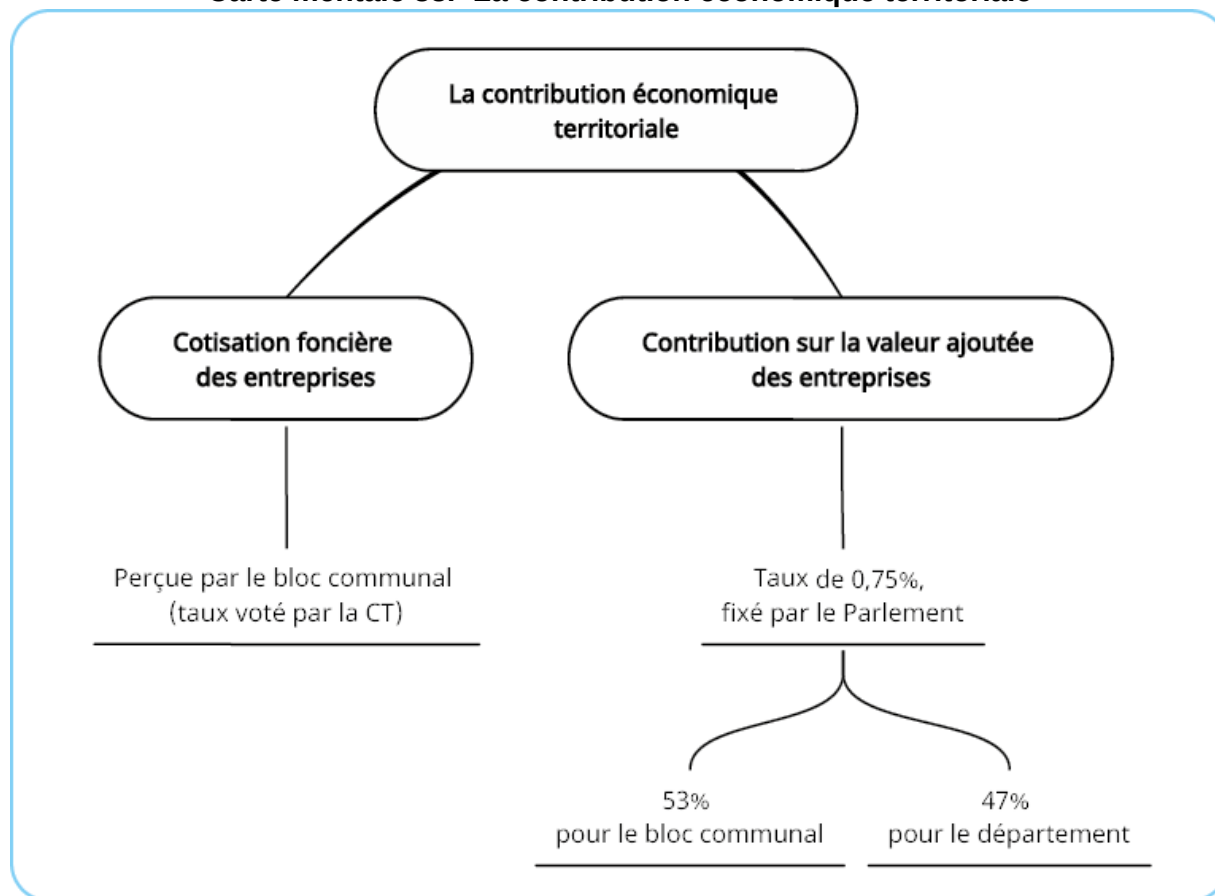
Il existe des exonérations permanentes et temporaires. S'agissant des exonérations permanentes, elles concernent par exemple les entreprises réalisant un chiffre d'affaires ou des recettes inférieures ou égales à 5 000 €, les collectivités territoriales, les exploitants agricoles ou encore les auteurs et compositeurs. D'autres activités peuvent bénéficier d'une exonération temporaire à condition de remplir certaines conditions. C'est le cas des jeunes entreprises innovantes, des entreprises implantées dans les zones franches d'activités en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion ou à Mayotte ou encore des avocats exerçant leur activité de manière indépendante, soit à titre individuel soit en groupe.

Le calcul de l'impôt se fait par application du taux voté par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à la base imposable.

La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises est due par les personnes physiques ou morales exerçant une activité imposable à la cotisation foncière des entreprises au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et réalisant plus de 500 000 € de chiffre d'affaires hors taxe, quel que soit leur statut juridique, leur activité ou leur régime d'imposition. Le chiffre d'affaires comporte les ventes et prestations ainsi que les produits supplémentaires telles que les plus-values de cessions d'immobilisations. Le taux de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises est fixé annuellement par le Parlement. Le taux d'imposition est de 0,75 % de la valeur ajoutée produite. Les exonérations sont les mêmes que pour la cotisation foncière des entreprises.

La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises est un impôt partagé entre le bloc communal et les départements. Les régions ne le perçoivent plus depuis 2021, au profit d'une part de TVA (article 8 de la loi de finances pour 2021).

Carte mentale 38. La contribution économique territoriale



- **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères concerne toute propriété soumise à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle sert au financement du service public local de collecte et de traitement des déchets. Elle s'applique au propriétaire et à l'usufruitier d'un bien. Si le bien est loué, le propriétaire peut en récupérer le montant dans les charges locatives.

Le code général des impôts énumère les propriétés qui sont exonérées de taxe d'enlèvement des ordures ménagères. L'article 1521 exonère ainsi les usines et les locaux sans caractère industriel ou commercial loués par l'État, les départements, les communes et les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance affectés à un service public. Les conseils municipaux peuvent aussi voter des exonérations ou dégrèvements pour d'autres locaux à usage industriel ou commercial et pour les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères.

- **Les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux**

Les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux ont été mises en place par la loi de finances pour 2010 et sont au nombre de 9 :

- imposition sur les éoliennes et hydroliennes
- imposition sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme
- imposition sur les centrales de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique
- imposition sur les transformateurs électriques
- imposition sur les stations radioélectriques
- imposition sur les installations gazières et sur les canalisations de transport de gaz naturel, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques
- imposition sur le matériel ferroviaire roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs
- imposition sur certains matériels roulants utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France

- imposition sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et certains équipements de commutation téléphonique

Elles sont perçues, selon des règles d'assiette et de taux propres à chacune, par les communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions.

- **Les taxes annexes : GEMAPI et TASA**

La taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et la taxe additionnelle spéciale annuelle sont des taxes dites annexes aux impôts directs locaux.

La première peut être instituée par les communes ou intercommunalités compétentes. Elle est répartie entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Son montant est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. L'article 1530 bis du code général des impôts dispose que « le produit de cette imposition est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le remboursement des annuités des emprunts, résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ».

La seconde est perçue par la région Île-de-France pour financer ses transports en commun. Elle est due par toutes les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou à la contribution foncière des entreprises dans les communes franciliennes. Le code général des impôts fixe le plafond de cette taxe à 80 millions d'euros (article 1599 quater D).

- **La taxe d'habitation sur les logements vacants**

La taxe sur les logements vacants est obligatoirement payée par les propriétaires de logements vacants depuis au moins 1 an, en zone tendue. Les zones dites tendues sont celles dans lesquelles il existe un déséquilibre

important entre l'offre et la demande de logement, ce qui entraîne des difficultés d'accès au logement.

La taxe sur les logements vacants est assise sur la valeur locative du logement. Son taux de 12,5 % la première année et 25 % les années suivantes.

En dehors des zones tendues, il peut exister, sur décision de la commune, une taxe d'habitation sur les logements vacants, dont le taux est le même que celui de la taxe d'habitation.

b. Les impôts indirects locaux

Les impôts indirects sont ceux qui ne sont pas perçus par le biais d'un rôle d'imposition. Les impôts indirects locaux sont principalement les droits d'enregistrement et la fiscalité de l'aménagement.

- Les droits d'enregistrement

Le département perçoit à son profit exclusif la taxe de publicité foncière ou les droits d'enregistrement grevant les actes de transfert de propriété immobilière à titre onéreux. L'article 1594 D du code général des impôts dispose que ce taux est fixé à 3,80 %. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 %. Jusqu'à 2020, les recettes des droits de mutation à titre onéreux étaient dynamiques, en raison du dynamisme des prix de l'immobilier et de la reprise des transactions. La crise sanitaire a conduit à un infléchissement de cette tendance.

Est par ailleurs perçue, au profit des communes de plus de 5 000 habitants et des communes classées stations de tourisme, une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux. Son taux est fixé à 1,2 %.

Enfin, la région Île-de-France perçoit une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage. Son taux est fixé à 0,6 % (article 1599 sexies du CGI).

- La fiscalité de l'urbanisme

Depuis mars 2012, la fiscalité de l'aménagement a été réformée dans un but de simplification. Le prélèvement principal est désormais la taxe d'aménagement. Celle-ci est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme. La surface qui sert de base de calcul à la taxe correspond à la somme des surfaces closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m.

La taxe d'aménagement est composée d'une part communale ou intercommunale et d'une part départementale. En Ile-de France, il faut y ajouter une part régionale. Chaque part est instituée par délibération de l'autorité locale.

La part communale est instituée :

- de façon automatique dans les communes ayant un plan local d'urbanisme (PLU) ou un plan d'occupation des sols (POS) et les communautés urbaines (sauf renonciation expresse par délibération)
- de façon facultative dans les autres communes, par délibération du conseil municipal

La commune peut déléguer cette compétence à son établissement public de coopération intercommunale s'il est compétent en matière de plan local d'urbanisme.

Le taux de la part communale se situe entre 1 % et 5 %, porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs (travaux substantiels de voirie ou de réseaux, par exemple). Le taux peut varier selon les secteurs du territoire de la commune. Si la construction ou l'aménagement est réalisé dans des lieux avec des taux différents, c'est le taux le plus bas qui s'applique. Le taux de la part départementale est unique et ne peut pas dépasser 2,5 %. Pour la part régionale (Île-de-France uniquement), le taux ne peut pas excéder 1 %. Le chiffre peut être différent entre les départements.

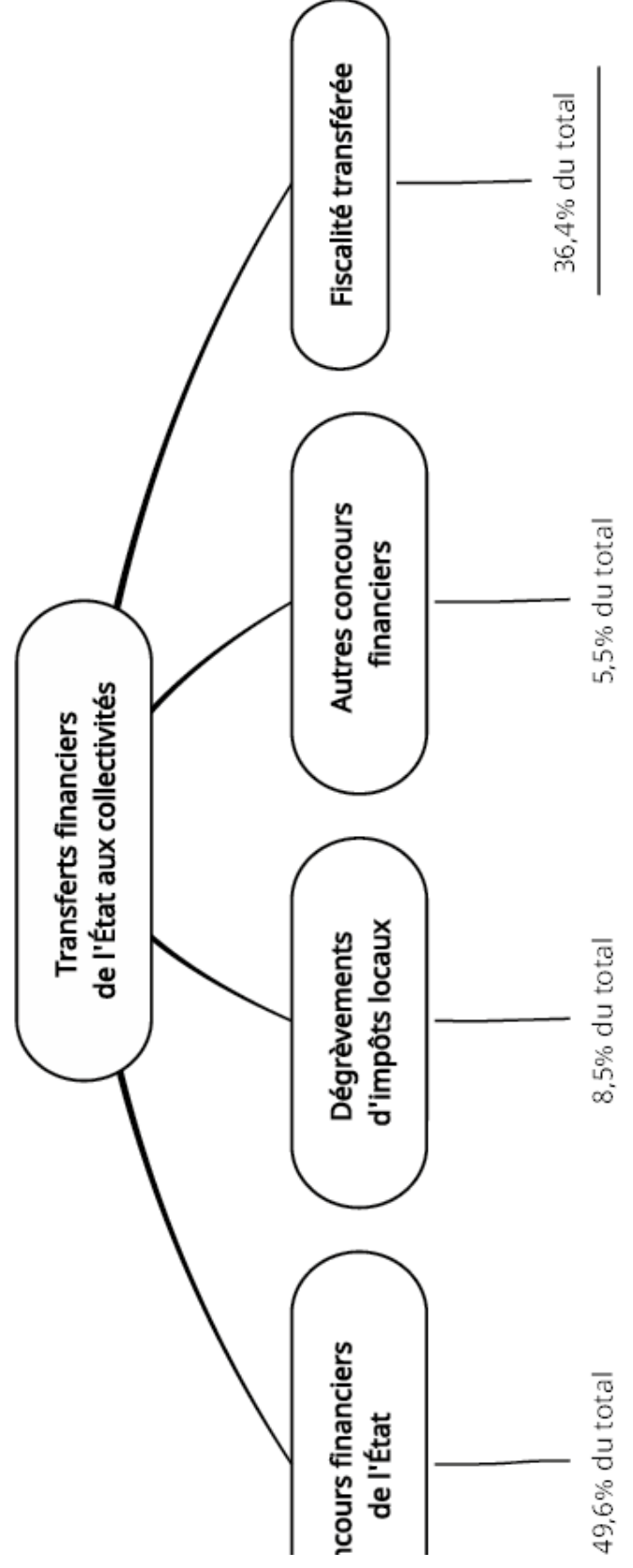
2. Les transferts financiers

Les transferts financiers désignent l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. Ils se traduisent concrètement par des prélèvements sur les recettes du budget général, par des autorisations

d'engagement, des crédits de paiement et des dépenses inscrits au budget général et aux comptes spéciaux et par des produits des impôts et taxes perçus par l'État transférés en tout ou partie (article 108 de la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007). Ces éléments prennent le nom de transferts financiers depuis la loi de finances initiale pour 2011.

Pour 2022, ces transferts financiers s'élèvent à 105,5 milliards d'euros. Ils se composent de plusieurs mécanismes :

Carte mentale 39. Transferts financiers de l'État aux collectivités



- Les **dégrèvements d'impôts locaux**, qui sont des allègements votés par le Parlement à destination des ménages et des entreprises s'acquittant d'impôts locaux. Ils ne sont pas compensés en intégralité.
- La **fiscalité transférée** qui correspond au produit des impôts d'État transférés aux collectivités territoriales. Il s'agit par exemple de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques qui est accordée aux départements depuis 2004 pour compenser le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active (RSA).
- Les **concours financiers de l'État** aux collectivités territoriales :
 1. La dotation globale de fonctionnement des départements
Elle se compose de trois éléments :
 - Une dotation forfaitaire
Qui comprend la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle et aussi 95 % de la dotation générale de décentralisation des départements.
 - Une dotation de compensation
Elle comprend des concours qui avaient été institués pour compenser une suppression d'allocations.
 - Une dotation de péréquation qui sera différente en fonction des départements :
 - La dotation de péréquation urbaine pour les départements les plus denses et qui est allouée en fonction du potentiel financier.
 - La dotation de fonctionnement minimal pour les départements non urbains. Elle est allouée pour les départements qui ne bénéficient pas de la dotation urbaine et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne.

2. La dotation globale de fonctionnement des communes

Elle comprend tout d'abord une dotation forfaitaire. C'est la principale dotation de l'État aux communes. Elle est essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie.

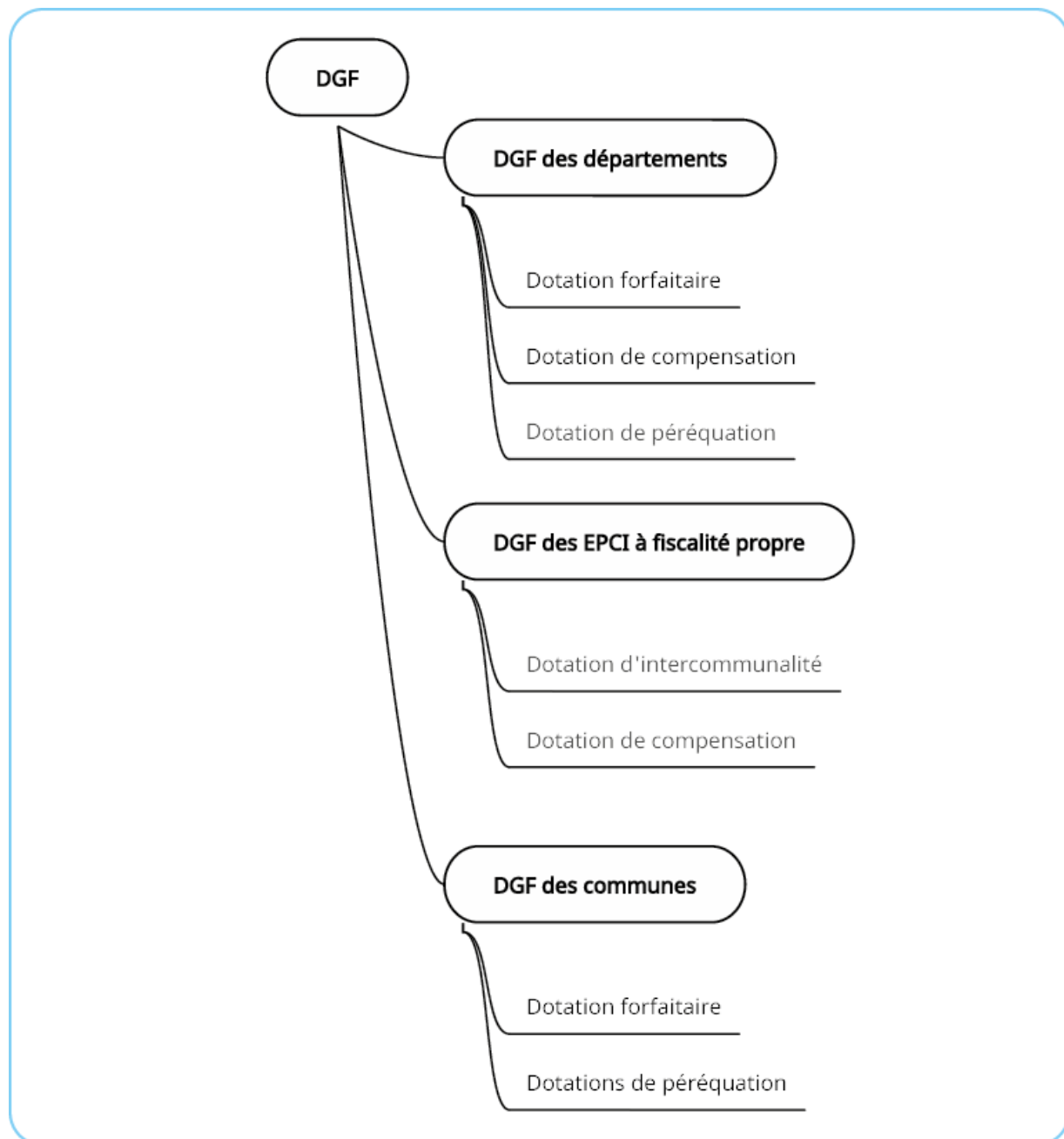
Ensuite, la dotation globale de fonctionnement comprend aussi des dotations de péréquation communale :

- La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU). Elle bénéficie aux villes dont les ressources ne leur permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.
- La dotation de solidarité rurale (DSR).
- La dotation nationale de péréquation (DNP) qui assure la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.

3. La dotation globale de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre

Qui comprend une dotation d'intercommunalité et une dotation de compensation, laquelle correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

Carte mentale 40. DGF



4. La dotation globale d'équipement des départements

Créée en 1983, elle vise à soutenir l'effort d'investissement des départements en matière d'équipement rural.

Elle est répartie entre les départements :

- pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département.

- pour 9 % de son montant afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier.
- pour 15 % de son montant afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est faible.

5. La dotation d'équipement des territoires ruraux

C'est une dotation créée par la loi de finances initiale pour 2011. Elle trouve ses origines dans la dotation globale d'équipement des communes, qui n'existe plus. La dotation est allouée aux communes et aux EPCI pour le financement de projets dans le domaine économique et social, environnemental et touristique ou pour le maintien de services publics.

Les communes bénéficiaires sont de petites tailles (moins de 2 000 habitants ou entre 2 000 et 20 000 habitants et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes du département).

Les EPCI peuvent aussi la percevoir à 3 conditions :

- Avoir une population qui n'excède pas 50 000 habitants
- Se situer sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave
- Ne pas comprendre de communes membres de plus de 15 000 habitants

Chaque année, une commission d'élus locaux détermine au niveau départemental les catégories d'investissement prioritaires ainsi que les montants d'investissement. Le Code général des collectivités territoriales précise que la dotation ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge à l'État tout ou partie de dépenses de fonctionnement comme les frais de rémunération ou d'entretien. Sur cette base, le préfet arrête la liste des investissements éligibles à la dotation et le montant qui sera accordé par l'État. Cela n'est pas sans rappeler les subventions spécifiques.

6. Les dotations de compensation

Elles servent essentiellement à compenser les transferts de compétences de l'État aux collectivités. C'est le cas en particulier de la dotation générale de décentralisation. Elles peuvent aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'État sur la fiscalité locale.

- Les **autres concours financiers** comme les versements issus du fonds de soutien pour les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés. Les autres concours figurent essentiellement dans le programme 119 du budget de l'État (« Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ») ; il s'agit de la dotation d'équipement des territoires ruraux, de la dotation de soutien à l'investissement des départements, de la dotation de soutien à l'investissement local et de la dotation politique de la ville.

3. Le produit des ventes et services

Le produit des ventes et services recouvre essentiellement les redevances, notamment de stationnement. Leur importance est toutefois différente selon les catégories de collectivité. Ainsi pour le bloc communal, ce produit représente 9,65 milliards d'euros en 2019 (soit la moitié du montant de la dotation globale de fonctionnement). Pour les départements, c'est seulement 47 millions d'euros et pour les régions 17 millions (ces recettes sont en augmentation ces dernières années du fait des nouvelles compétences régionales relatives au transport).

C. Les dépenses locales

Les dépenses locales ont augmenté sensiblement depuis plus de trente ans. Ces dernières années leur poids dans les dépenses publiques françaises tend toutefois à diminuer.

L'État incite fortement les collectivités à réduire leurs dépenses. L'article 29 de la loi de programmation du 22 janvier 2018 prévoit la signature de contrats entre le préfet d'une part et les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros d'autre part. Ces contrats visent à savoir si l'objectif national d'évolution des dépenses locales de 1,2 % par an, prévu à l'article 13 de la même loi, est respecté. S'il y a un écart positif entre les dépenses et l'objectif, une reprise financière représentant 75 % de cet écart est appliquée sur les dotations de l'État à ladite collectivité.

Ce sont les communes et leurs groupements qui réalisent la moitié des dépenses locales (126 milliards en 2020, sur un total de 269 milliards d'euros de dépenses des administrations publiques locales).

Les dépenses locales sont classées en fonction de leur nature. La principale distinction concerne les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Ce sont d'ailleurs les deux sections qui composent un budget local (en recettes et en dépenses).

Les dépenses de fonctionnement permettent le fonctionnement des services de la collectivité. Il s'agit par exemple des charges de personnel, des achats de fourniture et des intérêts des emprunts.

Les dépenses d'investissement modifient le patrimoine de la collectivité, tel que la construction de bâtiments publics ou l'acquisition de titres de participation. On y trouve également le remboursement du capital emprunté.

Un autre classement est aussi important au niveau local : celui qui permet de distinguer les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. La notion de dépenses obligatoires est précisée par l'article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales : « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ».

Pour les communes, une liste non exhaustive de ces dépenses figure à l'article L.2321-2 du Code général des collectivités territoriales. S'y trouvent notamment l'entretien de la mairie, la rémunération des agents communaux, les frais de livrets de famille ou encore les dépenses relatives au système d'assainissement collectif. Pour les départements, une liste est donnée à l'article L. 3321-1 et pour les régions à l'article L. 4321-1 du Code général des collectivités territoriales.

Les dépenses autres que celles qui sont obligatoires par l'effet de la loi sont des dépenses facultatives librement prévues par l'assemblée délibérante locale. Ce sera le cas par exemple d'une aide pour favoriser l'insertion sociale de personnes en difficulté dès lors qu'elle répond à un intérêt communal. À l'inverse il existe des dépenses interdites, comme le financement d'un parti politique.

Chapitre 2

Les finances sociales

La sécurité sociale a été créée en 1945, mais avant cette date plusieurs régimes avaient déjà été mis en place. C'est le cas en 1673 avec le premier régime de retraite, créé pour les marins. Le 8 avril 1898, le législateur pose un régime de protection contre les accidents du travail des salariés de l'industrie. Dès lors c'est l'employeur ou une caisse permettant la mutualisation des coûts par les employeurs qui prennent en charge la réparation du dommage subi par le salarié. Le 5 avril 1910 le premier système interprofessionnel de retraite a été mis en place, à destination des secteurs industriels et agricoles. Puis une loi du 5 avril 1928 élargit ce système en y incluant les risques maladie, maternité, invalidité et décès, toujours pour les salariés de l'industrie et du commerce. Une loi du 11 mars 1932 créera ensuite le premier système d'allocations familiales pour les salariés du commerce et de l'industrie, système financé par les employeurs.

Mais c'est surtout après la seconde guerre mondiale que les bases du système actuel vont être posées. Mentionnée dans le programme du Conseil national de la résistance, la sécurité sociale pour tous les citoyens sera créée par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945. Deux systèmes étaient envisageables : le modèle bismarckien (fondé sur la conception du chancelier Bismarck) et le modèle beveridgien (reposant sur les idées de l'économiste Beveridge).

Le modèle beveridgien

En 1942, à la demande du gouvernement britannique, l'économiste William Beveridge (1879-1963) rédige un rapport sur le système d'assurance maladie. Il va ainsi créer le système dit « beveridgien » qui s'appuie sur 4 caractéristiques :

- L'universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population (ouverture de droits individuels) et de tous les risques

- L'uniformité des prestations, fondée sur les besoins des individus et non sur leurs pertes de revenus en cas de survenue d'un risque
- L'unité de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale
- Un financement basé sur l'impôt

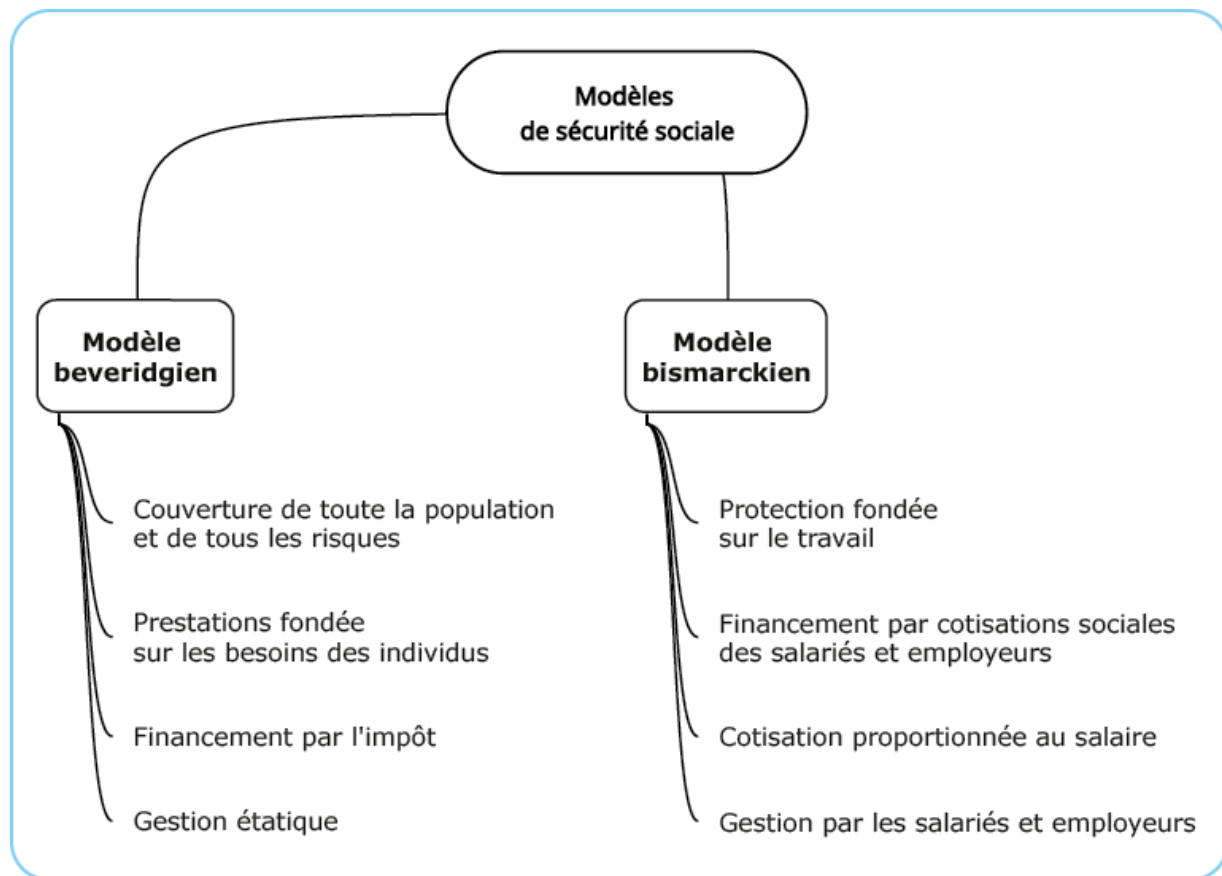
Le modèle bismarckien

Le chancelier allemand Otto von Bismarck (1815-1898) a mis en œuvre en Allemagne, à la fin du XIX^e siècle, un système de protection sociale contre les risques maladie (1883), accidents de travail (1884), vieillesse et invalidité (1889). Cette réforme visait à limiter les mouvements syndicaux et socialistes en améliorant les conditions de vie des ouvriers.

Plusieurs principes sous-tendent ce modèle :

1. Une protection fondée uniquement sur le travail et sur la capacité des individus à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle
2. Une protection obligatoire
3. Une protection reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs prenant la forme de cotisations sociales
4. Des cotisations qui ne sont pas proportionnelles aux risques mais aux salaires : on parle ainsi de « socialisation du risque »
5. Une protection gérée par les salariés et les employeurs

Carte mentale 41. Modèles de sécurité sociale



La France s'est inspirée de ces deux systèmes mais a plutôt choisi de mettre en place un système bismarckien. En 1945 est donc créé un régime général géré par les partenaires sociaux et financé par les employeurs et salariés. Les ordonnances reconnaissent toutefois l'existence de régimes spéciaux, c'est-à-dire ceux qui existaient avant la création de la sécurité sociale.

Puis les régimes de retraite complémentaire des cadres (AGIRC) seront créés en 1947 et une loi du 17 janvier 1948 mettra en place trois régimes spécifiques d'assurance vieillesse pour les professions non salariées non agricoles (artisans, professions industrielles et commerciales, professions libérales). Le régime d'assurance vieillesse obligatoire des exploitants agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA), sera créé en 1952 et le minimum vieillesse en 1956.

Puis à partir des années 1960, les réformes vont s'accélérer. Nous citerons en particulier les quatre ordonnances Jeanneney de 1967 qui créent notamment trois risques distincts (dans trois branches : santé, vieillesse et

famille) ; ou encore la loi du 1^{er} décembre 1986 mettant en place le revenu minimum d'insertion (remplacé en 2008 par le revenu de solidarité active).

Mais surtout à partir des années 1990, le financement de la sécurité sociale se fiscalise, tendant ainsi à se rapprocher du modèle beveridgien. Plus précisément, la loi du 29 décembre 1990 crée la contribution sociale généralisée puis une ordonnance du 24 janvier 1996 met en place la CADES, caisse d'amortissement de la dette sociale. En 1999, est créée la couverture maladie universelle. Autrement dit, après ces réformes, le système de sécurité sociale français n'est plus uniquement fondé sur le travail : la sécurité sociale est aussi financée par des impôts et une personne n'ayant jamais travaillé bénéficie aussi de la sécurité sociale.

La sécurité sociale est financée par des budgets (I), dans lesquelles il conviendra de présenter les recettes (II) et les dépenses (III).

I. Les budgets de la sécurité sociale

La sécurité sociale comprend plusieurs acteurs et règles applicables. Ces différents acteurs ont pour mission d'aider les individus à affronter les risques de la vie, tels que la maladie ou l'invalidité. Le système français a « socialisé » les risques, c'est-à-dire qu'ils sont pris en charge par la collectivité et non par l'individu via une assurance privée. Et ces risques sont gérés par des caisses de sécurité sociale.

Les ASSO, administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale (laquelle permet de calculer la dette et le déficit français soumis aux obligations européennes), ne regroupent pas le même contenu que ce que l'on appelle couramment la protection sociale. Ne sont pas prises en compte dans les ASSO :

- Les actions de solidarité à destination des certaines populations (personnes âgées ou handicapées par exemple) et financées par l'impôt. Certes ces sommes sont versées par la sécurité sociale mais elles le sont pour le compte de l'État. Elles représentent 40,6 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2022.
- Les prestations complémentaires facultatives versées par des personnes privées. Sont principalement concernées ici les mutuelles, qui prennent en

charge une partie des soins que ne rembourse pas la sécurité sociale.

Les organismes de sécurité sociale sont dits « de base » ou « complémentaire ».

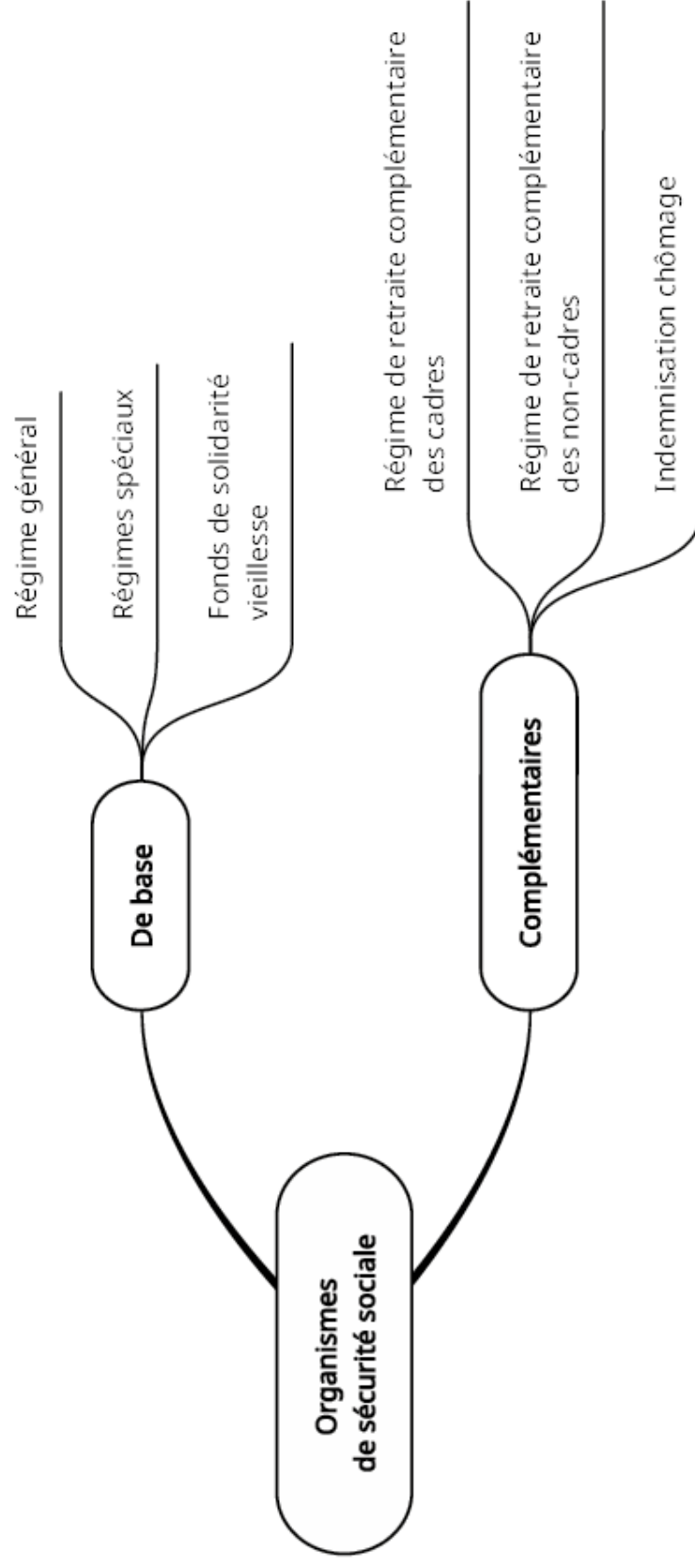
Le régime obligatoire de base renvoie au régime général et aux régimes spéciaux. On y ajoute également le fonds de solidarité vieillesse qui finance depuis 1994 des prestations retraite à des retraités n'ayant pas assez cotisé lorsqu'ils étaient actifs. Le régime de base et le FSV sont gérés par des caisses nationales (établissements publics administratifs) et par des organismes locaux ayant le statut de personne morale de droit privé. Chacun est administré par un conseil d'administration associant représentants des employeurs, des employés et de l'État.

Les régimes conventionnels complémentaires sont l'AGIRC (régime de retraite complémentaire des cadres) et l'ARRCO (régime de retraite complémentaire des non-cadres). Respectivement créés en 1947 et en 1961, ces régimes sont dits « conventionnels » car ils ont été créés par accords collectifs entre représentants des employeurs et des employés. Ils sont financés par des prélèvements sur les salaires en plus des sommes versées pour les régimes de base. Ces sommes servent à financer les pensions de retraite. Ces régimes conventionnels sont gérés par des institutions de retraite complémentaire, qui sont des personnes morales de droit privé assurant une mission de service public. Ce sont elles qui fixent les taux de cotisations et de prestations, même si la donnée principale est l'âge légal de départ à la retraite, qui est fixé par le législateur.

Parmi les régimes complémentaires, il convient d'ajouter l'indemnisation du chômage. Au moment de la création de la sécurité sociale en 1945, seul un mécanisme d'aide sociale d'un faible montant avait été prévu pour les chômeurs car le chômage était un fait relativement marginal à l'époque. Toutefois en 1958 les partenaires sociaux ont signé une convention, qui a été ensuite agréée par l'État, créant un régime conventionnel d'assurance chômage. Il s'agit de l'ASEDIC (association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) et de l'UNEDIC (union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). Ce régime est financé par les employeurs et les employés et géré par leurs représentants. Aujourd'hui, l'assurance chômage est gérée par l'UNEDIC,

sous le contrôle de l'État. Quant à l'Assedic, elle a fusionné avec l'ANPE en 2008 pour former Pôle emploi.

Carte mentale 42. Organismes de sécurité sociale



Ces différents régimes sont financés par des impôts et des cotisations sociales. On trouve leurs objectifs de dépenses et de recettes dans deux types de documents : la loi de financement de la sécurité sociale (A) et les budgets de différents organismes de sécurité sociale (B).

A. Les lois de financement de la sécurité sociale

Les lois de financement de la sécurité sociale sont une catégorie de loi ordinaire créée par la révision constitutionnelle du 22 février 1996. Elles sont différentes des lois de finances de l'État car toutes les recettes et les dépenses de la sécurité sociale n'y sont pas prévues. Il s'agit par ailleurs de lois dites de financement (et non de finances), ce qui indique l'effort financier de la collectivité publique en direction de la sécurité sociale. La création de cette catégorie de loi n'affecte pas l'existence de budgets propres aux organismes de sécurité sociale. Ces lois ont donc des particularités qui impactent leur vote et leur contenu (1).

La loi constitutionnelle de 1996 introduit dans la Constitution un nouvel article 34 disposant que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». L'idée est donc de déterminer un équilibre financier pour la sécurité sociale et des objectifs de dépenses. De fait, en raison de la nature-même des dépenses sociales, cet objectif pourra être dépassé ; il ne constitue pas un plafond (2).

1. Le vote et le contenu des lois de financement de la sécurité sociale

La loi de financement de la sécurité sociale, tout comme la loi de finances, obéit à une procédure d'adoption particulière (a) et a un contenu qui lui est propre (b).

a. Le vote de la loi de financement de la sécurité sociale

La loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale fixe la date du 1^{er} mardi d'octobre pour le dépôt du projet de

loi (au lieu du 15 octobre précédemment ; afin de laisser davantage de temps aux parlementaires pour déposer des amendements).

La procédure d'adoption de la loi de financement est prévue à l'article 47-1 de la Constitution. Ses principales caractéristiques sont que :

- La loi de financement ne peut résulter que d'un projet de loi et non d'une proposition parlementaire.
- Le projet de loi de financement doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en premier.
- L'Assemblée nationale a 20 jours pour voter le projet en 1^{re} lecture, le Sénat 15 jours. Le projet doit être adopté dans un total de 50 jours, la procédure accélérée doit donc être mise en œuvre. Si ce délai n'était pas respecté, les dispositions du projet de loi devraient être mises en œuvre par ordonnance.

En outre, l'article LO 111-7-1 du Code de la sécurité sociale pose que la quatrième partie du projet de loi de financement (les dépenses pour l'année à venir) ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la troisième partie (les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir).

Avant sa promulgation, la loi de financement est souvent soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel, même si ce n'est pas obligatoire.

b. Le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale

La loi de financement de la sécurité sociale comprend :

- les régimes obligatoires de base (essentiellement le régime général, la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI))
- le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)
- le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

C'est obligatoirement en loi de financement de la sécurité sociale que doivent figurer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ses recettes et ses objectifs de dépenses, ainsi que les tableaux d'équilibre présentant la situation financière par branche du régime général, de tous les régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement.

La loi organique et la loi ordinaire du 14 mars 2022 ont élargi le champ des lois de financement qui intégreront, à partir de 2023, la dette des hôpitaux et des établissements médico-sociaux. De plus, les projets de loi de financement comprendront aussi, à partir de 2023, un article liminaire présentant les trajectoires financières des ASSO, permettant ainsi de donner une vue plus globale des comptes sociaux.

Sur la forme, la loi de financement comporte quatre parties :

- La première partie porte sur le dernier exercice clos. Elle est l'équivalent de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année de l'État. À partir de 2023, cette partie sera supprimée et remplacée par une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale qui sera déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin (n+1). Cette nouvelle catégorie de loi comprendra un rapport du gouvernement au Parlement en cas de remise en cause des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Y figurera aussi le rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.
- La deuxième partie est relative à l'année en cours et peut donc modifier les règles de cet exercice. Cela revient à une loi de finances rectificative pour l'État. Notons que les lois de financement rectificatives existent aussi, mais sont peu utilisées (seules 2 ont été adoptées : le 28 juillet 2011 et le 8 août 2014).
- La troisième partie pose les prévisions de recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement pour l'année à venir.
- La quatrième partie fixe les objectifs de dépenses des différentes branches de la sécurité sociale (maladie, accidents du travail – maladies

professionnelles, vieillesse, famille et autonomie). C'est là que se trouve l'ONDAM. La loi organique et la loi ordinaire du 14 mars 2022 ont renforcé l'information du Parlement sur la construction de celui-ci.

La loi de financement s'accompagne également de nombreuses annexes, qui ont été enrichies par la loi organique et la loi ordinaire du 14 mars 2022. L'annexe B comportera à partir de 2023 un « compteur des écarts », permettant la comparaison entre les dépenses prévues en loi de programmation des finances publiques et les objectifs de dépenses du projet de loi de financement. De nouvelles annexes sont également créées, informant notamment sur les perspectives des régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire obligatoires.

Carte mentale 43. Contenu de la LFSS

Le dernier exercice clos
finissant le 31 décembre
2023 par une loi d'approbation
de la loi de finances pour 2024
déposée à l'AN avant le 1^{er} juin,

Partie 2.
Modifie l'exercice en cours

Contenu de la LFSS

Partie 4.
Fixe les objectifs de dépenses
des différentes branches
de la sécurité sociale

Partie 3.
Prévisions de recettes et équilibre général
des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale
et des organismes concourant à leur financement
pour l'année à venir

Partie 1.
Constate les résultats du
*(partie remplacée à part
des comptes de la Sécurité
tous les ans)*

2. La fixation d'un ONDAM

L'ONDAM est l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Il s'agit d'un objectif de dépenses à ne pas dépasser pour l'ensemble des dépenses de santé de ville, des hôpitaux publics et privés et des centres médico-sociaux. Cet objectif, créé par les ordonnances du 24 avril 1996, est voté tous les ans par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale. Ce texte fixe plus précisément l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours (confirme ou modifie celui fixé dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale) et pour l'exercice à venir. La crise sanitaire de la covid-19 a conduit à une augmentation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie en 2020 ; pour 2021 les dépenses de lutte contre l'épidémie sont fixées hors ONDAM.

Pour surveiller le respect de l'ONDAM, la loi du 13 août 2004 a créé un comité d'alerte chargé de prévenir le Parlement, le gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie si les dépenses dévient de la trajectoire fixée en loi de financement. Par ailleurs, avant le 1^{er} juin de chaque année, le comité rend un avis sur le respect de l'ONDAM pour l'année en cours. Le dernier avis du comité rendu le 1^{er} juin 2021 a montré qu'en 2020, les dépenses ont dépassé de 14 milliards par rapport à l'objectif initial (Avis du Comité d'alerte n° 2021-2 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, p. 4).

Mais en plus des LFSS, les recettes et dépenses de la sécurité sociale figurent surtout dans le budget de chaque organisme de sécurité sociale.

B. Les budgets des organismes de sécurité sociale

Les organismes de sécurité sociale désignent des personnes morales qui financent les différents risques pris en charge par la sécurité sociale. Leur régime juridique peut relever du droit public ou du droit privé. Ainsi certains sont des établissements publics administratifs de l'État, ils se voient donc appliquer la comptabilité publique et le contrôle de la Cour des comptes. D'autres sont des organismes mutualistes de droit privé qui sont investis de missions de service public et dotés de prérogatives de puissance publique. Toutefois, malgré ces statuts juridiques différents, les règles budgétaires qui les régissent sont proches, qu'il s'agisse de l'élaboration (1), de l'exécution (2) ou du contrôle de leurs budgets (3).

1. L'élaboration des budgets des organismes de sécurité sociale

Pour certains organismes, il est impossible d'établir un budget car les dépenses et les recettes dépendent d'événements extérieurs. Dans ces cas-là des états de prévisions sont votés. Pour d'autres organismes, des budgets sont votés pour chaque fonds ou section de fonds gérés. En tout état de cause, les budgets doivent être votés avant le 1^{er} janvier et soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle, généralement la caisse nationale.

En outre, l'article 151-1 du code de la sécurité sociale dispose que « les décisions des conseils ou des conseils d'administration des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, des caisses d'allocations familiales et des unions de recouvrement sont soumises au contrôle de l'autorité compétente de l'État ». L'État, en la personne du préfet de région, peut également suspendre des décisions qui compromettraient l'équilibre financier des branches. C'est le juge administratif qui est compétent pour apprécier la légalité des décisions de tutelle (TC, 19 mai 1958, Lebon 794).

Les organismes de sécurité sociale bénéficient d'une autonomie, qui a le caractère d'un principe fondamental de la sécurité sociale, au sens de l'article 34 de la Constitution. Le pouvoir de tutelle ne peut donc s'exercer que dans le cadre légal. V. Notamment CE, ass., 27 novembre 1964, Caisse centrale de secours mutuels agricoles, Lebon 584.

2. L'exécution des budgets des organismes de sécurité sociale

Les budgets des organismes de sécurité sociale obéissent essentiellement aux règles du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et figurent au Code de la sécurité sociale.

À la tête de chaque organisme de sécurité sociale de droit privé, il doit y avoir un directeur général ou un directeur et un directeur comptable et financier (article L. 122-1 CSS). Ce dernier est chargé de tenir la comptabilité de l'organisme et de veiller à la cohérence des données comptables et des données d'exécution des budgets au regard des objectifs votés par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale (article L. 122-2 CSS). Il établit également une synthèse des risques financiers majeurs auxquels l'organisme est exposé et des conditions dans lesquelles ces risques sont maîtrisés. Pour ces opérations, le directeur comptable et financier est personnellement et pécuniairement responsable. On retrouve donc dans ces organismes un ordonnateur et un comptable, qui sont agréés par le préfet de région. Toutefois, le comptable est placé sous l'autorité du directeur de la caisse.

Les dépenses des organismes de sécurité sociale sont engagées par l'ordonnateur mais dépendent en majorité d'événements extérieurs tels que les prescriptions médicales. Quant aux recettes, les cotisations et impôts sont recouvrés notamment par les URSSAF et pour les autres créances, le directeur émet un ordre de recettes. Enfin la trésorerie est gérée par l'ACOSS. Tous les ans, celle-ci établit les états prévisionnels de trésorerie des organismes de sécurité sociale et des branches de la sécurité sociale. La gestion de la trésorerie se fait par branches. En cas de solde débiteur, l'ACOSS demande des avances au Trésor public ou à la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite des plafonds fixés en loi de financement. En cas de solde créditeurs, les excédents durables sont placés.

La comptabilité des organismes de sécurité sociale est régie par un plan comptable unique depuis 2002. La comptabilité est en droits constatés. Les opérations sont en effet comptabilisées au titre de l'exercice auquel elles se rattachent et non au moment de leur encaissement ou de leur décaissement.

3. Le contrôle des budgets des organismes de sécurité sociale

Chaque organisme approuve son compte financier, lequel est établi par le comptable après certification annuelle obligatoire, il est ensuite approuvé par le directeur et présenté au conseil d'administration qui le vote. Le comptable de l'organisme national transmet ensuite son avis sur le compte annuel de chaque organisme local. Puis les comptes sont agrégés au niveau national.

Chaque caisse comprend un contrôle interne, sous la responsabilité du conseil d'administration. Le comptable, qui doit par ailleurs produire un rapport annuel, est soumis au contrôle d'une commission créée spécialement à cette fin. Les caisses doivent aussi contrôler au moins une fois par an les associations et organismes qu'elles financent.

Les caisses nationales contrôlent également les caisses de base, sur pièce ou sur place. Pour les organismes de protection sociale complémentaire, c'est l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution qui exerce une mission de contrôle.

Puis l'État exerce également des contrôles par le biais du ministère de la santé et du ministère des finances. C'est essentiellement le second qui intervient car il est responsable de l'équilibre des comptes sociaux et des mesures de financement de la protection sociale. À ce titre l'inspection générale des affaires sociales est mise à sa disposition.

Enfin la Cour des comptes contrôle également les organismes de sécurité sociale via un comité de pilotage présidé par le président de la chambre sociale. Les unions, fédérations et autres formes de groupement desdits organismes sont soumises au même contrôle. Cette compétence s'étend à tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière qui assurent en tout ou partie la gestion d'un régime légalement obligatoire : a) D'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ; b) De prestations familiales (article L.134-1 du CJP). En outre, la Cour des comptes peut contrôler tous les organismes, dotés ou non de la personnalité morale, qui bénéficient d'un concours financier, octroyé par un ou plusieurs des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du CJP.

Le contrôle s'exerce quels que soient la forme, les modalités et le montant de ces concours (article R.134-1 CJP).

II. Le financement de la sécurité sociale

La sécurité sociale est principalement financée par les cotisations sociales et un impôt social : la contribution sociale généralisée. Mais d'autres recettes existent également telles que les contributions de l'État qui financent des dépenses de solidarité comme le revenu de solidarité active ou qui financent une partie des exonérations de cotisations employeurs pour les bas salaires notamment.

Depuis le début des années 1990, le financement de sécurité sociale s'est fiscalisé, avec la création de la contribution sociale généralisée dont le taux a augmenté plusieurs fois. La part de la fiscalité dans les recettes de la sécurité sociale est croissante. Ce financement fiscal de la sécurité sociale n'est pas une particularité française. D'ailleurs plusieurs États européens ont une part de cotisations sociales dans leurs recettes sociales bien inférieures à la nôtre.

Les principales sources de financement sont les impôts (A), les cotisations sociales (B), les contributions publiques (C) mais aussi la dette (D).

A. Les impôts

En 2020, la part des impôts et taxes affectées dans le financement de la sécurité sociale représentait 37 % des recettes sociales. Ils s'élevaient alors à 187 milliards d'euros. Les impôts et taxes affectées sont désignés sous l'acronyme ITAF. Parmi eux, on trouve essentiellement la contribution sociale généralisée (1) et diverses autres impôts et taxes affectés (2).

1. La contribution sociale généralisée

La contribution sociale généralisée représente 51 % du montant des impôts affectés à la sécurité sociale. Elle a été créée par la loi du 29 décembre 1990. Il s'agit d'un impôt sur le revenu au taux proportionnel initialement affecté à la branche famille.

En droit interne, la CSG et la CRDS sont qualifiées d'impositions de toutes natures (CC, 28 décembre 1990, Décision n° 90-285 DC, Loi de

finances pour 1991 ; CC, 9 août 2012, Décision n° 2012-654 DC, Loi de finances rectificative pour 2012 ; CE, 7 janvier 2004, Mme Éliane Martin, n° 237395). Le droit européen qualifie quant à lui la CSG et la CRDS de cotisations de sécurité sociale entrant dans le champ d'application des règles européennes de coordination des régimes de sécurité sociale (CJCE, 15 février 2000, Commission c/France, aff. C-169/98 (pour la CSG) et C-34/98 (pour la CRDS), Rec. I. 1049 et I. 995).

L'assiette de la contribution sociale généralisée est plus large que celle de l'impôt sur le revenu ou des cotisations sociales. Elle englobe en effet les revenus d'activité et de remplacement (allocations-chômage, indemnités journalières par exemple), les revenus du patrimoine, les produits de placement mais aussi les gains des jeux. Cette assiette est réduite d'un abattement pour frais professionnels de 1,75 %, pour les revenus d'activité et les indemnités chômage. Les taux diffèrent en fonction des différents types de revenu. Pour les revenus d'activité le taux est par exemple de 9,20 %, tandis que pour les pensions de retraite, il dépend du revenu fiscal de référence et du quotient familial. Pour un taux de cotisation dit normal, le taux de la contribution sociale généralisée sera de 8,3 %. Une partie de la contribution sociale généralisée est déductible pour la détermination des bases d'imposition de l'impôt sur le revenu. Pour les revenus d'activité, la contribution sociale généralisée est déductible à hauteur de 6,8 %.

Le prélèvement de la CSG se fait à la source, comme l'impôt sur le revenu. Dans la plupart des cas c'est donc l'employeur qui verse cet impôt aux URSSAF. Pour les revenus du patrimoine c'est l'administration fiscale qui collecte la contribution sociale généralisée. Son produit est reversé à la CNAM, à la CNAF et au fonds de solidarité vieillesse.

En 2020, la contribution sociale généralisée a rapporté 97 milliards d'euros à la sécurité sociale dont 62 milliards sur les revenus d'activité, 22 milliards sur les revenus de remplacement et 11 milliards sur les revenus du capital.

2. Les autres impôts et taxes affectés

La sécurité sociale perçoit depuis 2012 une part de la TVA. Cette part a été octroyée en compensation d'allègements de charges sociales. Depuis

2018, ces recettes sont principalement affectées à l'ACOSS pour compenser à l'UNEDIC la baisse des cotisations d'assurance chômage.

Il ne faut pas confondre l'affectation d'une part de TVA et la TVA sociale. Celle-ci correspond à une augmentation d'un ou des taux de TVA pour compenser une diminution des charges sociales. La recette susmentionnée correspond à un partage de la TVA, comme le partage d'une part de TVA avec les départements suite à la suppression de la taxe d'habitation. Ses taux n'augmentent pas.

Certaines taxes sont dites comportementales et leurs recettes doivent permettre de compenser le surcoût que certains comportements causent à la sécurité sociale. Il s'agit essentiellement des droits sur les boissons et tabacs. Mais d'autres taxes sont sans lien avec la protection sociale, telles que les prélèvements sur les jeux, les taxes sur les assurances ou encore la taxe sur les véhicules de société. Les entreprises contribuent également via la contribution sociale de solidarité sur les sociétés, la contribution additionnelle à cette dernière, la taxe sur les salaires et les contributions dues par l'industrie pharmaceutique.

La recette TVA et la recette taxe sur les salaires sont les taxes affectées les plus importantes en volume financier.

B. Les cotisations sociales

En 2020, la part des cotisations sociales dans les recettes sociales représentait 48 % (PLFSS annexe 4, p. 46). C'est donc la principale source de financement de la sécurité sociale.

Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires ouvrant droit à des prestations. L'INSEE les définit comme l'« ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent aux administrations de sécurité sociale et aux régimes privés. Elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs, à la charge des salariés, et à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi ».

Il ne s'agit pas d'impositions de toutes natures et elles échappent donc à la compétence parlementaire. Le Conseil constitutionnel les classe parmi les charges publiques (CC, décision 60-11 du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des

membres non-salariés de leur famille). Le Parlement est donc compétent pour en fixer les principaux éléments d'assiette et le pouvoir réglementaire le taux.

Le Conseil constitutionnel a précisé à plusieurs reprises cette répartition des compétences. Ainsi dans une décision du 20 décembre 1960 (n° 60-10 L), il a rappelé « qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale ; (...) que si, en ce qui concerne le régime des assurances sociales, doivent être compris au nombre de ces principes fondamentaux la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le taux de la part qui incombe à chacune de ces catégories dans le paiement de la cotisation ». Le Conseil d'État a eu l'occasion de poser également cette répartition. Dans une décision d'assemblée du 10 juillet 1996 (Urssaf de la Haute-Garonne), l'espèce portait sur une question préjudicielle de l'appréciation de la légalité de l'arrêté interministériel du 29 juin 1960 fixant l'assiette et le taux de cotisations à verser, au titre des assurances sociales, pour le compte des salariés bénéficiaires des dispositions du statut national du personnel des industries électriques et gazières, qui a été approuvé par décret du 22 juin 1946. Le juge administratif a posé « qu'est réservée au législateur la détermination des éléments de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, en ce qui concerne tant le régime général que les régimes spéciaux obligatoires ; qu'en revanche la fixation du taux des cotisations relève du domaine réglementaire ».

L'assiette des cotisations sociales dépend du statut du travailleur. Le salarié (ou assimilé) paie des cotisations assises sur son revenu professionnel brut, les taux vont varier en fonction des risques et des catégories de cotisants. En revanche les cotisations des non-salariés sont assises sur le revenu professionnel net retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, selon un taux unique.

En 2020, les cotisations sociales ont rapporté 243 milliards d'euros à la sécurité sociale.

C. Les contributions publiques

Les contributions publiques désignent les contributions de l'État, des collectivités locales et des établissements publics aux organismes de sécurité sociale. Le budget de l'État est le plus gros contributeur. Dans le PLF 2022, les flux financiers entre l'État et la protection sociale s'élèvent à 364 milliards d'euros.

L'État finance principalement en tant qu'employeur et en tant que puissance publique. D'une part l'État employeur finance directement les pensions de retraite, d'invalidité et de maladie de ses agents, il s'acquitte également des cotisations patronales de sécurité sociale. D'autre part, il accorde des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux en déficit et compense les exonérations qu'il décide. Ainsi l'État prend à sa charge le financement des exonérations de cotisations sociales des employeurs, comme les mesures relatives au contrat d'apprentissage, aux jeunes entreprises innovantes ou encore des mesures ciblées sur certains secteurs géographiques comme les zones de revitalisation rurale.

D. La dette sociale

Les comptes de la sécurité sociale connaissent une dégradation récente et rapide en raison de la crise de la covid-19. Toutefois, il est à noter que ces dernières années, le déficit de la sécurité sociale avait disparu.

En 2018, la protection sociale a encaissé 799,9 milliards d'euros de recettes et a dépensé 790,1 milliards d'euros. Il existait donc un excédent de 9,8 milliards d'euros. Mais pour 2020, le déficit est de 38 milliards d'euros, en raison de l'impact de la crise sanitaire. L'illustre par exemple l'accroissement des besoins d'emprunt de l'ACOSS qui a transféré 136 milliards d'euros de dettes à la CADES (loi et loi organique du 7 août 2020).

Quant à la dette sociale, elle correspond aux déficits cumulés des organismes de sécurité sociale, c'est ce qui reste à la sécurité sociale à rembourser. Ce chiffre est en constante augmentation depuis le début des années 2000. Le PLFSS pour 2022 prévoit une dette sociale de 360 milliards d'euros.

La dette sociale est gérée par deux organismes particuliers : la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). La CADES amortit les déficits

qui lui sont transférés en vertu de la loi. Les autres sont financés par l'ACOSS, dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la loi de financement de sécurité sociale.

La caisse d'amortissement de la dette sociale a été créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996 pour financer (et à terme éteindre) la dette cumulée du régime général de la sécurité sociale. C'est un établissement public administratif de l'État qui fait partie des organismes de sécurité sociale. Il est financé par un impôt récent, qui a été créé en même temps que la CADES : la CRDS, contribution au remboursement de la dette sociale.

Initialement créée pour durer 13 ans (le temps estimé à l'époque pour rembourser la dette sociale), la CADES devrait exister jusqu'en 2033 (V. La loi du 7 août 2020), à moins que la dette sociale existe encore. Son taux est identique depuis sa création. Il est de 0,5 % et n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu. Son assiette comprend l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement, des revenus du patrimoine et des placements, la vente des métaux précieux et les revenus des gains des jeux de hasard.

III. Les dépenses sociales

Depuis la mise en place de la sécurité sociale en 1945, les dépenses sociales ne cessent d'augmenter. Cela s'explique par différents facteurs :

1. L'allongement de la durée de la vie et donc de la durée des retraites versées.

En 1946, l'espérance de vie à la naissance était de 59,9 ans pour les hommes et de 65,3 ans pour les femmes. En 2021, l'espérance de vie à la naissance des hommes était de 79,4 ans et de 85,7 ans pour les femmes (source : institut national d'études démographiques).

2. L'apparition puis la hausse du chômage.

Dans les années 1960 le taux de chômage était de 1,6 %, en 1985 8,8 % et en 2021 7,4 %.

3. Les progrès de la médecine et le coût des traitements qui augmentent parallèlement.

4. D'un point de vue juridique, le système français de sécurité sociale s'est modifié à partir des années 1990, passant d'une logique bismarckienne à

une logique beveredgienne. Il allie en effet logique assurantielle (les prestations sont versées à ceux qui travaillent et donc qui ont cotisé) et logique redistributive (les prestations peuvent être versées aussi à des personnes n'ayant jamais cotisé).

Plusieurs dispositifs existent pour limiter les dépenses sociales. L'ordonnance du 24 avril 1996 a par exemple mis en place les conventions d'objectifs et de gestion (COG). Ce système de pilotage des dépenses sociales associe l'État et les caisses nationales des principaux organismes gestionnaires de la sécurité sociale. L'idée est de maîtriser les dépenses sociales, tout en assurant le meilleur service public de la sécurité sociale possible. Les conventions sont signées pour une durée de 4 ans par l'exécutif de chaque caisse concernée et le ministre de la santé.

Le régime général est celui qui couvre 90 % de la population. Il existe aussi le régime agricole et les régimes spéciaux. Pour le régime agricole, la Mutualité sociale agricole assure la gestion des 5 branches. Pour les régimes spéciaux, le fonctionnement est particulier à chacun. Il y a généralement des caisses spécifiques mais aussi l'intervention du régime général et de l'entreprise ou de l'institution concernée.

Le régime général de la sécurité sociale est composé de 5 branches. Les branches maladie (A) et famille (B) sont dites universelles car les prestations sont les mêmes pour tous et sont offertes aussi aux personnes n'ayant pas cotisé. Les branches accident du travail/maladie professionnelle (C) et retraite (D) sont assurantielles, c'est-à-dire qu'elles sont versées à ceux qui y ont cotisé et en fonction de leur cotisation. Il existe en outre un autre enjeu qui est la dépendance, qui est financée depuis 2021 par une nouvelle branche dite autonomie (E).

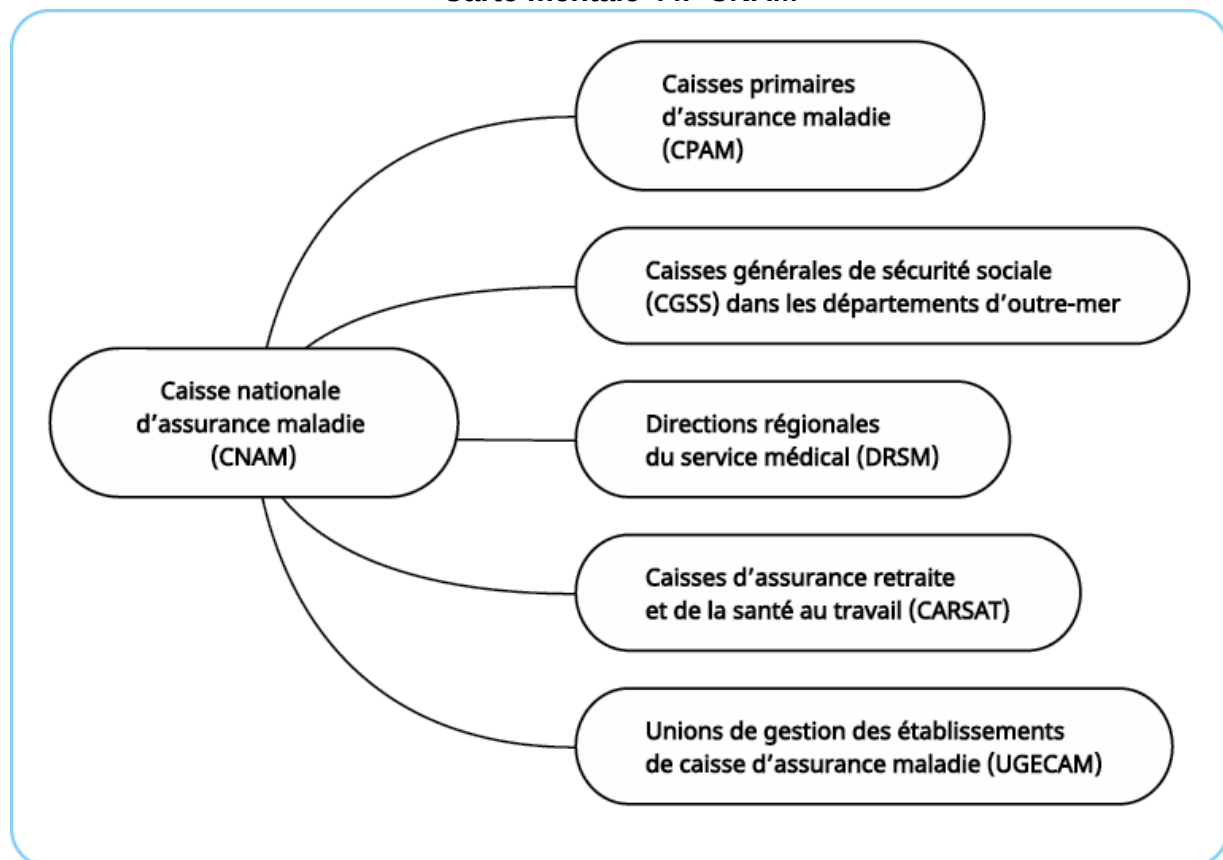
A. Les dépenses de la branche maladie

La branche maladie assure aux assurés sociaux l'accès aux soins, mais aussi aux non-assurés. Depuis 2016, la couverture maladie s'appelle protection universelle maladie. L'idée est que tout travailleur ou résidant en France de manière régulière et stable bénéficie de cette protection.

La branche maladie est gérée par l'assurance maladie. Plus précisément, c'est la Caisse nationale d'assurance maladie qui en est en charge, à l'aide de son réseau composé de 5 types de structure :

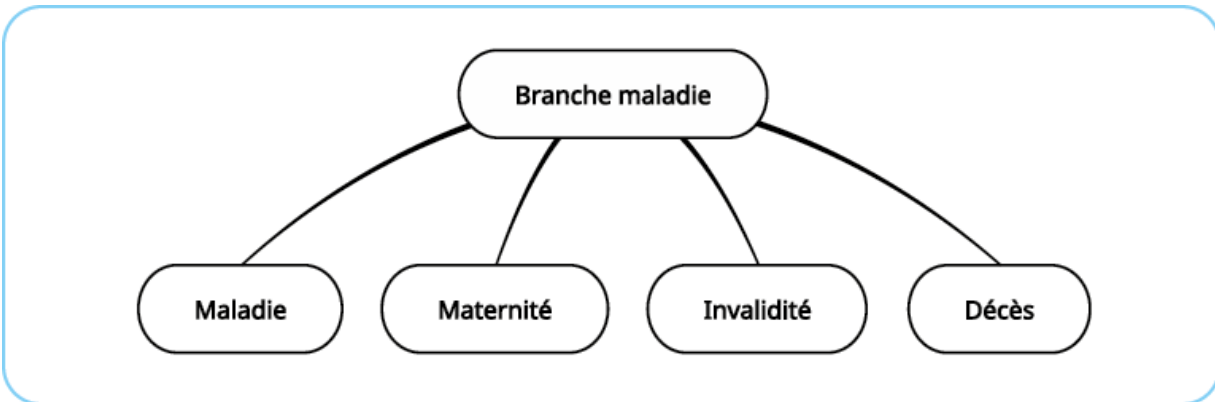
- Les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM)
- Les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les départements d'outre-mer
- Les directions régionales du service médical (DRSM)
- Les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT)
- Les unions de gestion des établissements de caisse d'assurance maladie (UGEAM)

Carte mentale 44. CNAM



Les dépenses d'assurance maladie regroupent en réalité plusieurs sous-risques : la maladie, la maternité, l'invalidité et le décès. Les prestations sont en nature ou en espèce. Dans le premier cas, il s'agit des remboursements de frais de soin. Dans le second cas, il s'agit du versement de revenu de remplacement, comme les indemnités journalières en cas d'arrêt maladie.

Carte mentale 45. Branche maladie



L'article 113 de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022 dispose que les objectifs de dépenses de la branche Maladie, maternité, invalidité et décès sont fixés :

- Pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, à 230,1 milliards d'euros ;
- Pour le régime général de la sécurité sociale, à 228,6 milliards d'euros.

B. Les dépenses de la branche famille

La branche famille a été créée pour réduire les inégalités de richesse entre foyers fiscaux dans quatre grands domaines :

- La petite enfance
- L'enfance et la jeunesse
- La solidarité et l'insertion
- Le logement

C'est la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui gère cette branche. Au niveau local, ce sont les caisses d'allocations familiales (CAF) qui assurent ces missions, sous son contrôle.

La branche famille verse des prestations sociales (comme les allocations logement) mais mène aussi des actions sociales (comme les aides au fonctionnement des crèches).

La branche famille est souvent excédentaire, l'exercice 2020 étant marqué par la crise sanitaire, elle est toutefois en déficit de 1,8 milliards d'euros.

C. Les dépenses de la branche accident

du travail/maladie professionnelle

Le risque accident du travail/maladie professionnelle est le premier à avoir été assuré, dès 1898.

Les prestations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles sont versées en métropole par les caisses primaires d'assurance maladie (en outre-mer elles le sont par les caisses générales de sécurité sociale).

- L'accident du travail est un accident qui survient à cause ou à l'occasion du travail. Par extension, est également qualifié d'accident du travail l'accident survenu sur le trajet menant à son travail ou entre le lieu de travail et le lieu où le travailleur prend habituellement ses repas.
- La maladie professionnelle peut être définie comme la conséquence d'une exposition à un risque sur son lieu de travail. Il existe un tableau exhaustif des maladies pouvant être qualifiées de professionnelles.

Cette branche assure des missions de prévention et de réparation. D'un point de vue financier, elle revêt une logique assurantielle, avec des règles de tarification. Seuls les employeurs financent cette branche. Le taux moyen de la cotisation annuelle dépend de la masse salariale de l'établissement et de la « valeur du risque » (c'est-à-dire les coûts moyens des accidents du travail et maladies professionnelles, par secteur d'activité, sur les trois dernières années).

Cette branche est généralement excédentaire (975 M. en 2019), notamment en raison de la tarification qui incite les entreprises à prendre des mesures de prévention des accidents et maladies professionnelles.

D. Les dépenses de la branche retraite

Pour 2019, la branche retraite était en déficit de 1,4 milliards d'euros. Ce déficit devrait se creuser dans les années à venir.

Le système actuel de retraite, qui a été pensé en partie en 1945 (1), fait l'objet de critiques. Une réforme était d'ailleurs engagée avant le début de la crise sanitaire (2).

1. Le système de retraite actuel

Avant 1945 il existait des régimes de sécurité sociale multiples et éparpillés. Puis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les gaullistes et les communistes ont proposé un système de sécurité sociale dont les principes sont précisés dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 : « La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain ».

C'est là que le système de retraite a définitivement adopté, en France, le principe de la répartition. L'ordonnance du 19 octobre 1945, qui crée le régime de la sécurité sociale, impose ce principe en matière de retraite pour tous les salariés du secteur privé. Le principe de la répartition vise à poser un principe de solidarité entre les générations. Selon ce principe, annuellement, les actifs et leurs employeurs versent des cotisations puis le montant total de ces cotisations est réparti entre les retraités pour financer leur pension. En contrepartie de cette solidarité intergénérationnelle, les cotisants acquièrent eux-mêmes des droits à une pension de retraite sur les générations futures.

Toutefois on l'a vu il existe un régime général et des régimes spéciaux. Ceci dit, ils ont tous les mêmes caractéristiques :

- Obligatoire (tous les travailleurs cotisent)
- Par répartition (les actifs paient les retraites actuelles)
- Contributif (les pensions de retraite sont proportionnelles au montant des cotisations versées durant la carrière, par exemple 50 % des meilleures années pour le régime général)

Mais le vieillissement de la population porte atteinte, aujourd'hui, aux fondements de ce pacte intergénérationnel. En effet, ce sont désormais les enfants et les petits-enfants qui financent les retraites des parents (et grands-parents). Autrement dit, les pensions versées aux retraités actuels sont financées par la dette, que rembourseront leurs petits-enfants. Il y a donc un transfert de revenu inéquitable entre les différentes générations. De plus, une fraction de plus en plus réduite de la population (les actifs) prend en

charge financièrement les besoins d'une fraction de plus en plus nombreuse (les retraités). C'est pour cela que le gouvernement essaie actuellement de réformer les retraites, en établissant notamment un système de retraite par point.

2. La réforme du financement des retraites en France

On l'a vu, en 1945, l'ambition du législateur était de créer un système universel mais cela n'a pas tenu, en raison des solidarités professionnelles. C'est ainsi que dans le système actuel, il existe 42 caisses de retraite, que le rapport Delevoye de juillet 2019 propose de rassembler en un seul régime « universel ».

Et cela permettra aussi de gommer les régimes spéciaux. Certes la majorité des retraités perçoivent une pension du régime général des salariés du privé. Sur 17,2 millions de retraités, 1,1 million d'entre eux seulement reçoivent une pension des « régimes spéciaux », soit 6 % environ.

L'Assemblée nationale a adopté un projet de loi instituant un système de retraite universelle, le 5 mars 2020, après utilisation de l'article 49 al 3 de la Constitution. Le texte a ensuite été soumis à l'examen du Sénat. En raison de la crise sanitaire, le projet est actuellement suspendu. Le projet pose les grandes règles suivantes :

- Article 7 : Le système universel de retraite est applicable aux assurés qui relevaient de régimes spéciaux en matière de retraite. Ils seront désormais affiliés au régime général, comme les autres salariés.
- Article 8 : Les droits à retraite seront calculés en points. Chaque heure travaillée ouvrira droit à des points. Au moment du départ à la retraite, le montant de la retraite sera déterminé en calculant le produit des points constitués par l'assuré tout au long de sa carrière et de la valeur de service du point, qui sera déterminée par le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle.
- Article 9 : La valeur d'acquisition des points et la valeur de service seront communes à l'ensemble des assurés, ce qui garantit que 1 € cotisé ouvre les mêmes droits pour tous.

- Article 10 : âge de départ à la retraite fixé à 62 ans + système de bonus/malus : Pour l'assuré, une majoration s'appliquera lorsqu'il partira en retraite après l'âge d'équilibre, tandis qu'une minoration sera appliquée s'il part en retraite avant cet âge.
- Article 12 : Chaque assuré disposera d'un compte personnel de carrière retraçant l'intégralité des droits qu'il aura acquis dans le système universel. Une seule retraite lui sera versée au moment de son départ en retraite.

E. Les dépenses de dépendance et la branche autonomie

La branche autonomie du régime général a été créée par la loi du 7 août 2020 relative à la dette et à l'autonomie. Elle est gérée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

L'objectif des parlementaires, par la création de ce nouveau risque, est tout d'abord de réduire les écarts territoriaux importants sur l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), la PCH (prestation de compensation du handicap) et l'AAH (allocation aux adultes handicapés), alors que dans les quatre autres branches, les prestations légales sont identiques sur l'ensemble du territoire.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 assure le financement propre de la branche autonomie par quatre ressources : la contribution sociale pour l'autonomie, la contribution additionnelle de solidarité, la contribution sociale généralisée et une dotation des autres branches. Elle confère également à la CNSA le statut de caisse nationale de sécurité sociale. Le gouvernement a mis en œuvre cette 5^e branche par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2021 qui achève la transformation de la CNSA en caisse nationale de sécurité sociale.

Les dépenses de la CNSA ont atteint 30,5 Md € en 2020.

Partie 4

Les contrôles financiers publics

Le contrôle de la mise en œuvre des lois de finances a très tôt été ressenti comme une nécessité impérieuse. Il s'agit de vérifier si l'administration exécute la loi de finances conformément à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement mais aussi par rapport aux règles de droit. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose déjà en 1789 que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration (article 15).

Seulement, avec l'introduction de la logique de performance en 2001, les contrôles financiers publics *a posteriori* font l'objet d'une profonde rénovation. On assiste à une transformation de la logique des contrôles. Ils se rapprochent des modes de contrôle des entreprises et cherchent à vérifier que les finances publiques sont bien gérées. Il ne s'agit plus seulement de vérifier que les finances publiques sont mises en œuvre de manière régulière par rapport aux dispositions de la loi de finances.

Avec la crise de 2008, ces mutations ont pris une nouvelle ampleur. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 consacre le rôle du Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement et dans l'évaluation des politiques publiques. L'article 24 de la Constitution dispose que « le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». La loi constitutionnelle a également inséré un article 47-2 qui affirme que « 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. 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 ».

On le voit, les contrôles financiers publics constituent un enjeu actuel important. Ils sont exercés par trois types d'autorité : les parlementaires (chapitre 1), les administrations (chapitre 2) et les juges (chapitre 3).

Chapitre 1

Les contrôles parlementaires

Les contrôles parlementaires occupent une place importante au sein du droit public financier car ils ont participé à la construction des finances publiques au moment de la révolution fiscale. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 légitime en effet les contrôles financiers publics (« la société a droit de demander compte à tout agent public de son administration »). Puis à la Restauration, les pouvoirs des parlementaires sur les dépenses publiques ont été renforcés. Or, ces contrôles étaient des contrôles *a priori*. Cela s'explique car l'exécution du budget a longtemps été tenue pour secondaire. Les parlementaires n'exerçaient qu'un contrôle formel sur l'exécution, en votant la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (anciennement appelée loi de règlement), avec parfois beaucoup de retard.

La loi organique relative aux lois des finances a apporté un changement fondamental en revalorisant certes les contrôles *a priori* du Parlement, mais aussi les contrôles au cours (I) et après l'exécution de la loi de finances initiale (II).

I. Les contrôles parlementaires en cours d'exécution de la loi de finances

Traditionnellement, l'exécution du budget était considérée comme le temps fort de l'administration. Le Parlement exerçait un contrôle faible en ce domaine. La loi organique relative aux lois des finances a changé en profondeur le rôle du Parlement en la matière, en lui conférant des pouvoirs de contrôle généraux (A) et d'autres plus spécifiques (B).

A. Les contrôles généraux

La loi organique relative aux lois des finances a renforcé le rôle du Parlement dans l'exécution de la loi de finances en confiant à ses

commissions des finances un pouvoir général de suivi et de contrôle de la mise en œuvre de la loi de finances initiale.

L'article 57 de la loi organique relative aux lois des finances dispose que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. À cet effet, les membres de la commission des finances procèdent à toute investigation sur pièces et sur place, et à toute audition qu'ils jugent utiles. Ce pouvoir est assorti d'un droit de communication de tout renseignement et document d'ordre financier et administratif, y compris de tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, exception faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical. L'article 57 de la loi organique relative aux lois des finances précise encore que les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre.

L'article 58 de la loi organique relative aux lois des finances indique que, pour mener à bien ces contrôles, les commissions des finances peuvent faire appel à la Cour des comptes. Cet article prévoit que celle-ci a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation. L'article 58 de la loi organique relative aux lois des finances indique encore que la Cour des comptes doit réaliser toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande.

L'article 59 de la loi organique relative aux lois des finances prévoit que lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées

des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

B. Les contrôles spécifiques

C'est une innovation importante de la loi organique relative aux lois des finances. Les modifications apportées aux crédits en cours d'exécution ne sont plus réalisées à la libre discrétion de l'administration. La loi organique relative aux lois des finances prévoit un certain nombre de cas dans lesquels les commissions des finances doivent être obligatoirement informées ou sollicitées pour avis. Elles disposent désormais d'un véritable droit à l'information.

La loi organique relative aux lois des finances prévoit en effet que le ministre des finances informe les commissions des finances des motifs de dépassements des crédits évaluatifs (comme les charges de la dette par exemple), des décrets de virement, de transfert et d'annulation de crédits. Le ministre des finances doit recueillir l'avis des commissions des finances lorsqu'il s'agit de décrets d'avance.

Carte mentale 46. Contrôles parlementaires

Général

Art 57 LOLF: investigations sur pièces
et sur place et auditions

Art 58 LOLF: Assistance
par la Cour des comptes

Art 59 LOLF: Référé en cas de difficulté
dans la communication de documents

Spécifiques

Information sur les dépassements
des crédits évaluatifs + sur les décrets
de virements, de transferts
et d'annulations de crédits

Avis pour les décrets
d'avance

II. Les contrôles parlementaires après l'exécution de la loi de finances

Le Parlement ne se borne pas à contrôler l'exécution du budget pendant la mise en œuvre de la loi de finances initiale. Son contrôle s'étend également après l'exercice budgétaire grâce à la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (A) mais aussi au travail parlementaire (B).

A. La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, dénommée jusqu'en 2021 loi de règlement, est un document budgétaire qui constate les résultats de l'année écoulée, en termes de recettes et de dépenses. Elle présente le résultat financier réel et effectif de l'État. Elle participe au contrôle parlementaire sur l'exécution des lois de finances par l'exécutif et l'administration.

On l'a vu, la loi organique relative aux lois des finances procède à une revalorisation de celle qui s'appelait alors loi de règlement, de trois manières :

1. Elle enrichit son contenu. Elle comprend désormais un tableau de financement montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année, le bilan de l'État et une évaluation de ses engagements hors bilan.

2. Elle prévoit que cette catégorie de loi s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance qui précisent par programme les résultats atteints et permettent une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés. Y est aussi annexé le rapport de certification des comptes de l'État rédigé par la Cour des comptes.
3. Elle met en place un chaînage vertueux des finances publiques en obligeant le dépôt de cette loi avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique (article 46 de la loi organique relative aux lois des finances) et à son examen en première lecture avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante (article 41 de la loi organique relative aux lois des finances).

Dans son rapport sur les dix ans de la loi organique relative aux lois des finances, la Cour des comptes indiquait que cette revalorisation avait échoué. Cela tient notamment à la durée que passent les parlementaires à examiner la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. À titre d'exemple, en 2011, les députés y ont consacré 3 h 30 et les sénateurs 3 h 45, tandis que les discussions autour du projet de loi de finances initiales avaient duré 108 h à l'Assemblée nationale et 134 h au Sénat. Cela tient à l'importance de l'examen de la loi de finances pour l'année à venir mais aussi au fait que le Parlement constate l'exécution de la loi de finances de l'année précédente sans en tirer de conséquence. C'est une limite de la loi organique relative aux lois des finances en tant que vectrice de responsabilisation des agents publics.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a apporté des modifications à la loi de règlement, qu'elle dénomme désormais loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Par ailleurs, la date limite de dépôt de son projet est avancée du 1^{er} juin au 1^{er} mai pour dégager du temps aux parlementaires pour se consacrer au printemps de l'évaluation.

B. Le rôle du travail parlementaire

Au cours de l'exercice de leur mandat, les parlementaires ont à connaître de l'exécution des lois de finances de plusieurs manières. Ils peuvent ainsi

poser des questions au Gouvernement, mais ils peuvent aussi appartenir à des missions et des commissions.

C'est le cas de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), mise en place au sein de la commission des finances en février 1999, à la suite des conclusions du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique. Cette mission, co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, rend des rapports à l'issue d'auditions et de déplacements, sur l'efficacité de certaines politiques publiques. Depuis la loi du 13 août 2004, il existe une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), mise en place au sein de la commission chargée des affaires sociales.

Le travail parlementaire portant sur l'exécution des lois de finances s'opère également dans le cadre de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) à l'Assemblée nationale. En 2019, la MILOLF a d'ailleurs rendu un rapport sur 18 années de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois des finances et fait part à cette occasion d'un « *sentiment de déception* » (p 160). Ce rapport forme donc 45 propositions visant d'une part à favoriser une vision claire et prospective des finances publiques, d'autre part à atteindre les objectifs initiaux de la loi organique relative aux lois des finances et notamment le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement. Parmi ces propositions, il est question de :

- Organiser des débats sur le programme de stabilité (avant sa transmission à la Commission européenne) et sur les conditions de financement de la dette publique.
- Poursuivre notamment l'encadrement parlementaire des opérateurs de l'État.
- Alléger le nombre d'objectifs et d'indicateurs et impliquer les parlementaires dans cette démarche de rationalisation.
- Inscrire dans la loi organique relative aux lois des finances le « printemps de l'évaluation » qui existe depuis 2018 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cela consiste à l'examen de différentes politiques publiques et l'audition de chaque ministre dans un objectif de

reddition des comptes. L'objectif est la prise en compte des résultats de l'année précédente pour l'élaboration du budget à venir. Ce printemps de l'évaluation enrichit l'examen de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a en partie répondu à ces attentes en posant que :

- Le débat relatif au programme de stabilité (fin avril) et le débat d'orientation des finances publiques (début juillet) sont fusionnés en un seul débat, au printemps. Le gouvernement y présentera un rapport annuel sur l'évolution de l'économie nationale, sur les orientations des finances publiques et sur la situation des administrations publiques locales.
- À l'automne, a lieu un débat sur la dette publique, avant le début de la session ordinaire. À cet effet, le gouvernement devra transmettre au Parlement un rapport sur la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette publique. Ce rapport pourra donner lieu à débat.
- Lors de la discussion du projet de loi de finances, un temps sera consacré aux finances locales, avec la présentation d'un rapport sur la situation d'ensemble des finances publiques locales et avec un débat de synthèse préalable au projet de loi de finances. L'idée est de renforcer le contrôle des parlementaires sur les finances locales, via les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités locales.

Chapitre 2

Les contrôles administratifs

L'exécution des lois de finances a toujours fait l'objet d'une attention particulière et d'une surveillance approfondie de la part de l'administration. Au fil du temps, à côté des comptables publics qui sont les premiers stades du contrôle de la mise en œuvre des dépenses et des recettes, l'administration a mis en place différents services et des corps administratifs de contrôle sous l'autorité du ministre des finances. Ces contrôles reposaient sur deux grandes caractéristiques :

- Ils ont été construits au regard de la logique du contrôle exhaustif de régularité des actes produits par l'ordonnateur.
- Ils étaient également fondés sur la méfiance. Le comptable ne fait pas confiance à l'ordonnateur car c'est sur lui que pèse une responsabilité personnelle et pécuniaire (régime qui disparaît en 2023).

Aujourd'hui, ces contrôles demeurent mais évoluent. Ils s'exercent *a priori* (I) et *a posteriori* (II).

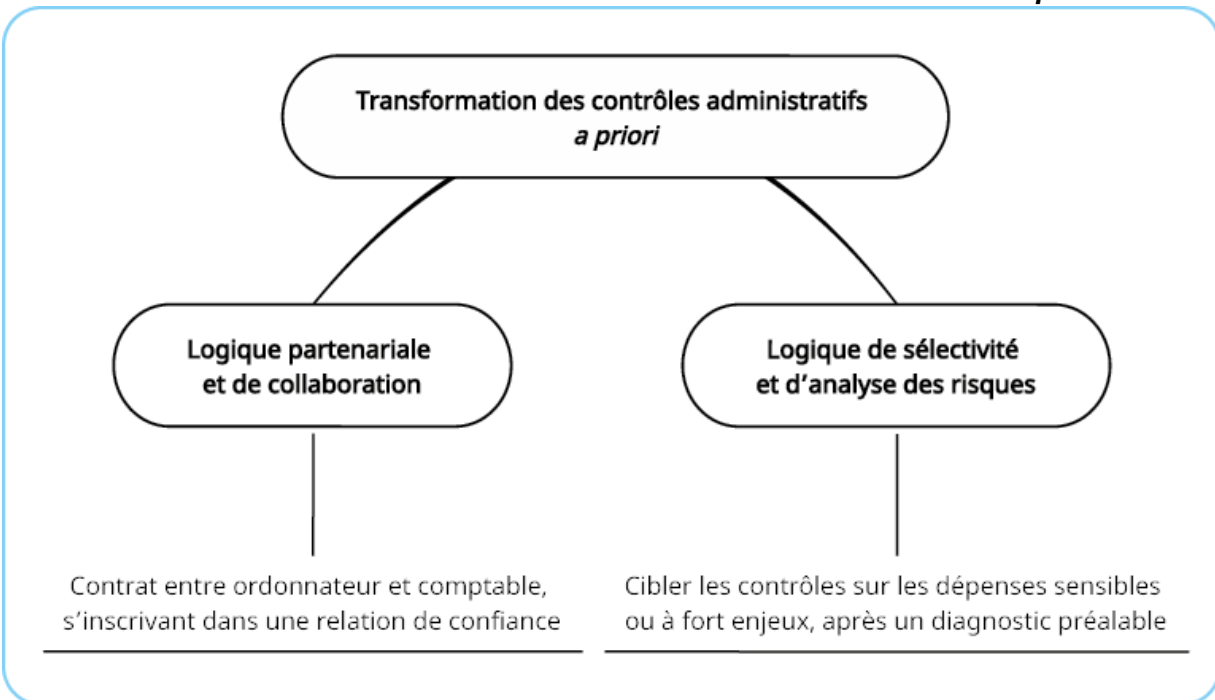
I. Les contrôles administratifs *a priori* : rappel des grandes tendances

Les contrôles administratifs subissent deux grandes transformations qui interviennent dans le prolongement de la loi organique relative aux lois des finances.

D'une part, les contrôles administratifs intègrent une logique partenariale et de collaboration. C'est ce que prouve le développement du contrôle hiérarchisé et partenarial dans lequel l'ordonnateur et le comptable public s'entendent pour alléger les contrôles du second sur les recettes et les dépenses, afin de mettre en œuvre plus rapidement les dispositions de la loi de finances initiale, sachant que le comptable public reste soumis à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (jusqu'en 2023).

D'autre part, les contrôles administratifs doivent intégrer une logique de sélectivité et d'analyse des risques. La conception d'un contrôle du comptable qui doit être exhaustif est remise en cause depuis 2005-2006, avec le développement du contrôle hiérarchisé et partenarial. Le décret du 27 janvier 2005 a réformé le contrôle financier en créant les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels qui permettent une vision globale des dépenses et de la situation patrimoniale de chaque ministère.

Carte mentale 47. Transformation des contrôles administratifs *a priori*



II. Les contrôles administratifs *a posteriori* : l'exemple de l'inspection générale des finances

L'inspection générale des finances est un corps d'inspection prestigieux. Sa création date de 1801, elle s'appelait alors inspection du Trésor public. Mais son origine remonte en réalité à 1797 quand 12 inspecteurs généraux de la trésorerie, placés directement à la disposition du ministre des finances et sans affectation géographique, ont été nommés. Puis en 1800, ces inspecteurs deviennent des vérificateurs généraux de la trésorerie. Établis dans les divisions militaires, ils sillonnent les départements dont ils ont la

responsabilité avec pour mission principale d'accélérer le recouvrement des recettes publiques.

Les attributions des inspecteurs du Trésor public se limitent au contrôle de régularité. Sous la Restauration, l'arrêté du 25 mars 1816 du Baron Louis, ministre des finances, réunit les inspecteurs généraux des contributions directes et du cadastre avec les inspecteurs généraux du Trésor en une seule et même inspection : l'inspection générale des Finances. Une ordonnance du 9 mai 1831 en fait le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des finances. Elle contrôle en outre la comptabilité et le fonctionnement de l'ensemble des services extérieurs du ministère des finances.

Aujourd'hui, l'inspection générale des finances se caractérise par un effectif réduit, de 45 inspecteurs des finances et 40 inspecteurs généraux des finances. Elle intervient principalement à la demande du gouvernement.

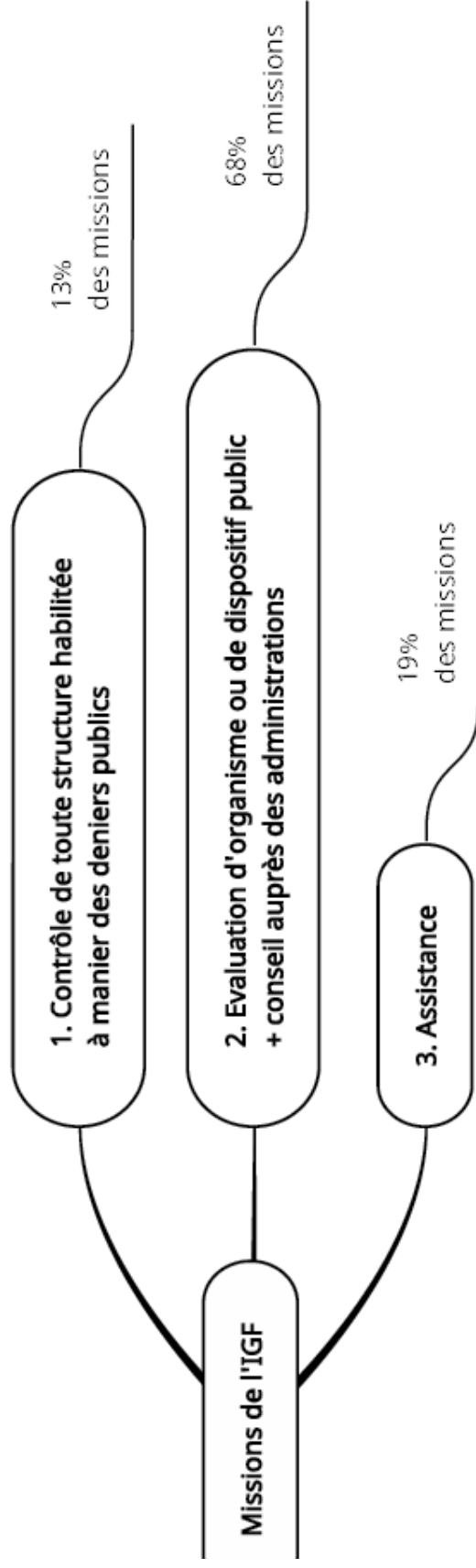
L'inspection générale des finances a trois grandes missions :

1. Sa mission traditionnelle est de contrôler les structures qui sont habilitées à manier des deniers publics. Ce contrôle ne vise pas à sanctionner mais à informer le ministre qui a saisi l'inspection. Celui-ci pourra saisir la Cour des comptes ou prononcer un débet administratif, demandant au comptable de reverser le manquant. En cas d'urgence, l'inspection générale des finances a le pouvoir de suspendre immédiatement le comptable et doit en informer le ministre. En cas d'infraction pénale, les inspecteurs rédigent un rapport qui est transmis au ministre et au ministère public qui décidera de l'opportunité des poursuites.
2. Une mission d'évaluation et de conseil qui la conduit d'une part à porter une appréciation sur des organismes ou des dispositifs publics et à suggérer des améliorations, d'autre part à donner, à la demande d'une administration, une appréciation stratégique et de formuler des propositions pour améliorer son fonctionnement. En ce qui concerne la mission d'évaluation, l'inspection dresse, à la demande du ministre du budget ou d'un autre ministre, un bilan exhaustif à partir d'investigations approfondies. Le but est de mesurer la performance et d'apprécier l'adaptation de l'organisme ou du dispositif aux objectifs et aux besoins.

Exemple : Évaluation de l'article 44 septies du CGI visant à soutenir la reprise d'entreprise industrielle en difficulté, juillet 2021.

3. Une mission d'assistance consistant en des participations à des commissions ou l'assistance à des personnalités, notamment des parlementaires en mission.

Carte mentale 48. Missions de l'IGF





La réforme de la haute fonction publique devrait conduire au non-renouvellement du corps de l'inspection générale des finances. Concrètement, les inspecteurs actuels continueraient de mener leur mission dans le statut qui était le leur avant la réforme, mais les nouveaux inspecteurs ne bénéficieraient en revanche plus de ce statut.

Chapitre 3

Les contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels sont ceux qui sont opérés par les juges. Ils trouvent leur fondement dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Les contrôles juridictionnels sur les finances publiques sont menés par 3 juridictions : la Cour de discipline budgétaire et financière (I), la Cour des comptes (II) et les chambres régionales des comptes (III).

I. La Cour de discipline budgétaire et financière (supprimée au 1^{er} janvier 2023)

La Cour de discipline budgétaire et financière a souvent été présentée comme exerçant un contrôle peu utile. Elle a été instituée après la seconde guerre mondiale par une loi du 25 septembre 1948 (elle s'appelait alors Cour de discipline budgétaire). Elle deviendra la Cour de discipline budgétaire et financière en 1963. Initialement, elle avait pour but de rééquilibrer le système de responsabilité en matière financière qui pèse uniquement sur les comptables publics. Elle devait sanctionner les ordonnateurs qui ne respectent pas les règles du droit public financier.

Seulement, dès sa création, le champ de compétence de cette cour est restreint puisqu'elle ne statue pas sur les irrégularités commises par les ministres et les élus locaux. Cela explique pourquoi le nombre d'arrêts rendus est très faible (9 arrêts en 2021). Depuis 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière a rendu 254 arrêts.

Plusieurs propositions de réforme ont été discutées : en 1990, un projet de loi a été adopté en conseil des ministres et déposé au Parlement en avril 1990 mais est resté sans suite ; un décret du 17 juin 2005 a remodelé certaines de ses procédures mais sans bouleversement ; un projet de loi de 2009 a proposé de supprimer la Cour de discipline budgétaire et financière

mais sans suite. Ce n'est que l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics qui l'a finalement supprimée, pour confier ses missions à la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

La composition de la Cour (A), son champ de compétence (B), la procédure devant elle (C) seront développées successivement. Ces éléments sont en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

A. La composition de la Cour de discipline budgétaire et financière

Jusqu'en 2005, la Cour de discipline budgétaire et financière était composée de deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Elle était présidée par le Premier président de celle-ci et vice-présidée par un membre du Conseil d'État. Or, certains ordonnateurs ont contesté la partialité de cette juridiction dès lors que certaines affaires étaient jugées par des magistrats de la Cour des comptes ayant déjà eu à connaître du manquement dans leur juridiction d'origine.

C'est pourquoi, suite à la décision du Conseil d'État Dubreuil (Conseil d'État, Ass., 4 juillet 2003, Dubreuil, req. N° 234353), le décret du 17 juin 2005 a refondu la composition de la Cour de discipline budgétaire et financière en en augmentant les membres. Elle est désormais composée de 12 personnes. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le Président de la section des finances du Conseil d'État, la Cour est composée paritairement de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. Les fonctions du ministère public sont exercées par le procureur général près la Cour des comptes.

B. Le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière

La CDBF ne peut pas se saisir elle-même. Elle ne peut être saisie que par un nombre étroit d'autorités publiques.

Selon l'article L. 314-1 du Code des juridictions financières, ont qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire et financière :

- le président du Sénat ;

- le président de l'Assemblée nationale ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé du budget ;
- les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ainsi que des agents exerçant dans des organismes placés sous leur tutelle ;
- la Cour des comptes ;
- les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- les procureurs de la République ;
- les créanciers pour les faits visés à l'article L. 313-12.

Le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la Cour de sa propre initiative.

Par ailleurs, les justiciables sont également limités. L'article L312-1 du code des juridictions financières dispose qu'est justiciable de la Cour :

- a.** Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ;
- b.** Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;
- c.** Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes.

Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Parmi les personnes qui échappent à la Cour, il convient de citer les ministres et les présidents des exécutifs locaux. En revanche, les élus locaux peuvent être mis en cause s'ils ne procèdent pas à l'exécution des décisions de justice ou lorsqu'ils prennent un ordre de réquisition du comptable ayant pour conséquence de procurer à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice au Trésor public.

C. La procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière

La CDBF sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par les ordonnateurs, les comptables et certains autres gestionnaires. Elle sanctionne la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses, de gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics. Elles sanctionnent également l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public.

Dans les cinq ans de l'infraction, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, les ministres, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et le procureur général près la Cour des comptes saisissent la Cour de discipline budgétaire et financière. La saisine se fait par l'intermédiaire du parquet qui est libre d'engager les poursuites ou non et peut classer l'affaire après la saisine de la Cour, après l'instruction ou après avis des autorités hiérarchiques.

La Cour de discipline budgétaire et financière rend sa décision en section de jugement ou en formation plénière sur renvoi du président de la Cour ou d'un président de section. L'arrêt définitif est publié ou mentionné au Journal officiel, sur décision de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Les sanctions que peut prononcer la Cour sont des amendes, c'est-à-dire des sanctions, la Cour doit donc respecter les prescriptions de l'article 6§1 de la CEDH. Les personnes poursuivies bénéficient du respect des droits de la défense. Le Conseil d'État a estimé que les audiences doivent être publiques (CE, 30 octobre 1998, Lorenzi). Par ailleurs, le rapporteur, c'est-à-dire la personne qui instruit le dossier en procédant à des enquêtes et à des investigations, ne peut pas participer au délibéré. Enfin, la décision prise par la Cour doit être lue publiquement par son président ou l'un des membres qu'il désigne. Toutes ces exigences ont été reprises dans le décret du 17 juin 2005.

Les arrêts de la CDBF, juridiction administrative spécialisée, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Ses décisions peuvent également faire l'objet d'un recours en révision si des faits

nouveaux apparaissent après le prononcé de la sanction et qui sont de nature à établir la non-responsabilité de la personne. Ce type de recours est porté directement devant la CDBF.

**Carte mentale 49. Saisine de la CDBF par une communication
du Procureur général**

**Classement du dossier
par le Procureur général**

**Réquisitoire
du Procureur**

Instruction
de l'affaire

Rapport
d'instruction

Classement de l'affaire
par le Procureur

Renvoi devant la CDBF
par le Procureur

Audience
publique

Notification
et publication de l'arrêt

II. La Cour des comptes

La Cour des comptes est une institution très ancienne. Ses origines remontent à 1256, date à laquelle une commission, issue de la cour du Roi, est mentionnée dans une ordonnance de Saint-Louis, laquelle prescrit aux « mayeurs et prud'hommes » (maires) d'établir chaque année des comptes à lui adresser. Puis l'ordonnance de Philippe V de Vivier-en-Brie en 1320 établit des maîtres clercs pour étudier et analyser les comptes de la Couronne. Au cours du ^{xv}^e siècle, ces maîtres clercs sont réunis au sein d'une Chambre des comptes qui devient l'organe le plus important de la monarchie après le Conseil. Toutefois, à la veille de la Révolution, le jugement des comptes a pris beaucoup de retard et de nombreux comptes ne sont plus produits.

À la Révolution, la Chambre des comptes est supprimée. L'Assemblée constituante réserve au Corps législatif, par le décret des 17-29 septembre 1791, le soin de régler les comptes de la Nation, avec l'appui d'un organe auxiliaire technique, le « Bureau de Comptabilité ». Celui-ci entreprend de résorber le retard existant à la fin de l'Ancien régime.

Le système mis en place à la Révolution française apparaît vite comme n'ayant pas l'autorité ni les moyens suffisants pour garantir la régularité de l'emploi des deniers publics. Aussi, Napoléon décide de créer une juridiction financière par la loi du 16 septembre 1807 et le décret impérial du 28 septembre 1807 : ce sera la Cour des comptes. Juridiction financière alors unique (la Cour de discipline budgétaire et financière et les chambres régionales des comptes ne seront créées que bien plus tard), elle était de conception autoritaire puisqu'elle avait pour mission d'informer l'Empereur

seul. Le contrôle était exercé en la forme juridictionnelle, selon une procédure contradictoire écrite et par des décisions prises collégialement. Le rapport annuel est transmis aux assemblées parlementaires depuis 1832 et devient public en 1938.

Puis à partir de la Constitution de 1946, les missions de la Cour des comptes ont été élargies. Plus que le seul jugement des comptes des comptaibles publics, la Cour veille au bon emploi de l'argent public en contrôlant sa gestion. L'article 47-2 de la Constitution de 1958 pose que « 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. 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 Cour des comptes sera présentée par son organisation (A) puis ses missions (B).

A. L'organisation de la Cour des comptes

La Cour des comptes est composée de plusieurs chambres et de plusieurs institutions associées (1). Elle a son personnel propre (2), une indépendance financière (3) et fait l'objet de contrôles (4).

1. Les structures de la Cour des comptes

La Cour des comptes comprend 7 chambres :

- 1^{re} chambre : compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques et comptes de l'État, industrie, commerce et services, télécommunications
- 2^e chambre : énergie, transports, environnement, agriculture et mer
- 3^e chambre : éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication

- 4^e chambre : défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics constitutionnels et renseignement, services du premier ministre, administration déconcentrée, finances publiques locales appels des jugements des CRTC
- 5^e chambre : travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique
- 6^e chambre : sécurité sociale, santé, secteur médico-social
- 7^e chambre : contrôles juridictionnels et contentieux

La Cour des comptes est dirigée par un Premier président car chaque chambre est présidée par un président.

La Cour des comptes est également constituée d'un parquet composé d'un procureur général assisté d'avocats généraux. Le parquet requiert l'application de la loi financière.

À côté de ces structures, la Cour des comptes comprend différents organismes qui lui sont rattachés :

- **La Cour de discipline budgétaire et financière (jusqu'au 1^{er} janvier 2023)**

La Cour de discipline budgétaire et financière est présidée par le Premier président de la Cour des comptes ; les fonctions du ministère public près la Cour sont remplies par le procureur général près la Cour des comptes ; le secrétariat de la Cour est assuré par les services de la Cour des comptes. Ses missions ont été décrites dans le I.

- **Le Haut conseil des finances publiques**

Le Haut conseil des finances publiques a été créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques suite à la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq

personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Il rend des avis sur :

1. Le réalisme des prévisions de croissance macroéconomiques du gouvernement, par exemple des prévisions de croissance du projet de loi de finances ou du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.
2. La cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels des finances publiques. Il apprécie la cohérence entre les textes financiers internes et les engagements européens et plus précisément la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques.

Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a estimé que les règles d'équilibre posées par le Traité imposant notamment un contrôle par des institutions nationales indépendantes ne nécessitent pas de révision de la Constitution. Le Haut conseil des finances publiques a donc pu être créé simplement par la loi organique du 17 décembre 2012.

- **Le Conseil des prélèvements obligatoires**

Héritier du Conseil des impôts créé en 1973, le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé depuis 2005 d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire des prélèvements obligatoires et de formuler des recommandations. Son champ de compétence englobe les impôts et taxes ainsi que les cotisations sociales. Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et son secrétariat est assuré par un magistrat de la Cour.

- **La Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins**

Cette commission a été créée en 2000 et ses missions ont été réformées par ordonnance du 22 décembre 2016. L'article L 327-1 du code de la propriété intellectuelle lui attribue trois missions :

- 1° Une mission permanente de contrôle des comptes et de la gestion des organismes de gestion collective et des organismes de gestion

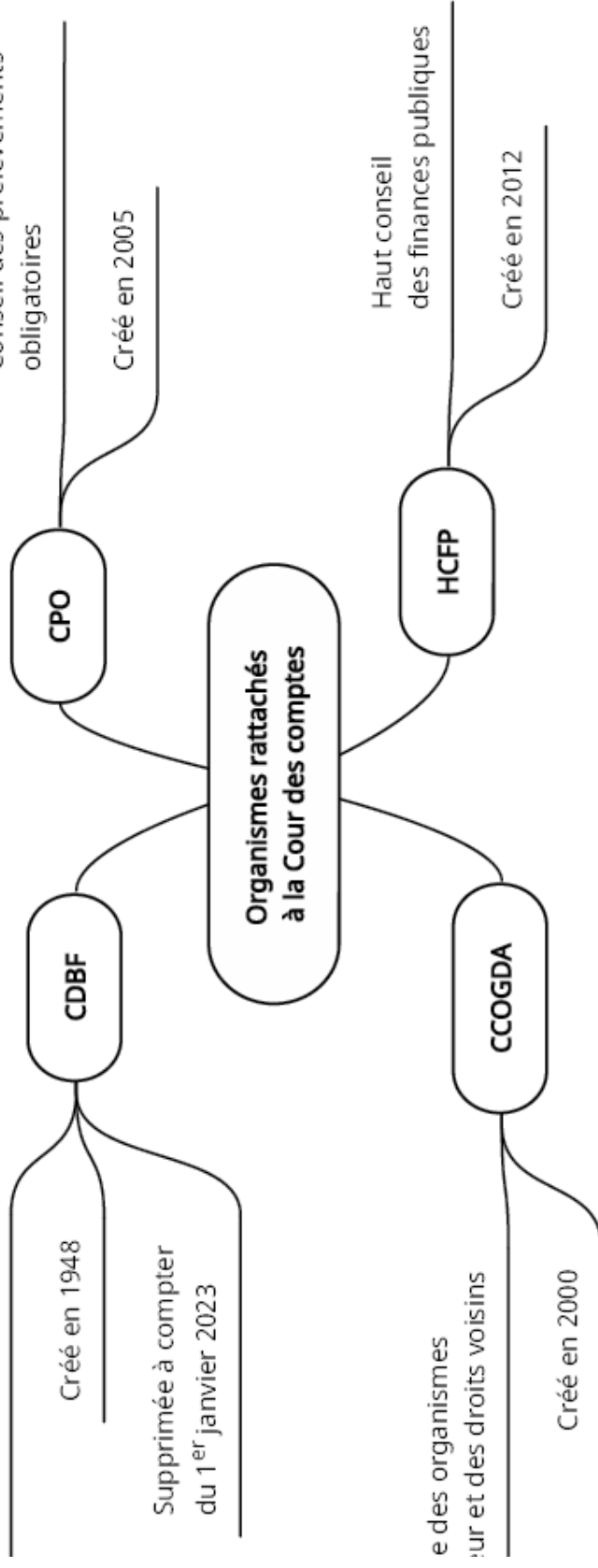
indépendants (...) que de leurs filiales et des organismes contrôlés par elles ;

- 2° Une mission de contrôle du respect des dispositions du présent titre par les organismes de gestion collective et leurs filiales (...) ainsi que du respect par les organismes de gestion indépendants et leurs filiales
- 3° Une mission de médiation entre les organismes de gestion collective ainsi que les organismes de gestion indépendants et :
 - a.** Les prestataires de services en ligne, pour les litiges relatifs à l’octroi d’autorisations d’exploitation ;
 - b.** Les titulaires de droits, les prestataires de services en ligne ou les autres organismes de gestion collective, pour les litiges relatifs aux autorisations d’exploitation multiterritoriales de droits en ligne sur les œuvres musicales.

La commission contrôle 25 organismes de gestion percevant plus de 2 milliards d’euros de droits par an. Elle est présidée par un magistrat de la Cour des comptes et elle est composée d’un collège de contrôle et d’un collège des sanctions.

Carte mentale 50. Organismes rattachés à la Cour des comptes

• de discipline budgétaire
financière



2. Le personnel de la Cour des comptes

La Cour des comptes est une juridiction administrative spécialisée. Tous ses membres ont qualité de magistrats inamovibles et indépendants.

Chaque chambre est composée d'un président de chambre, de conseillers maîtres, de conseillers référendaires et d'auditeurs. Des vérificateurs participent également aux contrôles sous l'autorité d'un magistrat.

La Cour des comptes recrute par voie contractuelle des experts qui sont généralement issus de cabinets d'audit privés ou d'autres corps de la fonction publique.

3. L'indépendance financière de la Cour des comptes

Le budget des juridictions financières était traditionnellement rattaché au ministère des finances, ce qui constituait une anomalie au regard de leur indépendance. C'est pourquoi en 2001, au moment de l'adoption de la loi organique relative aux lois des finances, les parlementaires ont souhaité doter les juridictions financières de crédits provenant d'une mission propre. Elle perçoit aujourd'hui des crédits provenant de la mission Conseil et contrôle de l'État qui regroupe le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, le Conseil économique, social et environnemental, la Cour des comptes et autres juridictions financières et le Haut conseil des finances publiques.

4. Le contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a un budget qui est adopté en loi de finances et à ce titre elle est soumise au contrôle des parlementaires. Le programme 164

porte sur la Cour des comptes et les autres juridictions financières. Il leur fixe des objectifs et des indicateurs de performance. La Cour des comptes rend compte de l'atteinte des résultats et de l'utilisation des moyens qui lui sont alloués dans le rapport annuel de performance.

Les dépenses de la Cour des comptes sont également contrôlées par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. Il vérifie notamment la soutenabilité des engagements des ordonnateurs, c'est également lui qui paie les dépenses de la Cour.

En outre, tous les ans, une mission d'expertise est menée par un cabinet d'expertise comptable pour apprécier la qualité de la gestion par la Cour.

De plus, la Cour est également dotée d'un contrôle interne avec une mission permanente d'audit, de contrôle et d'inspection.

Enfin, les revues par les pairs sont des inspections menées par des institutions financières étrangères qui produisent ainsi des observations et recommandations sur l'organisation et la performance de la Cour. Elles se tiennent depuis 2010 et se sont pour l'instant produites quatre fois :

- En 2010, le Contrôle fédéral des finances suisse a examiné la gouvernance des systèmes d'information des juridictions financières françaises.
- En 2011 et 2012, le Tribunal de Contas du Portugal a examiné le fonctionnement de la Cour des comptes.
- En 2011 et 2012, le Bureau national d'Audit de Finlande s'est prononcé sur la manière dont la Cour des comptes certifie les comptes de l'État et les comptes de la sécurité sociale.
- En 2021, le National Audit Office britannique a rendu un avis notamment le projet JF 2025 de réforme des juridictions financières.

B. Les missions de la Cour des comptes

La Cour des comptes a une mission traditionnelle depuis sa création : celle de juger les comptes des comptables publics. C'est sa fonction juridictionnelle (1). Mais depuis 1946 la Cour des comptes est aussi chargée d'une mission d'assistance auprès de l'Assemblée nationale, puis depuis

1958 auprès du Parlement et du gouvernement (2). Enfin, depuis 1967, la Cour exerce aussi un contrôle de gestion (3).

1. La mission traditionnelle : le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel vise à s'assurer du respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses et du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il s'agit d'un contrôle de régularité des opérations effectuées par les comptables publics. Les articles L.111-1 et L.111-3 du code des juridictions financières précisent que la Cour des comptes « juge les comptes des comptables publics » et « vérifie [...] la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques ».

Si les comptables n'ont pas respecté les obligations qui leur incombent (par exemple, les contrôles qu'ils doivent exercer sur les ordres de recettes et de dépenses), la Cour des comptes peut exiger d'eux les justifications complémentaires nécessaires et, éventuellement, les mettre en débet. Dès lors que ceux-ci ont satisfait à leurs obligations, la Cour les décharge de leur gestion et leur donne quitus lorsqu'ils ont quitté leurs fonctions.

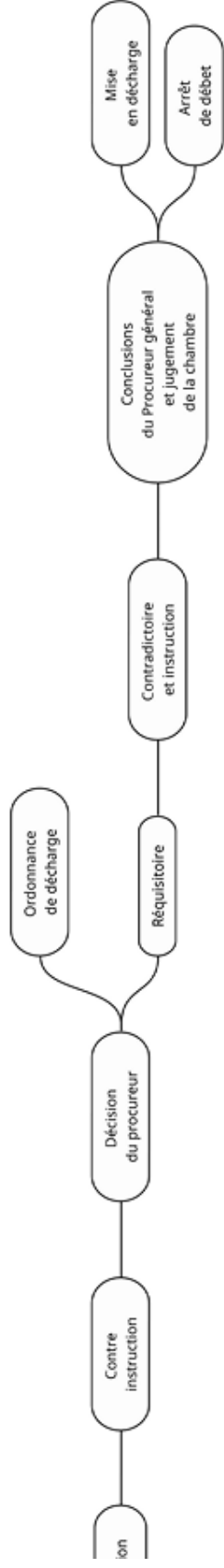
La particularité de ce contentieux est que la Cour juge les comptes et non les comptables : elle fonde donc sa décision sur les éléments matériels du compte, à l'exclusion de toute appréciation du comportement personnel du comptable (de fait ou patent). Cela explique que la responsabilité du comptable soit qualifiée d'objective.

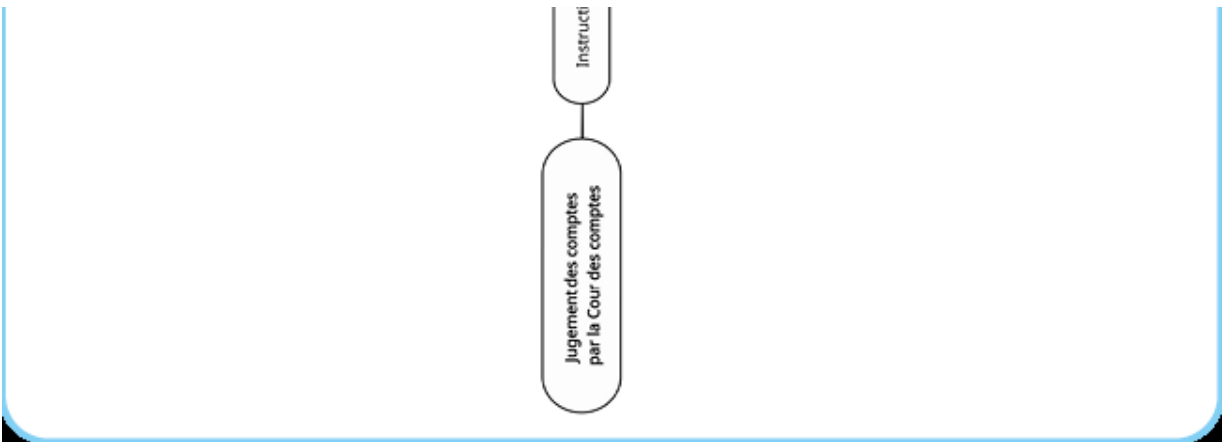
On l'a toutefois vu, la Cour prend désormais en compte des éléments subjectifs. Les comptables publics peuvent se dégager de leur responsabilité en rapportant la preuve de la régularité de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de l'ensemble de leurs obligations de contrôle, en prouvant notamment que leur défaillance s'explique par des causes indépendantes de leur diligence.

En tout état de cause, tous les ans, les comptables publics justiciables de la Cour des comptes doivent lui faire parvenir leurs comptes. Le choix des comptes contrôlés dépend d'un arrêté du président de la chambre fixant chaque année un programme de travail, pris après avis du ministère public et consultation de l'assemblée des magistrats. La procédure de jugement des

comptes est inquisitoire, écrite, contradictoire et secrète. C'est en effet la Cour qui dirige la procédure et qui peut, pour ce faire, demander la communication de tout document qu'elle juge utile et mener toute investigation sur pièce et sur place. Les échanges entre le magistrat instructeur et le contrôlé se font par écrit même si des entretiens sont possibles et si l'audience permet aux parties d'échanger à l'oral. Le magistrat établit ensuite un rapport d'instruction, et une contre-instruction est menée par un conseiller-maître, lequel s'assure que les observations et propositions du rapporteur sont fondées. Puis le procureur se prononce sur les poursuites. S'il conclut à l'absence de charge, le président de chambre décharge le comptable de sa gestion par une ordonnance. Si, à l'inverse, le procureur conclut à l'existence de charges, il prend un réquisitoire qui est communiqué au comptable concerné. S'engage ensuite une phase contentieuse contradictoire au cours de laquelle le comptable fera part de ses observations à l'écrit. La juridiction rendra un jugement à l'issue de cette phase d'instruction, après un second rapport du magistrat instructeur et au vu des conclusions du ministère public. La chambre délibère en secret (sans le rapporteur et le ministère public) mais l'arrêt est rendu en audience publique. Le jugement peut soit décharger le comptable, soit le mettre en débet. Dans le premier cas, la Cour constate la régularité des comptes et un juge unique prononce la mise en décharge du comptable. Si celui-ci a quitté ses fonctions, la Cour rend un arrêt de quitus. En revanche, lorsque la Cour constate une irrégularité des comptes s'étant traduite par une perte de recettes, elle rend un arrêt de débet. Compte tenu de sa responsabilité, qui est personnelle et pécuniaire, le comptable doit payer sur ses deniers les sommes manquantes, mises à sa charge, et les éventuels intérêts.

Carte mentale 51. Jugement des comptes par la Cour des comptes

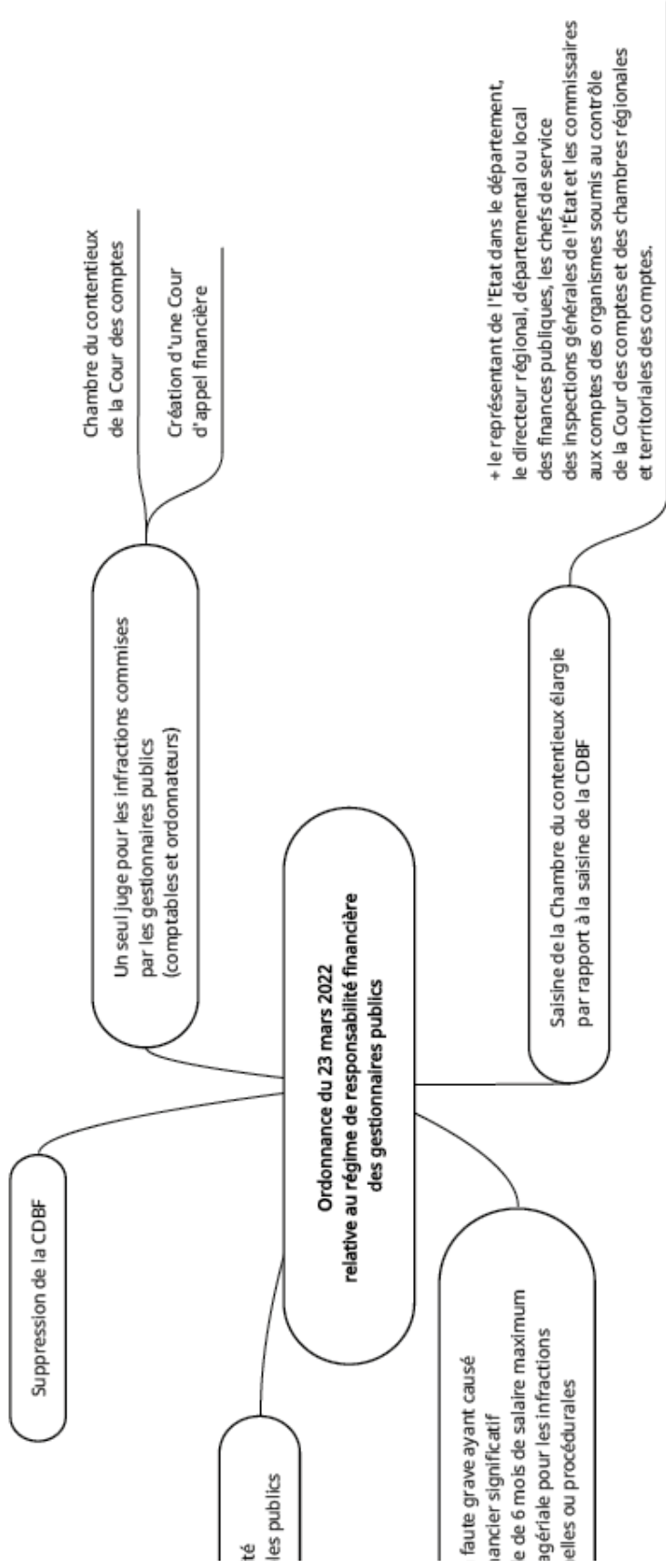


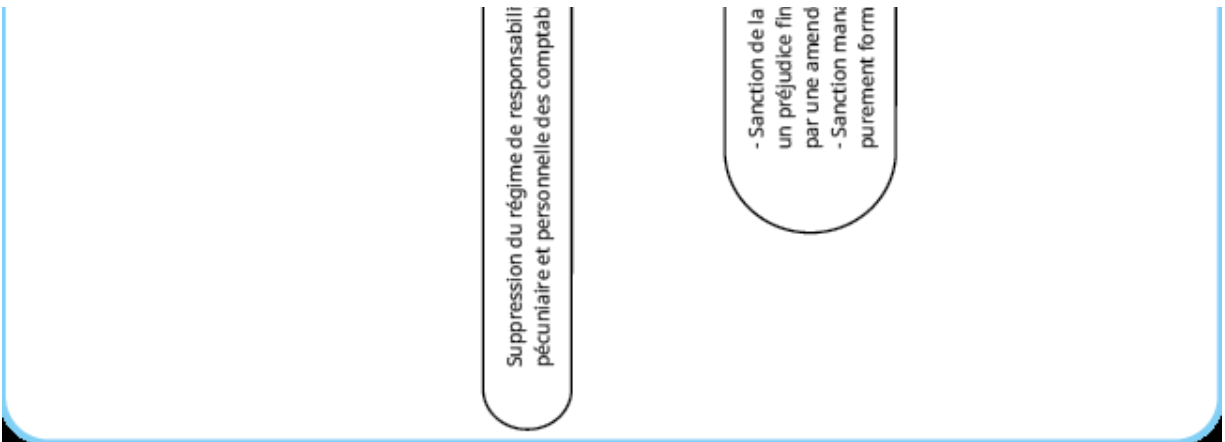


À partir du 1^{er} janvier 2023, le contrôle juridictionnel mené par la Cour des comptes évoluera pour s'adapter au régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics. La chambre du contentieux de la Cour des comptes, qui comprendra des membres de la Cour et des magistrats des chambres régionales des comptes, jugera en première instance les gestionnaires ayant commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, qu'il s'agisse d'un ordonnateur ou d'un comptable. Une Cour d'appel financière sera créée. Elle sera présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de quatre conseillers d'État, de quatre conseillers maître à la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées. Le Conseil d'État demeure juge de cassation.

Les décisions juridictionnelles de la Cour des comptes sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, à l'initiative du ministre des finances, du procureur général près la Cour des comptes ou encore de l'agent sanctionné. Le Conseil d'État ne juge pas le fond de l'affaire, pas plus qu'il ne se prononce sur le compte. Il vérifie simplement la compétence de la Cour, les vices de forme et la violation de la loi. S'il casse l'arrêt de la Cour, il renvoie l'affaire devant la Cour qui statue dans une formation spéciale, les chambres réunies.

La décision de la Cour des comptes peut aussi faire l'objet d'un recours en révision. C'est un recours ouvert à la demande du justiciable condamné qui souhaite porter à la connaissance du juge des justifications nouvelles ou d'office si un magistrat de la Cour constate une erreur dans la procédure. Il permet de rouvrir la procédure tant sur le fond que sur la forme.





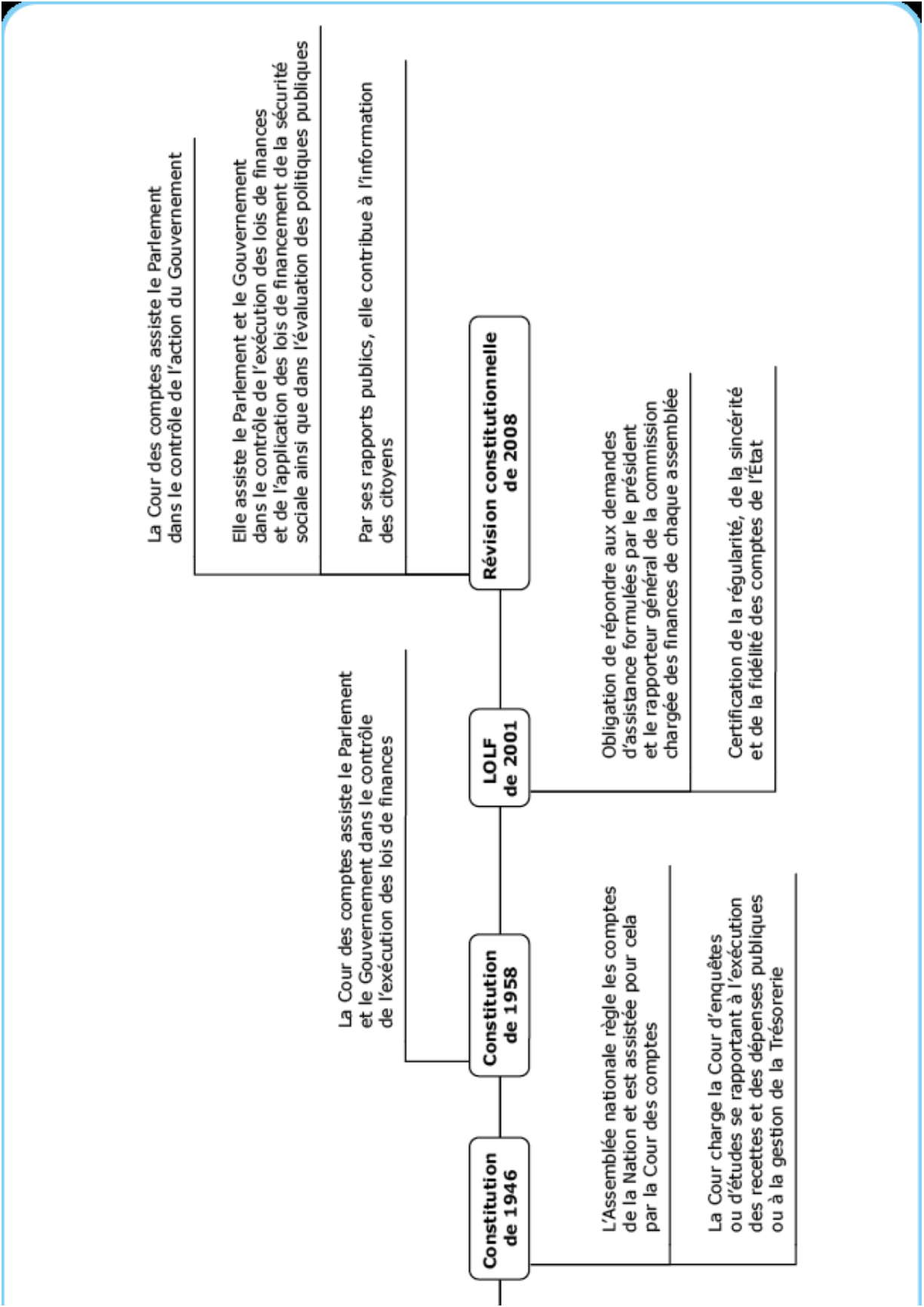
2. L'assistance aux pouvoirs publics

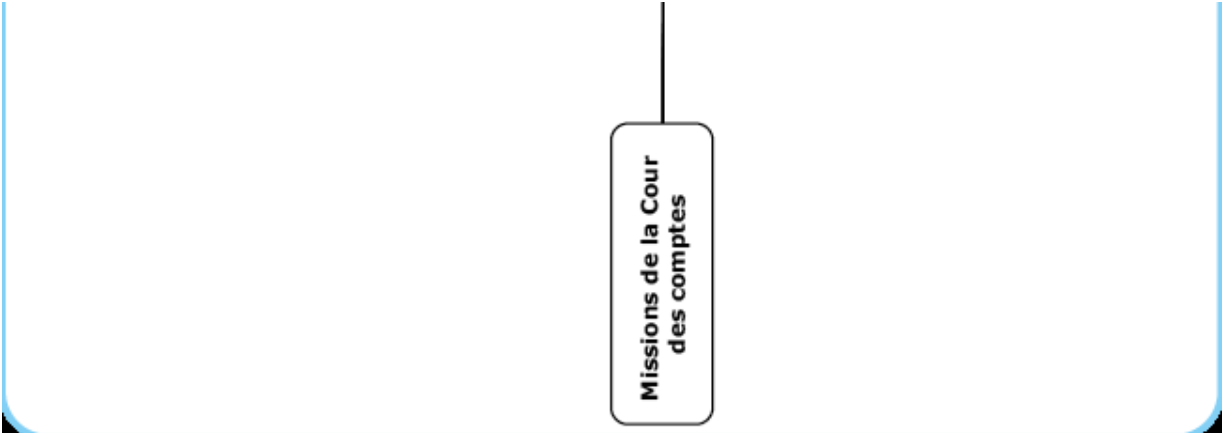
La Cour des comptes exerce une mission d'assistance de nature constitutionnelle. C'est ce qui était prévu par l'article 18 de la Constitution de 1946 qui dispose que l'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation et qu'elle est assistée pour cela par la Cour des comptes. L'Assemblée pouvait en outre charger la Cour d'enquêtes ou d'études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie.

La Constitution de 1958 élargira cette mission d'assistance du point de vue de ses destinataires et de son contenu. Dans sa version initiale, l'article 47 disposait que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Jusqu'à la loi organique relative aux lois des finances de 2001, cette mission recouvrait principalement la publication du rapport annuel de la Cour des comptes qui est remis au Président de la République. Puis la loi organique relative aux lois des finances précise en son article 58 ce que comprend la mission d'assistance de la Cour des comptes du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution. Il s'agit notamment de l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée, ou encore de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Puis, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé un article 47-2 de la Constitution qui pose que « 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 ».

Carte mentale 53. Missions Constitutionnelles de la Cour des comptes





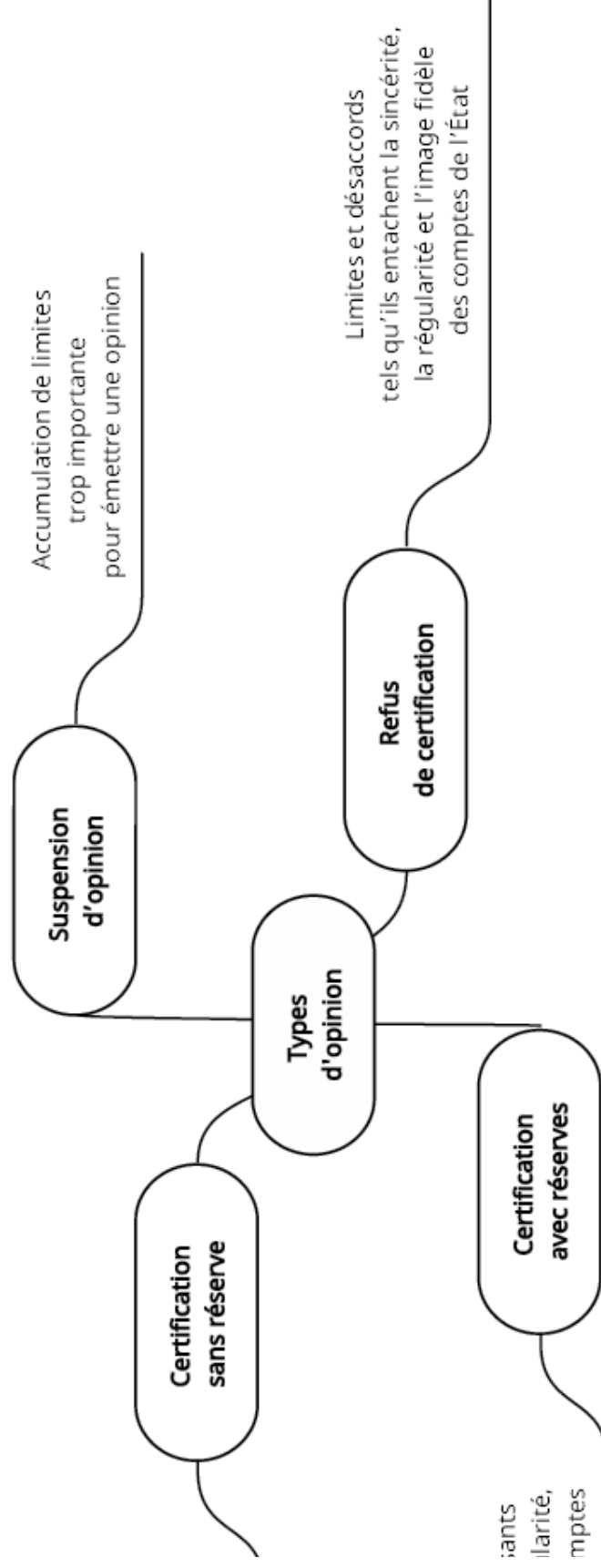
Missions de la Cour des comptes

Parmi ces nouvelles missions, la certification des comptes est sans doute la plus novatrice. Il s'agit pour la Cour, tous les ans, de certifier que les comptes de l'État sont réguliers, sincères et fidèles. Cette certification est annexée à la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année et participe donc à l'information des parlementaires sur la bonne gestion des finances publiques. Si c'est une mission nouvelle pour la Cour des comptes, elle s'inspire toutefois d'un procédé ancien présent au sein du secteur privé. La certification des comptes est en effet une mission traditionnelle des commissaires aux comptes dans les sociétés commerciales. L'article L. 225-235 du Code de commerce dispose que : « les commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice ». Il s'agit ainsi pour l'entreprise de désigner une personne tierce à l'entreprise qui vérifie que ses comptes sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de son résultat. Ce contrôle ne porte pas sur la gestion. Il ne s'agit pas de dire si l'entreprise est ou non bien gérée. Des États étrangers ont également adopté cette technique, bien avant la France. Ils ont mis en place un organisme public ou privé qui certifie ou non que les comptes de l'État sont sincères et réguliers. C'est le cas par exemple aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni, au Canada et ou encore au sein de l'Union européenne.

Le certificateur peut exprimer quatre types d'opinion :

- Certification sans réserve : il ne subsiste aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées.
- Certification avec réserves : le certificateur a identifié des doutes ou désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.
- Suspension d'opinion : le certificateur indique que l'accumulation de limites est trop importante (pas d'accès aux documents) et l'empêche d'émettre une opinion. Il la suspend le temps qu'il obtienne les documents.
- Refus de certification : dans ce cas, les limites et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État.

Carte mentale 54. Types d'opinion



Aucun désaccord
ou désaccords
non significatifs

Doutes ou désaccords insuffisants
pour remettre en cause la régularité
la sincérité et la fidélité des comptes

Depuis 2006 et la première certification des comptes de l'État, la Cour des comptes certifie les comptes de l'État avec réserves.

Pour l'exercice 2020 (rapport rendu en avril 2021), il existe 4 réserves :

- les limites générales dans l'étendue des vérifications (réserve n° 1)
- les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles (réserve n° 2)
- les anomalies relatives aux immobilisations financières (réserve n° 3)
- les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens (réserve n° 4)

Il est toutefois difficile d'affirmer que le Parlement tire des conséquences de la certification des comptes et, a fortiori, de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

3. Le contrôle de gestion

C'est la loi du 22 juin 1967 qui a confié à la Cour des comptes une mission de contrôle de gestion. Il s'agit d'un contrôle non juridictionnel, de nature administrative, portant sur la bonne gestion des organismes bénéficiant de deniers publics.

La Cour exerce un contrôle administratif de la gestion des organismes publics et parapublics. D'après l'article L.111-3 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 et les comptables en tant que tels. Elle vérifie le bon emploi des fonds publics. Dans ce cadre, la Cour vérifie la bonne gestion des services et organismes

publics rattachés à l'État. Ce contrôle de gestion porte également sur les entreprises publiques, sur les organismes de sécurité sociale mais aussi toute entité bénéficiant de deniers publics (donc y compris les entreprises privées). Elle contrôle ainsi, depuis une loi du 7 août 1991, les organismes faisant appel la générosité du public.

La procédure de contrôle de gestion de la Cour des comptes se déroule en 6 étapes :

1. La préparation

Le choix des organismes contrôlés dépend d'un arrêté du président de la chambre fixant chaque année un programme de travail, pris après avis du ministère public et consultation de l'assemblée des magistrats. Pour les organismes contrôlés, une lettre de notification marque de début de la procédure, puis un entretien de début de contrôle est organisé avec les responsables de l'organisme ou du service contrôlé.

2. L'instruction

Un magistrat instructeur mène ensuite une enquête, assistés de vérificateurs. Il recueille les informations et les documents qu'il estime nécessaires et il interroge les responsables des organismes contrôlés. Le magistrat chargé du contrôle est investi d'un « droit de communication » qui lui permet de se faire communiquer « tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis [à son] contrôle » (article L.141-5 du CJP). Cette obligation pèse sur les administrateurs, ordonnateurs, dirigeants d'entreprises et comptables ainsi que sur les autorités de tutelle. Dans ce cadre, les secrets légaux ne sont pas opposables aux magistrats. Le fait de faire obstacle aux démarches susmentionnées est un délit puni de 15 000 euros d'amendes (article L. 141-5 du CJP). L'instruction s'achève par un entretien de fin d'instruction dans lequel le magistrat expose ses constatations (sans communiquer son rapport qui est couvert par le secret de l'instruction).

3. La rédaction des observations provisoires

Le magistrat instructeur rédige un rapport d'instruction à fin d'observations provisoires (RIOP). Ce rapport est accompagné d'un dossier liasse rapport (DLR) contenant tous les documents recueillis au cours de

l'instruction et qui permettent de justifier les observations du rapport. Sur demande du président de chambre, le greffe communique le rapport et éventuellement le DLR au parquet général, dans le cadre d'une procédure de soit-communiqué.

4. Le premier délibéré

Le Procureur général présente ses conclusions écrites après avoir pris connaissance des rapports qui lui ont été communiqués. Puis un contre-rapporteur rédige un contre-rapport dans lequel il donne un avis sur les constatations du rapport et ses projets de recommandations. À l'issue de ces deux rapports, pourra se tenir le premier délibéré. Après celui-ci, le magistrat instructeur modifie le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires, grâce aux décisions prises par la collégialité lors du délibéré. Le rapport devient alors relevé d'observations provisoires qui sera envoyé par le président de chambre aux personnes faisant l'objet du contrôle.

5. La contradiction

Les responsables des comptes contrôlés font connaître leurs observations sur le relevé d'observations provisoires. Après ces échanges, le magistrat instructeur rédige un rapport à fin d'analyse des réponses (RAR) qui présente les réponses reçues et propose éventuellement des modifications aux observations provisoires. Puis le Procureur général rend des conclusions, le contre-rapporteur rend un contre-rapport écrit et un second délibéré a lieu pour prendre en compte, ou non, les propositions de modification établies par le rapporteur.

6. La définition des suites et la rédaction des observations définitives

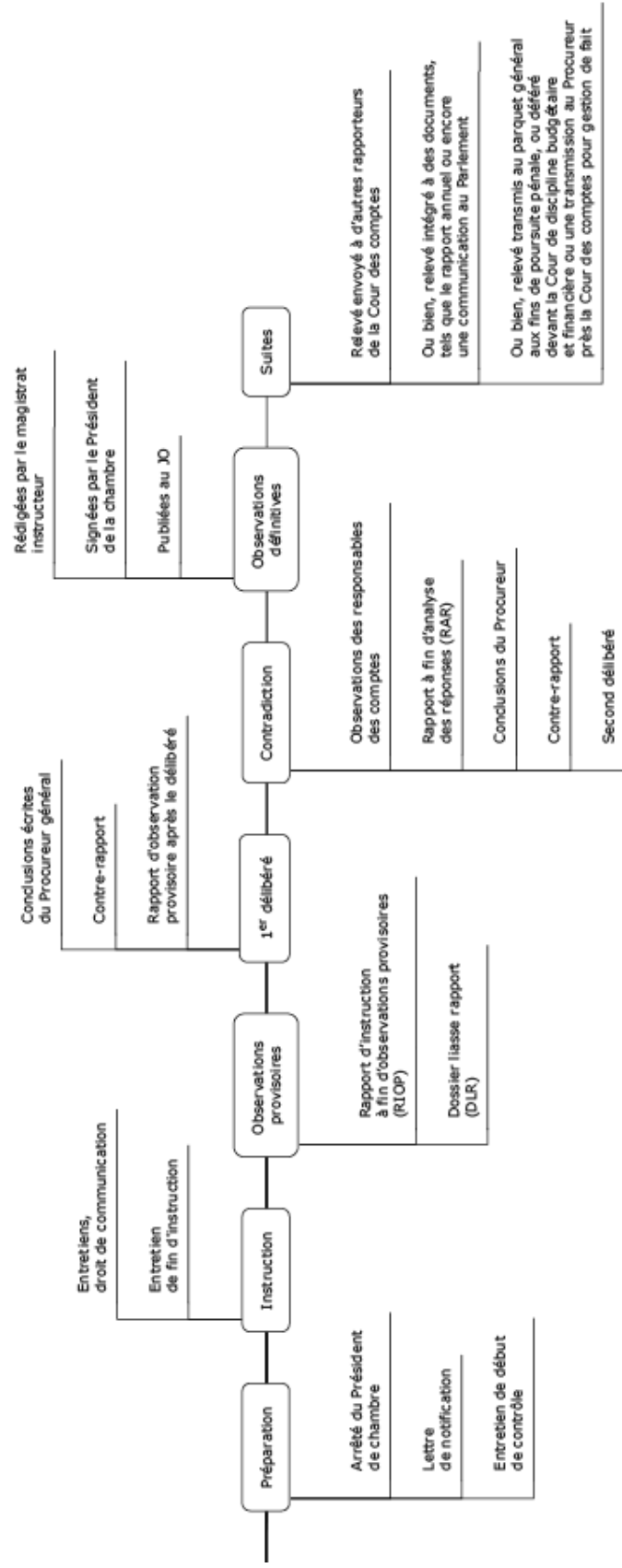
Après le second délibéré, le magistrat instructeur rédige un projet d'observations définitives, reprenant les modifications demandées par la collégialité. Les observations définitives seront quant à elles signées par le président de chambre et envoyées aux organismes contrôlés et éventuellement à leurs autorités de tutelle. Les observations de la Cour des comptes sont publiées au journal officiel, avec les éventuelles réponses de l'organisme.

Les suites de ce relevé d'observations définitives peuvent être triples :

- Le relevé peut être envoyé à d'autres rapporteurs de la Cour des comptes.

- Le relevé peut être intégré à des documents, tels que le rapport annuel ou encore une communication au Parlement.
- Le relevé peut être transmis au parquet général aux fins de poursuite pénale, ou bien encore il peut donner lieu à un déferé devant la Cour de discipline budgétaire et financière ou à une transmission au Procureur près la Cour des comptes pour gestion de fait.

**Carte mentale 55. La procédure du contrôle de gestion
par la Cour des comptes**



III. Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont des juridictions financières (juridictions administratives spécialisées) qui exercent leur contrôle dans chaque région française depuis la loi du 2 mars 1982. Elles ont été pensées comme une contrepartie de la décentralisation et de la liberté laissée aux collectivités suite à la suppression de la tutelle préalable du préfet. Et depuis les années 1980, leurs missions, comme celles de la Cour des comptes, ont évolué. Pour le Premier président de la Cour des comptes Pierre Moscovici, « on ne peut que constater à quel point les juridictions financières occupent une place désormais centrale dans la vie publique locale, vers laquelle les citoyens, comme les décideurs, n'hésitent plus à se tourner » (Pierre Moscovici, allocution à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, 3 juillet 2020).

L'organisation territoriale des chambres régionales et territoriales des comptes a été réformée récemment (A). Leurs missions sont au nombre de trois (B).

A. L'organisation des chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales ou territoriales des comptes sont présidées par un Président qui est un conseiller maître à la Cour des comptes. Elles sont composées de conseillers qui ont tous le statut de magistrats, appartenant au corps des conseillers de chambre régionale des comptes. On y trouve également un ministère public qui est appelé procureur financier. Les

chambres régionales et territoriales des comptes sont également composées d'assistants de vérification et d'agents administratifs.

Lorsque le législateur a créé les chambres régionales des comptes en 1982, il en existait une par région (26 à l'époque). Seulement cette organisation n'était pas optimale compte tenu des différences de taille entre les régions françaises. C'est pourquoi, en 2008, le Premier président de la Cour des comptes de l'époque, Philippe Séguin, a souhaité réduire le nombre de chambres régionales des comptes. Sa proposition de réforme était large puisqu'elle englobait la réduction du nombre des juridictions mais aussi la volonté de leur confier la mission de certifier les comptes locaux, la refonte du système de responsabilité des gestionnaires publics et le renforcement de la mission d'évaluation des politiques publiques des juridictions financières.

Le décès du porteur du projet et le désaccord des membres des chambres régionales des comptes ont conduit à l'abandon de ce projet. Le Premier président suivant, Didier Migaud, reformera quant à lui plus progressivement l'organisation des chambres régionales des comptes. La loi du 13 décembre 2011 permet tout d'abord de rationaliser un nombre qui passe de 26 à 20.

Puis, du fait de la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015, le nombre de chambres régionales a été, en métropole, ramené à 13 au 1^{er} janvier 2016 (décret du 30 septembre 2015), ce qui a pour effet de rétablir une juridiction par région, comme c'était le cas en 1982. Les chambres territoriales des comptes (c'est-à-dire ultra-marines) restent quant à elles au nombre de 5.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu une expérimentation de la certification des comptes locaux par la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales et territoriales des comptes. Une expérimentation a lieu auprès de 25 collectivités territoriales et groupements. Un bilan intermédiaire a été dressé le 19 juin 2019 par la Cour des comptes. Les magistrats y expliquent qu'il faudra établir un rapport coûts/avantages qui fera probablement émerger le besoin de fixer un ou des seuils pour une certification annuelle des comptes publics locaux. Ces seuils pourraient être quantitatifs, mais aussi qualitatifs

en évaluant par exemple le niveau de risques financiers par nature de collectivités (par exemple les dépenses sociales des départements).

L'article 110 de la loi du 7 août 2015 cessera de produire ses effets juridiques en août 2023, après huit ans d'expérimentation. Si aucune disposition juridique n'est prise d'ici là, les 25 entités expérimentatrices reviendront à la situation dans laquelle elles étaient initialement, ce qui pose des problèmes comptables puisqu'elles utilisent désormais l'instruction budgétaire et comptable M57 (celle des métropoles). Il paraît compliqué de les faire revenir appliquer à nouveau la M14. Le bilan final interviendra au plus tard à l'été 2022.

B. Les missions des chambres régionales et territoriales des comptes

En 1982, le législateur a créé les chambres régionales des comptes sur le modèle de la cour des comptes. Cela explique pourquoi leurs missions ressemblent à celles de la Cour. On retrouve en effet un contrôle juridictionnel classique (1), un contrôle de gestion (2) mais aussi un contrôle budgétaire qui est en revanche propre aux chambres régionales et territoriales des comptes (3).

1. Le contrôle juridictionnel (supprimé au 1^{er} janvier 2023)

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont tout d'abord une mission de contrôle juridictionnel. Elles jugent en première instance les comptes des collectivités et établissements publics de leur ressort. Il s'agit des comptes des collectivités territoriales mais également des établissements publics locaux, qui peuvent être très divers (syndicats intercommunaux, communautés de communes, hôpitaux, offices HLM, collèges et lycées par exemple).

Les chambres s'assurent de la régularité des comptes et du bon accomplissement par les comptables des tâches leur incombant. À l'issue de ce contrôle, leur responsabilité personnelle et pécuniaire peut être mise en jeu.

En outre, le contrôle juridictionnel des comptes s'exerce aussi dès lors qu'elles constatent que des personnes se sont immiscées irrégulièrement

dans le maniement des deniers publics. Les chambres peuvent les déclarer comptables de fait et les contraindre à produire un compte qui sera alors jugé.

La loi du 13 décembre 2011 a toutefois mis en place un seuil administratif d'apurement des comptes locaux. En dessous de certains seuils de recettes et de population, ce sont les services préfectoraux qui contrôlent les comptes.

Cette mission juridictionnelle des chambres régionales et territoriales des comptes disparaîtra à partir du 1^{er} janvier 2023 avec la réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. L'ordonnance du 23 mars 2022 prévoit en effet que les gestionnaires publics, qu'il soit comptables ou ordonnateurs, seront jugés par la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Cette chambre sera composée de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.

2. Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et 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 la bonne gestion des finances locales, mais également sur les résultats obtenus par comparaison avec les moyens et les résultats des actions conduites. Les chambres se prononcent sur la régularité des opérations et l'économie des moyens employés, et non en termes d'opportunité des actes pris par les collectivités territoriales. Elles cherchent ainsi à les conseiller et les inciter à se conformer au droit, afin de prévenir toute irrégularité et de mieux se gérer.

À l'issue de ce contrôle, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent un rapport d'observations définitives qui est public et porté à connaissance des élus locaux.

La procédure est la suivante :

- Le contrôle débute par l'instruction (entretien avec l'ordonnateur et contrôle sur pièces et sur place) qui s'achève par un délibéré portant sur le rapport d'observations provisoires.

- Puis a lieu une première contradiction avec la collectivité contrôlée avant un second délibéré.
- Une deuxième contradiction a ensuite lieu.
- Le rapport d'observations définitives est communiqué à l'ordonnateur. Il devient ensuite public.
- Sous un an, l'exécutif de la collectivité contrôlée doit rédiger un rapport sur les suites que celle-ci a données au rapport de la chambre. Ce rapport est communiqué à l'assemblée délibérante locale et à la chambre régionale ou territoriale des comptes.

3. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire opéré par les chambres régionales et territoriales des comptes est une mission non juridictionnelle, visant à garantir le respect par les collectivités des contraintes pesant sur leurs budgets. C'est un contrôle spécifique aux chambres régionales, sans équivalent au niveau de la Cour des comptes. Il constitue la contrepartie de la disparition de la tutelle préfectorale *a priori* en 1982. La chambre intervient dans quatre cas :

1. Lorsque le budget primitif est adopté trop tardivement (après le 31/12 de l'année N-1 ; ou par dérogation après le 31/03 de l'année N ou après le 15/04 de l'année N les années d'élections locales), le préfet doit saisir la chambre régionale à l'expiration du délai de transmission du budget qui est de 15 jours après son adoption, ce qui rallonge les délais légaux de la même durée. La chambre a un mois pour formuler des propositions motivées, dans un avis public. L'avis de la chambre peut être de deux ordres :
 - Négatif : les conditions de l'établissement d'office du budget ne sont pas réunies. Concrètement cela peut signifier que la saisine du préfet est irrecevable ou que l'établissement d'office serait trop tardif pour présenter un intérêt.
 - Positif : il y a lieu à l'établissement d'office du budget par le préfet et la chambre formule des propositions pour le règlement du budget. Cet avis, insusceptible de recours, ne lie pas le préfet qui ne peut toutefois

pas statuer s'il ne dispose pas de la proposition de la chambre. Le préfet a dès lors 20 jours pour régler et rendre exécutoire le budget.

2. Lorsque le budget n'est pas adopté en équilibre réel, la chambre doit également être saisie. Toutefois ce n'est pas le budget qui doit obligatoirement être en équilibre mais c'est la situation budgétaire de la collectivité après l'adoption du budget primitif ou de la décision modificative qui doit l'être. L'équilibre s'apprécie par section de fonctionnement et par section d'investissement même si un déséquilibre dans une section entraîne la nullité de l'ensemble du budget (car celui-ci est indivisible). En outre l'équilibre s'apprécie au regard de la sincérité du budget. Certes le budget est un acte prévisionnel et on ne peut donc être certain qu'il se réalise conformément à son contenu. Toutefois les prévisions de recettes ne doivent pas être surévaluées et les dépenses sous-évaluées. Par exemple, pour inscrire une recette d'emprunt dans le budget, il faut qu'un contrat ait été signé avec un établissement bancaire ; de même une subvention doit être certaine par une notification. En cas de déséquilibre budgétaire, le préfet est le seul compétent pour saisir la chambre régionale ou territoriale des comptes dans un délai de 30 jours après transmission du budget par la collectivité. Cette saisine a deux effets : elle dessaisit le conseil délibérant de son pouvoir budgétaire et le budget cesse d'être exécutoire. La chambre régionale ou territoriale des comptes a 30 jours pour se prononcer et si elle conclut à un déséquilibre, elle émet des propositions de redressement à destination de la collectivité. L'assemblée délibérante locale doit prendre une nouvelle délibération dans un délai d'un mois après communication des propositions de la chambre ; cette délibération est transmise au préfet et à la chambre sous 8 jours. Celle-ci se prononce sur la délibération sous 15 jours. Si la chambre estime les mesures prises par la collectivité suffisantes, elle rend un avis dans lequel elle en prend acte et le budget devient exécutoire. En revanche, dans le cas contraire, la chambre rédige un avis motivé en vue du règlement du budget. Et ce n'est qu'en cas d'absence de nouvelle délibération du conseil de la collectivité dans le mois suivant la transmission et après un second avis de la chambre que le préfet peut régler et rendre exécutoire le budget. Ce règlement a pour effet d'une part une surveillance par la chambre des

décisions modificatives que la collectivité prendra au cours de l'exercice concerné et d'autre part un encadrement du budget primitif suivant. Celui-ci ne pourra en effet être adopté qu'après adoption du compte administratif de l'exercice redressé et après transmission à la chambre régionale pour avis.

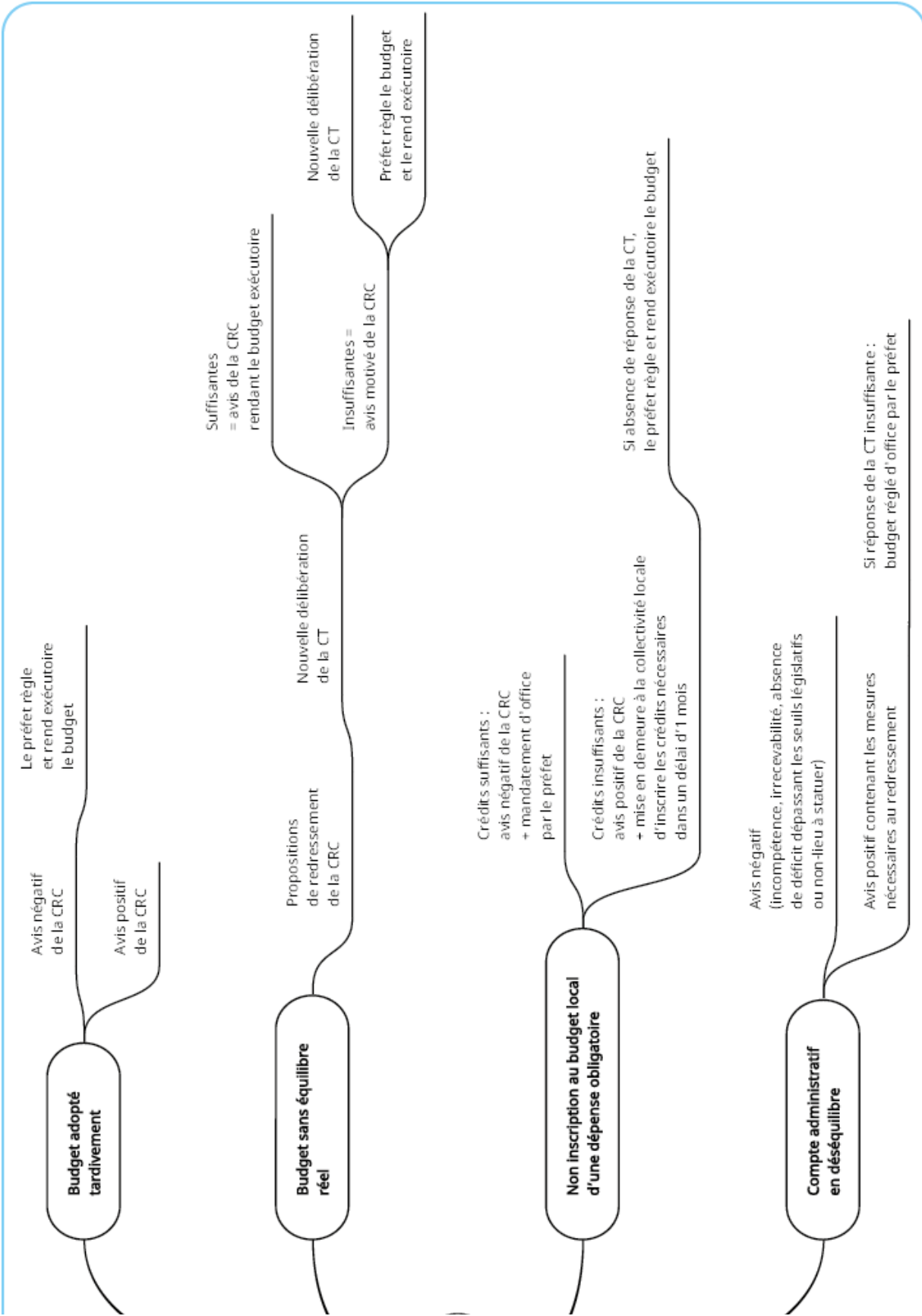
3. En cas de non-inscription au budget local d'une dépense obligatoire, la chambre régionale ou territoriale des comptes sera saisie par le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt (l'intérêt devant être personnel, direct et certain). Concrètement cette dernière hypothèse renvoie au créancier de la collectivité. Aucun délai n'est imposé aux personnes autorisées à saisir la chambre. La saisine de la chambre ne dessaisit pas la collectivité de sa compétence budgétaire, elle peut donc à tout moment inscrire la dépense dans son budget. La chambre se prononce sous 1 mois et constate tout d'abord la recevabilité de la demande (elle vérifie la qualité et l'intérêt à agir du demandeur), puis se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense et enfin sur l'existence de crédits pour la payer. Si les crédits sont suffisants, la procédure sera celle du mandatement d'office par le préfet et la chambre rendra un avis négatif. En revanche si les crédits ne sont pas suffisants, la chambre émet un avis positif sous forme d'une mise en demeure à la collectivité locale d'inscrire les crédits nécessaires dans un délai d'1 mois. Si sa demande n'est pas suivie d'effet, la chambre demandera au préfet d'inscrire la dépense au budget. Elle propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le préfet règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence dans un délai de 2 mois.
4. Lorsque le compte administratif est en déficit d'au moins 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants ou de 5 % dans les autres cas, le préfet saisit la chambre régionale ou territoriale des comptes sans qu'un délai lui soit imposé. La chambre se prononce dans un délai d'1 mois après la saisine. Un avis négatif peut s'expliquer par l'incompétence, l'irrecevabilité ou encore l'absence de déficit dépassant les seuils législatifs. Un avis positif en revanche contiendra des mesures nécessaires au redressement de l'équilibre budgétaire qui seront proposées à la collectivité. Dans ce cas-

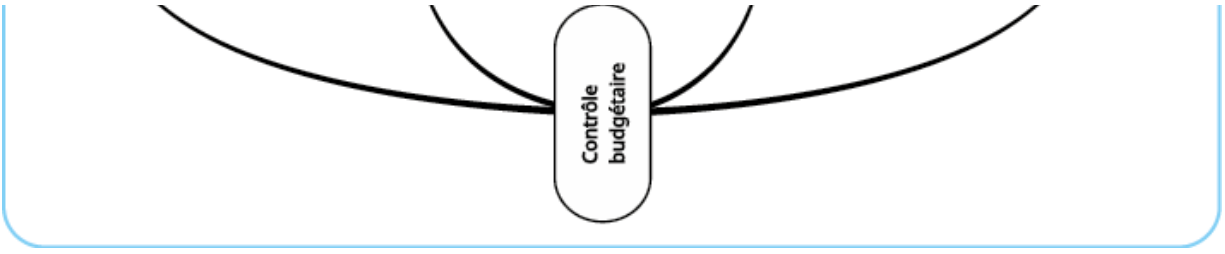
là, le préfet devra transmettre à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Sous un mois, la chambre rend un avis dans lequel soit elle considère que les mesures prises sont suffisantes, soit elle estime qu'elles sont insuffisantes pour résorber le déficit. Elle proposera alors au préfet des mesures de redressement nécessaires, lequel aura 20 jours pour régler le budget et le rendre exécutoire. Il peut également solliciter une subvention exceptionnelle auprès du ministre de l'intérieur.

Le compte administratif fait encore l'objet d'une surveillance dans son existence. En effet, si le conseil municipal rejette le projet de compte administratif qui lui est proposé, le préfet doit saisir la chambre régionale ou territoriale des comptes sans délai, laquelle a 1 mois pour se prononcer. Les magistrats financiers vérifient si le projet est conforme au compte de gestion (= celui du comptable public). Ils pourront alors attester de la conformité du compte ou demander à l'exécutif de rectifier d'éventuelles erreurs. Si aucun compte administratif n'est présenté au vote de l'assemblée délibérante et à l'issue du délai de 15 jours après la date limite prévue pour son adoption, le préfet saisit la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité territoriale. La procédure applicable ici est celle relative au cas de déséquilibre du budget primitif, avec les conséquences vues précédemment telles que le dessaisissement de l'assemblée délibérante de son pouvoir budgétaire.

Seul le préfet peut régler et rendre exécutoire les budgets car les avis de la chambre régionale ou territoriale des comptes ne sont pas décisifs. Mais il peut s'écarter des préconisations de la chambre, à condition de motiver sa décision, laquelle peut être contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir.

Carte mentale 56. Contrôle budgétaire





Bibliographie

- B. Abate, *La Nouvelle Gestion publique : ce que nous avons appris*, 2^e éd., LGDJ, 2014, 157 p.
- F. Adam, O. Ferrand, R. Rioux, *Finances publiques*, 4^e éd., 2018, 645 p.
- J.-L. Albert, *Finances publiques*, Dalloz, 11^e éd., 2019, 953 p.
- L. Bahougne, A. Camus, *Droit de la comptabilité publique*, PUF, 2020, 498 p.
- A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e éd., LGDJ, 2010, 261 p.
- P. Beltrame, *La Fiscalité en France*, 25^e éd., Hachette supérieur, 2021, 165 p.
- M. Bouvier, *Les Finances locales*, 19^e éd., 2022, 328 p.
- M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, 20^e éd., 2021, 996 p.
- J.-P. Camby, G. Sutter, *Le Budget de l'État : la LOLF*, LGDJ, 2019, 466 p.
- D. Catteau, *Droit budgétaire, comptabilité publique : LOLF et GBCP*, Hachette supérieur, 4^e éd., 2017, 168 p.
- F. Charpentier, *Une nouvelle sécurité sociale : de Bismarck à Macron*, Economica, 2019, 245 p.
- M. Collet, *Finances publiques*, 6^e éd., LGDJ, 2021, 544 p.
- M. Collet, *Droit fiscal*, 10^e éd., PUF, 2022, 467 p.
- E. Crouy-Chanel et a., *La Justice fiscale (X^e-XIX^e siècle)*, Bruylant, 2020, 457 p.
- S. Damarey, *Droit public financier : finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*, 2^e éd., Dalloz, 2021, 1225 p.

- C. Delon-Desmoulin, *Droit des finances publiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, 258 p.
- J. Grosclaude, Ph. Marchessou, B. Trescher, *Droit fiscal général*, Dalloz, 13^e éd., 2021, 719 p.
- Th. Lambert, J.-L. Albert, *La Cour des comptes, un pouvoir rédempteur ?*, LGDJ, 2017, 177 p.
- M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Les finances publiques*, 9^e éd., Dalloz, 2017, 260 p.
- F. Lequillert, *Déficit et dette en temps de crise*, Economica, 2018, 1919 p.
- B. Lignereux, G. Goulard, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, LexisNexis, 2020, 860 p.
- E. Oliva, *Le Parlement et les finances publiques*, LGDJ, 2020, 224 p.

Index

A

Adam Smith 19, 30
annualité budgétaire 55, 56
annulation de crédits 87, 90, 181

C

certification des comptes 70, 183, 209, 211, 216
chambre régionale des comptes 193, 215, 220
comptable public 94, 96, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 187, 219, 220
contribution au remboursement de la dette sociale 49, 169
contribution des patentes 12, 14, 83, 116, 118, 119, 121
contribution des portes et fenêtres 14, 116
contribution économique territoriale 14, 141, 142
contribution foncière des entreprises 143
contribution sociale généralisée 49, 155, 165, 166, 175
contrôleur budgétaire et comptable ministériel 201
cotisations sociales 50, 154, 157, 165, 167, 168, 198
Cour de discipline budgétaire et financière 3, 102, 103, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 213
Cour des comptes 60, 70, 87, 89, 103, 104, 105, 107, 111, 128, 162, 164, 177, 180, 183, 189, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 211, 213, 214, 215, 216, 218

D

décrets d'avance 86, 87, 181
dialogue de gestion 71, 73, 74

dotation globale de fonctionnement 130, 147, 148, 150

dotation globale d'équipement 130, 148, 149

E

équilibre budgétaire 24, 33, 45, 57, 58, 79, 80, 220

équilibre économique et financier 24, 25

État gendarme 17, 20, 22

État providence 17, 23, 24, 25, 26, 28, 32, 38, 39, 114, 119

F

fonds de concours 63, 86, 87, 88

L

loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 159

loi de financement de la sécurité sociale 133, 157, 158, 159, 162, 163, 171, 175

loi de finances de fin de gestion 51, 76

loi de finances initiale 51, 53, 55, 58, 70, 79, 85, 87, 133, 141, 145, 149, 179, 180, 183, 187

loi de finances rectificative 87, 121, 134, 159

loi de règlement 51, 67, 70, 74, 76, 87, 88, 179, 183, 184

loi organique du 14 mars 2022 158

loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques 74, 184, 185

loi organique relative aux lois des finances 53, 56, 58, 67, 68, 69, 70, 71, 77, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 96, 102, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 187, 201, 207

loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 67, 68, 88, 134, 159, 179, 183, 184, 185, 209, 211

O

objectif national de dépenses d'assurance maladie 162

objectif national d'évolution de la dépense publique locale 131

ordonnance du 23 mars 2022 109

ordonnateur 88, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 103, 105, 106, 163, 187, 217

P

physiocrates 9, 10, 11, 18, 19, 115

R

rétablissement de crédits 88

S

sincérité budgétaire 58

T

transferts de crédits 85, 86

U

unité budgétaire 59, 60, 61

universalité budgétaire 61, 62

V

virements de crédits 85

Table des cartes mentales

1. Origines de la révolution fiscale
2. Principes fiscaux de la DDHC
3. Impôts créés à la RF
4. Origines historiques du DPF
5. Idées principales de la physiocratie
6. Fondements idéologiques de l'État gendarme
7. Les fonctions de l'État gendarme
8. État keynésien
9. La mise en place de l'État providence en France
10. Économistes néolibéraux
11. Les contraintes européennes sur les finances publiques
12. Les origines de la nouvelle gouvernance financière publique
13. Le budget
14. Classification juridique des dépenses
15. Les prélèvements obligatoires
16. Catégories de loi de finances
17. Budget de l'État
18. Principe d'universalité
19. Budget public
20. Nomenclature budgétaire
21. Responsable de programme
22. Dialogue de gestion
23. Contenu de la LFI
24. Exécution du budget
25. Modifications de la LF par l'exécutif
26. Séparation ordonnateur/comptable
27. Acteurs de la procédure de la LF
28. Exécution des recettes publiques
29. Exécution des dépenses publiques
30. Responsabilité du comptable public
31. Mécanismes d'atténuation de la responsabilité du comptable
32. Impôts créés à la Révolution française
33. Reconnaissance d'un pouvoir local de décision fiscale
34. Réponses de l'État aux emprunts toxiques
35. Evolution des dotations de l'État depuis 2014

- 36. Les documents budgétaires locaux
- 37. Budget local
- 38. La contribution économique territoriale
- 39. Transferts financiers de l'État aux collectivités
- 40. DGF
- 41. Modèles de sécurité sociale
- 42. Organismes de sécurité sociale
- 43. Contenu de la LFSS
- 44. CNAM
- 45. Branche maladie
- 46. Contrôles parlementaires
- 47. Transformation des contrôles administratifs *a priori*
- 48. Missions de l'IGF
- 49. Saisine de la CDBF par une communication du Procureur général
- 50. Organismes rattachés à la Cour des comptes
- 51. Jugement des comptes par la Cour des comptes
- 52. Ce que change la réforme du 23 mars 2022
- 53. Missions Constitutionnelles de la Cour des comptes
- 54. Types d'opinion
- 55. La procédure du contrôle de gestion par la Cour des comptes
- 56. Contrôle budgétaire

Table des matières

Liste des abréviations

Partie 1. La naissance du droit public financier

Chapitre 1. Les origines historiques du droit public financier

- I. La Révolution fiscale
 - A. Les influences idéologiques
 - 1. L'influence des Lumières
 - 2. L'influence des physiocrates
 - B. Les différentes étapes de la Révolution fiscale
 - 1. La définition des principes fondamentaux du droit fiscal
 - 2. L'invention d'un nouveau système fiscal
- II. La Restauration, à l'origine du contrôle parlementaire des dépenses publiques

Chapitre 2. Les origines idéologiques du droit public financier

- I. L'État gendarme, les finances publiques soumises à l'idéologie libérale classique
 - A. Les fondements idéologiques de l'État gendarme
 - 1. Les physiocrates
 - 2. Adam Smith et ses héritiers
 - B. Les fonctions de l'État gendarme
 - C. Les limites de l'État gendarme
- II. L'État interventionniste, les finances publiques soumises à l'idéologie interventionniste
 - A. La naissance des théories interventionnistes avant la seconde guerre mondiale
 - 1. Les précurseurs de l'idéologie interventionniste
 - 2. Le développeur de l'idéologie interventionniste, John Maynard Keynes
 - B. Le triomphe de l'État providence
- III. La nouvelle gouvernance financière publique
 - A. Les origines de la nouvelle gouvernance financière publique
 - 1. La crise de l'État providence
 - 2. Le développement d'un droit public financier international
 - B. Les premières expériences de performance publique
 - 1. Les expériences américaines
 - 2. L'expérience française : la rationalisation des choix budgétaires

Partie 2. Les finances de l'État

Chapitre 1. Notion de budget et principes budgétaires

- I. La notion de budget
 - A. La définition du budget
 - 1. Le budget, un acte de prévision et d'autorisation
 - 2. Le budget, un acte politique de bonne gestion
 - B. Le contenu du budget
 - 1. Le budget prévoit et autorise des dépenses publiques
 - 2. Le budget prévoit et autorise des recettes publiques
 - C. La distinction progressive entre budget et loi de finances
- II. La formulation de règles techniques fondamentales
 - A. La règle de l'annualité budgétaire
 - 1. Le sens
 - 2. Les limites
 - B. La règle de l'équilibre
 - C. La règle de la sincérité budgétaire
 - D. La règle de l'unité budgétaire
 - 1. Le sens
 - 2. Les limites
 - E. La règle de l'universalité budgétaire
 - 1. Le sens
 - 2. Les limites

Chapitre 2. La loi organique relative aux lois de finances et la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

- I. La loi organique relative aux lois de finances
 - A. La revalorisation des pouvoirs financiers du Parlement
 - 1. La consécration d'un débat d'orientation des finances publiques
 - 2. L'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire
 - 3. L'élargissement du droit d'amendement des parlementaires
 - 4. La revalorisation de la loi de règlement
 - B. La rationalisation de la gestion financière publique
 - 1. La mise en place d'une nouvelle comptabilité publique
 - 2. L'établissement d'une chaîne de responsabilités
- II. La loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques
 - A. L'amélioration de la qualité des discussions budgétaires
 - B. La consolidation des pouvoirs financiers du Parlement

Chapitre 3. L'adoption et l'exécution de la loi de finances

- I. La préparation et l'adoption de la loi de finances
 - A. La préparation de la loi de finances

- B. L'adoption de la loi de finances par le Parlement
 - 1. Le vote de la loi de finances
 - 2. Le contenu de la loi de finances
- II. Les pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre de la loi de finances
 - A. L'obligation relative d'exécution de la loi de finances
 - 1. L'exécution des recettes publiques
 - 2. L'exécution des dépenses publiques
 - B. Les pouvoirs de modification de la loi de finances
 - 1. Les pouvoirs de modification de la répartition des crédits budgétaires
 - 2. Les pouvoirs de modification du montant des crédits budgétaires
 - 3. Les pouvoirs de modification de la répartition des crédits dans le temps
- III. L'exécution de la loi de finances
 - A. Les acteurs de la procédure d'exécution de la loi de finances
 - 1. Les ordonnateurs et les comptables
 - 2. L'apparition de nouveaux contrôles et d'un nouvel acteur
 - B. La procédure d'exécution de la loi de finances
 - 1. La procédure d'exécution des recettes publiques
 - 2. La procédure d'exécution des dépenses publiques
 - C. La responsabilité des acteurs financiers publics
 - 1. La responsabilité des ordonnateurs
 - 2. La responsabilité des comptables publics
 - 3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à compter du 1^{er} janvier 2023

Partie 3. Les finances locales et sociales

Chapitre 1. Les finances locales

- I. La construction du système financier public local
 - A. Les origines du système financier public local
 - 1. La mise en place du système financier de la Révolution française
 - 2. La contestation des impôts révolutionnaires
 - B. La montée en puissance du système financier public local
 - 1. La reconnaissance progressive d'un pouvoir local de décision fiscale
 - 2. La reconnaissance d'un pouvoir local de gestion financière
- II. Le budget local
 - A. La notion de budget au niveau local
 - 1. Les documents budgétaires locaux
 - 2. La structure du budget local
 - 3. Les informations annexées au budget
 - B. Les recettes locales
 - 1. Les recettes fiscales
 - 2. Les transferts financiers
 - 3. Le produit des ventes et services

C. Les dépenses locales

Chapitre 2. Les finances sociales

I. Les budgets de la sécurité sociale

A. Les lois de financement de la sécurité sociale

1. Le vote et le contenu des lois de financement de la sécurité sociale
2. La fixation d'un ONDAM

B. Les budgets des organismes de sécurité sociale

1. L'élaboration des budgets des organismes de sécurité sociale
2. L'exécution des budgets des organismes de sécurité sociale
3. Le contrôle des budgets des organismes de sécurité sociale

II. Le financement de la sécurité sociale

A. Les impôts

1. La contribution sociale généralisée
2. Les autres impôts et taxes affectés

B. Les cotisations sociales

C. Les contributions publiques

D. La dette sociale

III. Les dépenses sociales

A. Les dépenses de la branche maladie

B. Les dépenses de la branche famille

C. Les dépenses de la branche accident du travail/maladie professionnelle

D. Les dépenses de la branche retraite

1. Le système de retraite actuel
2. La réforme du financement des retraites en France

E. Les dépenses de dépendance et la branche autonomie

Partie 4. Les contrôles financiers publics

Chapitre 1. Les contrôles parlementaires

I. Les contrôles parlementaires en cours d'exécution de la loi de finances

A. Les contrôles généraux

B. Les contrôles spécifiques

II. Les contrôles parlementaires après l'exécution de la loi de finances

A. La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

B. Le rôle du travail parlementaire

Chapitre 2. Les contrôles administratifs

I. Les contrôles administratifs *a priori* : rappel des grandes tendances

II. Les contrôles administratifs *a posteriori* : l'exemple de l'inspection générale des finances

Chapitre 3. Les contrôles juridictionnels

I. La Cour de discipline budgétaire et financière (supprimée au 1^{er} janvier 2023)

A. La composition de la Cour de discipline budgétaire et financière

- B. Le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière
- C. La procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière
- II. La Cour des comptes
 - A. L'organisation de la Cour des comptes
 - 1. Les structures de la Cour des comptes
 - 2. Le personnel de la Cour des comptes
 - 3. L'indépendance financière de la Cour des comptes
 - 4. Le contrôle de la Cour des comptes
 - B. Les missions de la Cour des comptes
 - 1. La mission traditionnelle : le contrôle juridictionnel
 - 2. L'assistance aux pouvoirs publics
 - 3. Le contrôle de gestion
- III. Les chambres régionales et territoriales des comptes
 - A. L'organisation des chambres régionales et territoriales des comptes
 - B. Les missions des chambres régionales et territoriales des comptes
 - 1. Le contrôle juridictionnel (supprimé au 1^{er} janvier 2023)
 - 2. Le contrôle des comptes et de la gestion
 - 3. Le contrôle budgétaire

Bibliographie

Index

Table des cartes mentales