

Formation Administration

C o n c o u r s

Édition 2016

Les finances publiques aux concours

Matthieu Houser

 La
documentation
Française 

Les finances publiques aux concours

Les finances publiques aux concours

Matthieu Houser

Maître de conférences en droit public (HDR)
à l'université de Bourgogne-Franche-Comté

Membre du Centre de recherches juridiques
de l'université de Franche-Comté
et du Groupement de recherche
sur l'administration locale en Europe

DILA

Collection dirigée par

Claire-Marie Buttin

Rédaction

Monique Tolmer

Conception graphique

Michelle Chabaud

Mise en page

Éliane Rakoto

Impression

DILA

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. »

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale
et administrative, Paris, 2016

ISBN : 978-2-11-010327-7

ISSN : 1152-4235

Collection FAC en petit format

Les questions sociales aux concours
(2016)

Suzanne Maury

La GRH dans la fonction publique
(2016)

Suzanne Maury

L'économie aux concours (2016)

Jean-Louis Doney

Le droit administratif aux concours
(2015)

*Matthieu Houser, Virginie Donier
et Nathalie Droin*

**La composition sur un sujet d'ordre
général** (2015)

José Comas et Pierre Molimard

L'Europe aux concours (2015)

Michel Dumoulin

L'entretien avec le jury (2015)

Chantal Perrin-Van Hille

Sommaire

Présentation.....5

Chapitre 1

Le cadre général des finances publiques.....7

Fiche 1 . L'évolution des finances publiques dans le temps.....8

1. Historique.....8
2. Transformation des finances publiques.....12

Fiche 2 . Le déficit, la dette et la dépense publics25

1. L'essor du déficit et de la dette publics.....25
2. Les enjeux d'une dette élevée.....28

Fiche 3 . Les dépenses et les recettes35

1. Les dépenses publiques35
2. Les ressources des personnes publiques.....38
3. L'éternelle réforme fiscale46

Fiche 4 . Les acteurs politiques et administratifs des finances publiques.....51

1. Les acteurs politiques.....51
2. Les acteurs administratifs.....53

Chapitre 2

Les finances de l'État.....67

Fiche 1 . Le budget de l'État.....67

1. La loi de finances.....67
2. La préparation de la loi de finances.....72

Fiche 2 . La préparation et le vote du budget83

1. La préparation du budget par l'exécutif...83
2. Le vote par le Parlement.....86

Fiche 3 . L'exécution budgétaire.....91

1. Les modifications de l'autorisation parlementaire.....92

2. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.....96
3. L'exécution selon la LOLF 105
4. L'exécution des dépenses et des recettes publiques..... 108

Fiche 4 . Le contrôle de l'exécution des dépenses et du recouvrement des recettes..... 111

1. Les contrôles internes..... 111
2. Les contrôles externes..... 116

Chapitre 3

Les finances sociales..... 125

Fiche 1 . L'organisation générale de la Sécurité sociale..... 126

1. L'étendue de la protection sociale 128
2. Les dépenses de Sécurité sociale..... 129

Fiche 2 . Les dépenses et les recettes de la Sécurité sociale..... 134

1. Les dépenses de la Sécurité sociale..... 134
2. Les recettes de la Sécurité sociale 136
3. La gestion du déficit et de la dette 143

Fiche 3 . Les lois de financement de la Sécurité sociale..... 146

1. Le contenu des LFSS 147
2. Une procédure parlementaire particulière 151
3. L'élaboration et la mise en œuvre des LFSS..... 152

Chapitre 4

Les finances locales 157

Fiche 1 . Le cadre constitutionnel 160

1. L'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales 160
2. La nature de la fiscalité locale 162
3. La compensation des compétences transférées..... 164
4. La péréquation..... 165

**Fiche 2 . Les ressources et les dépenses
des collectivités territoriales..... 167**

- 1. Les ressources locales 167
- 2. Les dépenses..... 177

**Fiche 3 . La procédure budgétaire
et les contrôles de l'État..... 182**

- 1. Les principes budgétaires locaux..... 182
- 2. Les contrôles de l'État..... 185
- 3. Les conséquences de ces deux modes
de contrôle..... 187

Chapitre 5

Les finances européennes .. 189

**Fiche 1 . Les instruments budgétaires
de l'Union 191**

- 1. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 191
- 2. Le budget annuel..... 193

**Fiche 2 . Les dépenses et les ressources
de l'Union européenne..... 194**

- 1. Les dépenses de l'Union 194
- 2. Les ressources de l'Union
européenne..... 198
- 3. La France et l'Union européenne 202

Présentation

Les finances publiques constituent une matière enseignée dans de nombreuses filières universitaires (droit, administration économique et sociale) et dans les instituts d'études politiques (IEP).

Compte tenu des modalités d'accès aux différentes fonctions publiques, cette matière voit son importance renforcée et de nombreux concours insistent sur sa nécessaire maîtrise. À titre d'exemple, si les finances publiques ont été, pendant longtemps, une matière obligatoire à l'oral du concours d'accès à l'École nationale d'administration (ENA), elles sont devenues, par l'arrêté du 16 avril 2014, une matière obligatoire à l'écrit avec une épreuve « *consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter* ». Pour accéder aux instituts régionaux d'administration (IRA), l'épreuve de questions à réponse courte (QRC) comporte également une interrogation en finances publiques.

Pour le concours d'inspecteur des finances publiques, l'épreuve se dénomme « Finances et gestion publiques » et revêt une nature différente : elle consiste en une « *réponse à des questions et/ou [en un] commentaire d'un ou plusieurs textes et/ou cas pratiques* ».

L'importance de cette matière contraste trop souvent avec le peu d'investissement des candidats. En effet, les finances publiques sont fréquemment négligées par les étudiants comme par les candidats qui cherchent à les contourner lors des épreuves écrites. Or, cette « stratégie » présente un défaut majeur : les questions de finances publiques reviennent régulièrement, tant lors des *oraux* que dans le cadre des *épreuves écrites* d'admission.

Il est vrai qu'au premier abord, la matière peut sembler aride. Néanmoins, une fois ce sentiment dépassé, les finances publiques révèlent leur véritable caractère, celui d'une matière profondément politique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si elle irrigue régulièrement l'actualité (déficit budgétaire, fiscalité, financement de la décentralisation, de la protection sociale, etc.).

Pour autant, l'étude des finances publiques ne doit être ni galvaudée ni traitée en des termes journalistiques. Leurs véritables enjeux doivent être mis en évidence. D'ailleurs, les questions posées aux concours sont rarement de simples questions de cours mais cherchent à dégager les problématiques actuelles.

Sur le fond, les finances publiques constituent une matière en pleine évolution. Les sujets posés lors des différents concours illustrent cette caractéristique, que les candidats doivent intégrer dans leur mode de travail et de révision. À titre d'information, lors du concours 2015 d'inspecteur des finances publiques, les candidats devaient composer sur « Le pilotage des finances publiques » ou sur « Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances ». En 2014, à ce même concours, l'épreuve les invitait à traiter l'un des sujets suivants : « Quelles évolutions pour les prélèvements obligatoires en France ? » ou « Les aspects budgétaires et financiers des dépenses de personnel de l'État ».

La session 2015 des IRA démontre à nouveau l'emprise de l'actualité sur les finances publiques mais aussi la pluridisciplinarité de cette matière. En finances publiques, les candidats étaient interrogés sur « Le cadre budgétaire et comptable des organismes publics » alors qu'en économie, ils l'étaient sur « Le poids de la dette publique ». Ce dernier sujet aurait d'ailleurs pu relever des finances publiques ; sa réponse aurait alors impliqué une autre approche.

Dans notre ouvrage, candidats aux concours et étudiants trouveront l'essentiel du programme, traité de façon synthétique mais complète. Il a pour ambition de dégager les grands enjeux des finances publiques tout en exposant clairement et de manière exhaustive les notions importantes. Ce livre présente également les évolutions récentes (nouveaux impôts, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, décret de novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique, réforme du financement local et européen, influence du droit de l'Union européenne sur les finances publiques nationales...).

CHAPITRE 1

Le cadre général des finances publiques

Les finances publiques sont une science qui étudie les mécanismes et les procédés permettant à la sphère publique de prélever des impôts ou des taxes et d'effectuer des dépenses afin d'accomplir des missions d'intérêt général. En conséquence, cette matière s'intéresse tant aux personnes publiques qu'aux personnes privées prélevant des fonds publics.

Fondamentalement politiques, les finances publiques nécessitent des compétences diverses.

Si l'étude de leurs règles juridiques livre en effet de précieux enseignements, il ne faut pas pour autant négliger l'origine historique de certains mécanismes ni les fondements économiques de quelques impôts et dépenses.

Les finances publiques sont une matière en pleine mutation. En effet, l'essor des finances sociales et locales a contribué à démembrer les finances de l'État et a abouti à la mise en place de nouveaux mécanismes.

Enfin, autre particularité notoire : les déficits publics, récurrents depuis une trentaine d'années, rendent nécessaire le recours à des procédés visant à limiter la dépense publique, en raison notamment de l'influence grandissante du droit de l'Union européenne.

Fiche I

L'évolution des finances publiques dans le temps

Section I. Historique

I. Le principe du consentement à l'impôt

Les premières traces attestant du consentement à l'impôt apparaissent en Grande-Bretagne au XIII^e siècle. Dès 1215, le roi Jean sans Terre accorde à ses barons en révolte la *Magna Carta*, selon laquelle le roi admet qu'il ne pourra lever l'impôt qu'avec le consentement des représentants des contribuables. À ce premier épisode normatif succède, 470 ans plus tard, en 1689, le *Bill of Rights*. Cet important texte britannique, qui définit les grandes libertés, donne de nouveaux pouvoirs au Parlement, dont un avis obligatoire pour la levée d'un nouvel impôt royal. Le principe du *consentement à l'impôt par le peuple* est né.

En France, le principe du consentement à l'impôt abordé par les états généraux (clergé, noblesse et tiers état) s'affirme progressivement au cours du Moyen Âge, notamment avec Philippe le Bel pendant la guerre de Cent Ans. Mais, de 1614 à 1789, les états généraux ne sont plus convoqués, et la demande de leur réunion devient l'une des revendications des révolutionnaires. D'ailleurs, les 4 et 5 mai 1789, la première décision prise est de déclarer « *nuls et illégaux tous les impôts existants comme établis sans le consentement de la nation* ». Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 proclame à nouveau ce principe, de façon assez détaillée, en précisant certains éléments relatifs au prélèvement de l'impôt et à son contrôle. Ainsi, aux termes des articles 13, 14 et 15 de la DDHC, sont posés les principes suivants :

« *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.*

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.

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

L'existence d'une telle richesse normative dans la DDHC n'est pas un hasard. Elle répond, entre autres, à la situation financière difficile de cette période : l'État peine à se financer, il convient de créer de nouveaux impôts et de les contrôler étroitement pour éviter une nouvelle dérive budgétaire.

L'insertion de la DDHC dans le bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel participe d'une vision moderne des finances publiques, avec des fondements constitutionnels clairement avérés et un contrôle croissant de la loi au regard de la Constitution en matière financière.

2. Construction du droit budgétaire

La situation catastrophique des finances publiques en France à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e explique la volonté de l'administration napoléonienne puis de la monarchie parlementaire de créer de nouvelles institutions. Ainsi sont créés la Banque de France en 1800, le Trésor public en 1806, la Cour des comptes en 1807, la Caisse des dépôts et consignations en 1816 ou encore les crédits fonciers de France en 1832.

Dans le même temps, l'institution d'une monarchie parlementaire aboutit à la mise en place d'un contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif. La Restauration hérite d'une situation budgétaire difficile sur le plan financier. Le déficit est important et Napoléon a bafoué, à plusieurs reprises, le principe du consentement à l'impôt en créant de nouvelles impositions sans l'accord des Assemblées. Aussi est adoptée en 1814 la Charte constitutionnelle, qui réaffirme les principes fondamentaux du droit budgétaire. C'est aussi l'époque des premiers grands financiers tels que le baron Louis, qui a été ministre des Finances à plusieurs reprises, le marquis d'Audiffret ou encore le comte de Villèle. Pendant cette période est également instaurée la règle des « quatre temps alternés », selon laquelle le gouvernement prépare le budget, le Parlement le vote, l'exécutif l'exécute et le Parlement

le contrôle. Cette règle, toujours en vigueur, accorde de la souplesse à l'exécutif tout en permettant au Parlement de le contrôler.

Cette dynamique budgétaire se manifeste avec l'apparition des **grands principes budgétaires** qui permettent de mieux gérer les finances publiques. Ainsi, un meilleur contrôle de l'impôt et des dépenses implique que ceux-ci soient votés tous les ans ; c'est la naissance du principe de l'*annualité*. Mais encore faut-il disposer d'un document unique (principe d'*unité*), d'une identification claire des dépenses et des recettes (principe d'*universalité*) ou encore d'une *spécialisation* de la dépense afin que l'exécutif ne puisse pas décider librement de celle-ci. Sur ce point, le Parlement parvient à voter les dépenses par ministère (1817) puis par section de ministère (1827) et, enfin, par chapitre (1831). Le principe d'*équilibre* est également posé, mais dans une conception classique impliquant que le déficit n'existe pas. En d'autres termes, peu importe le montant des dépenses, il faut trouver des recettes. Dans le même temps, le Parlement réussit à voter, en 1817 et 1818, une *loi de règlement* lui permettant de vérifier la correcte exécution budgétaire de l'année écoulée.

La période du Second Empire se caractérise par un double mouvement : d'une part, l'adoption d'un nouveau règlement relatif à la comptabilité publique (décret du 31 mai 1862), qui apparaît comme une grande avancée, et, d'autre part, la mise en cause de certains principes comme la spécialité. Ce déclin dure jusqu'à la III^e République (1870-1940) qui, conformément à sa nature politique, voit le Parlement réaffirmer sa toute-puissance.

Dès 1871, la spécialisation des crédits avec le vote par chapitre est restaurée. L'année 1878 marque également un tournant. Le président Mac-Mahon est obligé de s'incliner devant les républicains car la Chambre refuse de voter les recettes. Quelques années plus tard, Léon Bourgeois, président du Conseil, est renversé à la suite du refus du Sénat de voter les dépenses nécessaires pour l'expédition à Madagascar.

La toute-puissance du Parlement s'impose jusqu'à la Constitution de 1958 qui, conformément à l'esprit du parlementarisme rationalisé, réduit nettement les pouvoirs du Parlement.

3. Évolution des finances publiques, du classicisme à la modernité

L'émergence de la société industrielle, au cours du XIX^e siècle, modifie radicalement le rôle de l'État et les fonctions du budget. À un État limité notamment à une intervention dans les domaines régaliens succède en effet un État-providence qui intervient dans les domaines économique et social.

C'est pourquoi l'histoire du XX^e siècle est celle d'un accroissement continu de la dépense publique. Inférieure à 10% du produit intérieur brut (PIB) avant la Première Guerre mondiale, elle se stabilise aux alentours de 30% du PIB dans l'entre-deux-guerres avant de dépasser les 40% après la Seconde Guerre, en raison principalement de la création de la Sécurité sociale. Depuis cette période, l'augmentation est constante.

Cette hausse des dépenses publiques correspond à la phase de mutation des finances publiques. Plusieurs constructions intellectuelles tentent d'expliquer leur augmentation continue. Pour Wagner, elle serait due à la complexification croissante de notre organisation sociale, qui implique sans cesse la création de nouveaux services publics. Pour Baumol, le secteur public suit l'évolution des prix dans le secteur privé. Sans une scientificité certaine, toutes ces théories contribuent à la compréhension de la phase de mutation des finances publiques.

On oppose désormais les finances publiques « classiques » aux finances publiques « modernes », ces dernières se caractérisant par de fortes dépenses et un recours chronique au déficit public.

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, l'État se voit assigner trois principales missions dans le domaine économique, selon la trilogie établie par Richard Musgrave¹ :

– l'*allocation des ressources* (ou *affectation*). Cette fonction consiste à établir un usage optimal des ressources en fonction des objectifs assignés par l'État. Ainsi, la fiscalité peut orienter les comportements individuels (par exemple : le versement pour sous-densité impose les particuliers qui

1. Cet économiste américain (1910-2007) a publié en 1959 *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Ed.

construisent des petites habitations sur de grandes surfaces, afin de lutter contre l'étalement urbain);

– la *fonction de distribution* (ou de *répartition*). C'est en fait une fonction de *redistribution* qui vise à corriger la répartition spontanée des revenus et des richesses pour instaurer une « juste répartition »;

– la *fonction de stabilisation*. Elle correspond, quant à elle, à deux objectifs de l'État dans la régulation de l'économie : le plein emploi des facteurs de production (en particulier du travail) et la stabilité des prix.

Section 2. Transformation des finances publiques

La dépense publique a considérablement augmenté depuis trente ans, en raison notamment du renforcement des finances sociales et locales, et a abouti à un éclatement des finances publiques (entre l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale). Aussi, à rebours de cette tendance, de nombreux mécanismes ont été institués afin d'éviter cet éclatement et de reconsolider les finances publiques. Cette refonte est devenue un impératif pour lutter contre les déficits récurrents. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 établit une nouvelle logique financière permettant de mieux apprécier la dépense publique et son utilité. Enfin, dernière évolution marquante, le droit de l'Union européenne oblige les États membres à créer des outils de lutte contre les déficits.

I. Éclatement et reconsolidation des finances publiques

L'**éclatement** de l'unité des finances publiques s'explique par la reconnaissance des finances locales et des finances sociales en parallèle des finances de l'État.

L'affirmation de la *décentralisation* implique que les collectivités territoriales disposent de ressources pour gérer leurs compétences. La Constitution a été modifiée en ce sens le 28 mars 2003 pour introduire de nouveaux articles. Désormais, aux termes 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». L'obligation est ainsi faite à l'État de prévoir des ressources pour les autorités locales. Mais rien n'indique la nature de ces ressources. L'article 72-2 poursuit en disposant que les collectivités territoriales « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* ».

Par ailleurs, l'instauration de la Sécurité sociale en 1945 reposait sur la volonté d'un financement indépendant de l'État et de l'impôt, provenant de cotisations sociales liées au travail, et géré par des représentants patronaux et des salariés. Même si cette logique tend à être remise en cause, elle perdure du moins dans ses fondements.

L'existence de trois masses budgétaires (celles de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales) pose des problèmes de cohérence et d'efficacité et génère parfois des doubles dépenses. En outre, l'augmentation continue de la dette publique et les déficits chroniques de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales montrent la nécessité d'un pilotage des finances publiques par l'État. L'Union européenne, elle, apprécie la dette de l'État dans sa globalité, qu'elle provienne de la Sécurité sociale ou des collectivités territoriales, toutes les administrations étant comptabilisées.

Une refondation des finances publiques est donc à l'œuvre. Plusieurs évolutions récentes manifestent cette nouvelle logique. La réforme constitutionnelle de 1996, qui crée les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), participe de ce mouvement : les parlementaires peuvent désormais contribuer à la définition des objectifs de la Sécurité sociale. Pour les finances locales, plusieurs courants demandent aussi le vote tous les ans d'une loi relative à ces questions.

La LOLF a également prévu des dispositions pour remédier à l'éclatement des finances publiques. Ainsi, son article 48 prévoit que le gouvernement remet à l'Assemblée nationale et au Sénat, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations budgétaires.

Par ailleurs, pour faire face à la situation dégradée des comptes publics, deux instances de concertation ont été créées en 2006 : la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques. Elles répondaient à une démarche novatrice d'un pilotage renforcé, décloisonné et ambitieux des finances publiques, pour mieux

préparer l'avenir. La Conférence et le Conseil regroupaient des représentants du gouvernement, du Conseil économique, social et environnemental, du Parlement, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des organismes de protection sociale obligatoire et de l'administration. Le Conseil d'orientation des finances publiques était une instance à vocation opérationnelle et constituait statutairement l'organe de préparation de la Conférence nationale. Il se réunissait plusieurs fois par an alors que la Conférence était annuelle. Chaque année, avant la Conférence, le Conseil devait présenter au Premier ministre un rapport qui était rendu public. Ces deux instances ont été supprimées en 2013 et remplacées par le Haut Conseil des finances publiques.

Plus généralement, les ressources des collectivités territoriales doivent évoluer en fonction des problématiques qui traversent l'État, d'où la réduction des dotations au nom de la lutte contre le déficit. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en instituant des lois de programmation des finances publiques, aboutit à un pilotage par l'État de l'ensemble des ressources de la nation (celles de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités). Selon l'article 34 de la Constitution : « [...] Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. 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. »

2. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001

a) L'esprit de la LOLF

Les finances publiques ont été, pendant de nombreuses années, régies par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Mais, au fil des ans, beaucoup de critiques se sont élevées : manque de lisibilité, lourdeur administrative, absence de liberté pour les gestionnaires, faible pouvoir parlementaire, utilisation des crédits sans contrôle de leur pertinence.

Tous les éléments étaient donc réunis pour qu'une nouvelle « constitution financière » soit adoptée de façon consensuelle. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'origine parlementaire, est ainsi votée le 1^{er} août 2001 à la quasi-unanimité des membres du Parlement. Ce texte

cherche à instaurer, au sein des services de l'État, une culture du résultat plutôt qu'une logique de moyens.

À cet égard, la LOLF constitue une révolution dans la comptabilité publique par rapport à l'ordonnance de 1959, qui avait fini par entraîner une grande rigidité. En effet, 90 % des dépenses de l'État – les fameux « services votés » – étaient reconduits automatiquement d'année en année, sans inventaire de la part du Parlement. Celui-ci ne discutait que des « mesures nouvelles ».

Les *chapitres*, qui constituaient l'unité de vote, ont été supprimés. En effet, leur trop grand nombre (environ 850) ne permettait pas une définition claire des dépenses publiques. Une nouvelle unité de vote a été créée : la *mission*, composée de programmes, qui correspond à une *politique publique*. Dans la loi de finances pour 2016, on compte 31 missions pour le budget général.

Par ailleurs, les pouvoirs du Parlement en la matière ont été accrus. Même s'il ne peut pas créer une mission (cette compétence étant réservée au pouvoir exécutif), il peut modifier le contenu des programmes ou même en créer s'il respecte l'équilibre global de la mission. Ainsi, son pouvoir d'amendement, qui était fortement encadré par l'article 40 de la Constitution et l'article 42 de l'ordonnance de 1959, se trouve renforcé, tout comme son pouvoir de contrôle grâce à la mise en place d'indicateurs de performance.

Dans le même temps, la LOLF développe la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes. L'article 58 de la LOLF, modifié par la loi du 12 juillet 2005, indique que « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes [...] comporte notamment :*

1° 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 [...];

2° la réalisation de 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 [...];

3° le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur;

4° le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits;

5° la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées;

6° le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances».

Après quatre ans de mise en œuvre pratique de la LOLF, la loi de finances pour 2006 a été la première à être intégralement préparée, adoptée et exécutée selon le nouveau cadre budgétaire. Au terme de plusieurs années d'application, le bilan de cette réforme d'ampleur apparaît cependant en demi-teinte. Si les ministres et les administrations se sont approprié la nouvelle nomenclature et présentation des crédits, certaines habitudes de travail et réticences au sein de l'administration réapparaissent. On peut ainsi constater une association insuffisante du Parlement, une absence de revue périodique des missions et des programmes, une information inégale ou encore un faible nombre de missions interministérielles.

b) La déclinaison comptable

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique regroupe et actualise un ensemble de textes relatifs à la gestion budgétaire et comptable, dont le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et celui du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État. Comme l'indique la notice explicative du décret du 7 novembre 2012, ce dernier prend en compte « *les nouveaux modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques* » destinés à lutter contre les déficits publics récurrents.

Toutefois, l'impact des nouvelles mesures mises en œuvre demeure difficile à appréhender car 2016 constitue la première année de pleine application du décret. Dans ce cadre, l'administration devra appliquer intégralement le recueil des normes comptables qui insiste, par exemple, sur la réduction des délais de clôture des comptes.

Plus précisément, ce décret réaffirme le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et détaille la responsabilité de ces derniers. Désormais, l'ensemble des personnes publiques et des opérateurs de l'État sont visés (État, collectivités territoriales, établissements publics,

établissements publics de santé, autres personnes morales de droit public dont la liste est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Économie et du Budget). Cette extension est logique et conforme à l'esprit du droit de l'Union européenne (UE), qui apprécie le déficit et la dette d'un État au regard des « *administrations publiques* » (voir article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG), impliquant tous les démembrements de l'État, dotés ou non de la personnalité morale. Ainsi, l'UE apprécie la dette de l'État mais également celle des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité sociale, de la Caisse d'amortissement de la dette sociale et de tous les organes exerçant des missions de service public.

En outre, l'esprit du droit de l'Union et des nouvelles normes comptables suppose d'évaluer non plus seulement la pertinence des dépenses publiques mais aussi leur soutenabilité, c'est-à-dire la capacité financière de l'administration à reconduire une dépense sur le long terme.

La circulaire du 20 août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2016 précise les éléments nécessaires pour apprécier la soutenabilité d'un budget ; ils sont issus :

- « *de la comptabilité d'engagement (AE², restes à payer et niveau de restes à payer)* ;
- *de la comptabilité de caisse (CP³, recettes, solde budgétaire, décaissements/encaissements non budgétaires, trésorerie fléchée/non fléchée...)* ;
- *de la comptabilité patrimoniale (charges/immobilisations, produits/resources, résultat, capacité d'autofinancement, fonds de roulement...)* ».

L'appréciation de la soutenabilité prend donc en compte la capacité à créer de la richesse à moyen terme, la capacité à financer à court terme, et s'étend à la pluriannualité.

Parmi les autres évolutions mises en œuvre au sein de l'administration pour répondre aux enjeux de la nouvelle gestion publique, le rôle de responsable de programme, prévu à l'article 51 de la LOLF, est précisé par le décret du 7 novembre 2012. Ce responsable est notamment chargé d'établir un

2. Autorisations d'engagement.

3. Crédits de paiement.

projet annuel de performances (PAP), de définir le périmètre des budgets opérationnels de programme (BOP) et d'en désigner les responsables.

Le décret prévoit également de nouveaux documents obligatoires de gestion :

- un document de répartition initiale des crédits et des emplois ;
- un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels.

Le décret de 2012 conforte le contrôle hiérarchisé de la dépense ; ce dernier désigne la méthode consistant, pour un comptable public, à proportionner les contrôles exercés sur la dépense aux risques et aux enjeux. Sa mise en œuvre se traduit par une modulation du moment (contrôle *a priori* ou *a posteriori*), du champ (contrôle exhaustif ou par sondage) et de l'intensité des contrôles (tout ou partie des contrôles réglementaires prévus au II de l'article 19 et à l'article 20 du décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique – GBCP).

Cela doit aboutir à des procédures de dépense mieux maîtrisées (normalisation des procédures et amélioration des dispositifs de contrôle interne), plus simples (réduction du nombre de pièces justificatives produites à l'appui des ordres de paiement) et plus rapides.

D'un point de vue plus comptable, ce décret réaffirme la justification au premier euro, qui implique pour l'ordonnateur de justifier l'utilisation du premier euro dépensé.

3. L'influence de la construction européenne

Si la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM) explique la convergence européenne des finances publiques nationales, on constate depuis 2012 l'émergence, au sein du droit de l'Union européenne, de nouvelles règles affectant les finances publiques nationales.

a) La convergence européenne des finances publiques nationales : une exigence au nom de la monnaie unique

La création de la monnaie unique

L'influence du droit de l'Union européenne sur le droit français s'explique notamment par la mise en place de l'UEM et de la zone euro. En effet, l'existence d'une monnaie unique implique une coordination et une certaine homogénéisation entre les économies nationales.

Signé à Maastricht le 7 février 1992, le traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que les États membres coordonnent leurs politiques économiques. À cette fin a été institué, sur le plan européen, un contrôle préalable des finances publiques avant la mise en œuvre de l'euro mais également un contrôle postérieur, une fois l'euro entré en vigueur. Plus précisément, des règles sont posées concernant les dépenses publiques et deux objectifs sont imposés aux États membres :

- le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB aux prix du marché doit se limiter à 3 %, sauf dérogations ou réformes structurelles ;
- le rapport entre la dette publique et le PIB doit être inférieur à 60 %.

En 1997, ce dispositif est renforcé par l'adoption simultanée :

- de la *résolution* du Conseil européen du 17 juin 1997 *relative au Pacte de stabilité et de croissance* ;
- du *règlement* du Conseil n° 1466/97 du 7 juillet 1997 *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques* ;
- du *règlement* n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*.

Le passage des États membres à l'euro, le 1^{er} janvier 1999, s'est réalisé au détriment de la situation budgétaire de certains d'entre eux, qui ne respectaient pas les critères posés par le traité de Maastricht. De même, les premières années de la décennie 2000 se caractérisent par le non-respect par plusieurs États membres, dont la France, des règles communautaires. Les procédures juridiques prévoyant des sanctions n'ont pas été appliquées jusqu'à leur terme, d'où la nécessité de réformer le Pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, la réforme de 2005 a visé à intégrer davantage de rationalisation économique dans l'appréciation des ratios de déficit et de

dette publics. En d'autres termes, l'Union peut accorder une plus grande souplesse à un État qui s'engage dans des réformes dites « structurelles ».

Une seule banque centrale

La mise en place d'une monnaie unique s'est doublée d'un système hiérarchisé des banques centrales nationales, dont la Banque centrale européenne (BCE) occupe le sommet. La gestion de la masse monétaire et, plus largement, de la politique monétaire de l'UE relève de la BCE, avec deux particularités : d'une part, une indépendance à l'égard du pouvoir politique (État membre, Parlement européen...) et, d'autre part, l'obligation assignée à la BCE par les traités de lutter contre l'inflation et d'œuvrer en faveur de la croissance économique et de la création d'emplois.

Cependant, compte tenu de cette construction hybride comprenant le maintien des budgets nationaux et une politique monétaire gérée par la BCE, de trop grands écarts de dépenses publiques et de déficit public pourraient perturber la concurrence entre les acteurs économiques et affaiblir la monnaie commune. Celle-ci deviendrait alors sujette à une spéculation qui supposerait une réaction de la BCE difficilement compatible avec ses objectifs. Aussi, le système conçu suppose une certaine convergence des finances publiques nationales.

b) Les nouvelles règles communautaires

L'envolée des déficits publics au cours des années 2008 à 2010 ainsi que la difficile coordination économique et budgétaire entre États membres ont poussé les institutions de l'Union à élaborer de nouvelles règles communautaires renforçant la coordination des politiques économiques et budgétaires entre les États membres. À ce durcissement des obligations des États membres s'ajoutent la mise en place du semestre européen et l'apport dans le droit français de nouveaux concepts.

Le durcissement des règles communautaires

La crise bancaire puis économique et sociale apparue depuis 2008 a révélé l'incapacité des dispositifs européens à endiguer la hausse des déficits et de la dette publics des États.

En 2011, cinq règlements et une directive ont modifié le Pacte de stabilité et de croissance de 1997. Ce « Six Pack » est entré en vigueur le 13 décembre 2011. Le 21 mai 2013, il est complété par le « Two Pack », qui institue un encadrement plus solide des politiques budgétaires au sein de la zone euro, notamment du processus d'élaboration des budgets nationaux. Il ne s'adresse qu'aux États membres de la zone euro.

Ces modifications ont un double objet. D'une part, elles précisent le rythme de réduction des déficits publics lorsque ceux-ci dépassent la valeur de référence. D'autre part, les règlements réduisent les délais requis pour constater les déficits excessifs et renforcent les procédures de surveillance, de décision et de sanction. Ainsi, si le Conseil estime qu'il y a déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre concerné et lui prescrit un délai de six mois, au maximum, pour engager une action suivie d'effet. En cas d'absence d'action, le Conseil peut, dans les deux mois, mettre en demeure l'État de prendre des mesures visant à déduire le déficit. Quatre mois au plus tard après la mise en demeure, le Conseil peut imposer des sanctions. En cas d'amende, celle-ci comprend un élément fixe équivalant à 0,2 % du PIB et un élément variable égal à un dixième de la différence entre le déficit et la valeur de référence (3 %).

Le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) a été signé par 25 États de l'Union (hormis la Grande-Bretagne et la République tchèque). Il contient une série d'engagements pris par les États contractants afin de favoriser la discipline budgétaire européenne et de renforcer la coordination des politiques économiques des États. Il prévoit l'introduction dans le droit national de chaque État membre de procédures garantissant le respect d'une « règle d'or », définie comme une règle d'équilibre structurel imposant que le déficit budgétaire ne dépasse pas 0,5 % du PIB.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012, le TSCG a été transposé en droit français par la loi organique du 17 décembre 2012 ; elle fixe des règles plus strictes quant au déficit autorisé et institue un Haut Conseil des finances publiques chargé de donner un avis sur les perspectives économiques et de croissance retenues par le gouvernement.

Le semestre européen

L'UE a mis en place un cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires en son sein, appelé « semestre européen ». Ce semestre est fixé selon un calendrier clair, détaillé ci-dessous.

L'intervention de l'Union commence l'année précédente avec, aux mois de novembre et décembre, la publication par la Commission européenne d'un examen annuel de la croissance et d'un rapport sur le mécanisme d'alerte pour l'année à venir. L'objectif est de fournir aux États membres des indications macroéconomiques. Durant cette phase préalable, la Commission peut décider de réaliser un bilan approfondi sur un État pour lequel les risques de dérapage des finances publiques paraissent importants.

La première étape du semestre européen se concrétise en janvier et février avec l'intervention du Conseil de l'Union, qui adopte des conclusions sur l'environnement économique de l'année suivante et dresse finalement un panorama de la situation pour les États membres. Le Parlement européen est également sollicité pour émettre un avis sur les perspectives économiques retenues.

L'étape suivante examine davantage la situation car la Commission européenne publie, pour chaque État membre, un rapport approfondi relatif aux déséquilibres macroéconomiques. Dans le même temps, le Conseil européen doit formuler des orientations politiques.

À ce stade, les États membres sont amenés à construire un programme de stabilité ou de convergence définissant la politique budgétaire et économique qui sera menée au cours de l'année et les années suivantes. Ce programme doit être déposé avant la fin du mois d'avril.

La Commission évalue ensuite ces rapports et élabore un projet de recommandation par pays. Le Conseil de l'Union européenne intervient alors pour adopter les rapports de la Commission ; entre-temps, le Conseil européen intervient également.

L'apport de nouveaux concepts dans le droit français

• La distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel

L'article 3 du TSCG pose le principe selon lequel « *la situation budgétaire des administrations publiques [État, collectivités locales, administrations de Sécurité sociale] est en équilibre ou en excédent* ».

L'équilibre est considéré comme atteint si le déficit structurel de l'État membre ne dépasse pas l'objectif à moyen terme qui lui est propre, dans la limite de -0,5 % du PIB. Si la dette publique d'un État est inférieure à 60 % du PIB et « *lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles* », l'autorisation de déficit structurel « *peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1 %* ».

Par « **déficit structurel** », on désigne le « *solde budgétaire corrigé des variations de la conjoncture* ». La règle prévue par le TSCG complète donc celle du Pacte de stabilité et de croissance, selon laquelle le déficit effectif (c'est-à-dire conjoncturel et structurel) des États membres ne peut excéder 3 % du PIB. La règle du TSCG prend désormais en compte les cycles économiques pour apprécier la santé budgétaire d'un pays.

L'article 4 du même traité prévoit que le gouvernement doit par ailleurs s'engager à réduire sa dette publique au rythme d'un vingtième du montant excédant 60 % du PIB par an, lorsque celle-ci dépasse le seuil des 60 % du PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

Dans cette logique, les nouvelles normes précitées obligent les États membres à fournir un effort minimal, mesuré par l'augmentation des dépenses publiques. Cette évolution, déduction faite des nouvelles recettes permettant de limiter son augmentation, doit être inférieure au taux de croissance potentiel du PIB à moyen terme pour les pays n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ; pour les autres, le taux d'évolution des dépenses ne doit pas dépasser l'évolution du PIB.

Cette distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel est sujette à controverse car chaque institution (Fonds monétaire international, Commission européenne, BCE, Bercy...) possède ses propres méthodes de calcul.

- **La précision de l'objectif à moyen terme (OMT)**

Chaque État membre a un objectif de déficit à moyen terme concernant sa position budgétaire, qui est défini en termes structurels. Les objectifs à moyen terme varient selon les États : ils sont d'autant plus exigeants que le niveau de la dette et le coût estimé du vieillissement de la population sont élevés.

Les objectifs à moyen terme se situent, pour les États membres qui ont adopté l'euro, au-dessus de - 1 % du PIB. L'OMT d'un État peut être revu lorsqu'une réforme structurelle majeure est mise en œuvre ou bien tous les trois ans, à l'occasion de la publication de projections permettant d'actualiser le coût estimé du vieillissement de la population. Désormais, la définition de l'OMT doit tenir compte d'une trajectoire d'évolution des finances publiques. Aussi les États membres ont-ils l'obligation de définir « *un cadre budgétaire à moyen terme crédible et efficace, avec adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins, afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle* » (directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres).

- **Le mécanisme de correction**

Les nouvelles normes communautaires cherchent également à définir des dispositifs permettant de superviser les États qui s'éloigneraient de leur OMT. Dans ce cadre, l'article 3 § 2 du TSCG a institué des mécanismes de correction « *sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles* ».

- **L'organisme indépendant**

Le TSCG prévoit aussi la mise en place, dans chaque État membre, d'un organisme indépendant chargé de veiller aux indicateurs macroéconomiques servant à l'élaboration des budgets nationaux.

Retenir l'essentiel

Les finances publiques subissent de profondes mutations. Dès lors qu'elles sont entrées dans l'ère de la « modernité », en opposition avec les finances publiques classiques, la dépense publique joue un rôle important dans l'économie nationale, du fait de son augmentation très forte en France et dans la plupart des pays développés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette évolution explique la volonté des États de maîtriser la dépense publique, *via* par exemple, en France, l'adoption de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) le 1^{er} août 2001, mais aussi la volonté de l'Union européenne de limiter les déficits publics nationaux.

Fiche 2

Le déficit, la dette et la dépense publics

Section 1. L'essor du déficit et de la dette publics

I. Les déficits publics à travers l'histoire

Sans remonter à l'époque médiévale, rappelons qu'au cours de l'histoire, on a constaté différentes phases de déficit et de dette massifs, principalement à la suite de guerres dans lesquelles était engagée la France. On peut ainsi se remémorer la situation très critique de la France avant la révolution de 1789, qui explique en partie le déclenchement de celle-ci. Cela illustre la crainte à l'égard de la situation budgétaire et le fait que la Charte constitutionnelle de 1814 indique (art. 70) : « *La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est inviolable.* » Dans le prolongement de cette nouvelle orthodoxie, tout au long du XIX^e siècle, une certaine stabilité monétaire et budgétaire peut être observée.

Au xx^e siècle, la grande crise de 1929 débouche sur une forte dette publique avoisinant, en France, 80 % du PIB en 1932 et 110 % en 1939.

2. L'essor des déficits publics et de la dette publique

Dans la période contemporaine, l'apparition de déficits chroniques, et donc d'une dette résultant de l'accumulation de ces derniers, remonte à la fin des années 1970 et aux premiers chocs pétroliers. Cette période inaugure une nouvelle phase d'instabilité, en raison notamment de l'abandon du système de Bretton Woods, qui reposait sur un mécanisme de change fondé sur l'étalon-or. En février 1973, les États-Unis abandonnent ce mécanisme au profit d'un flottement généralisé des monnaies.

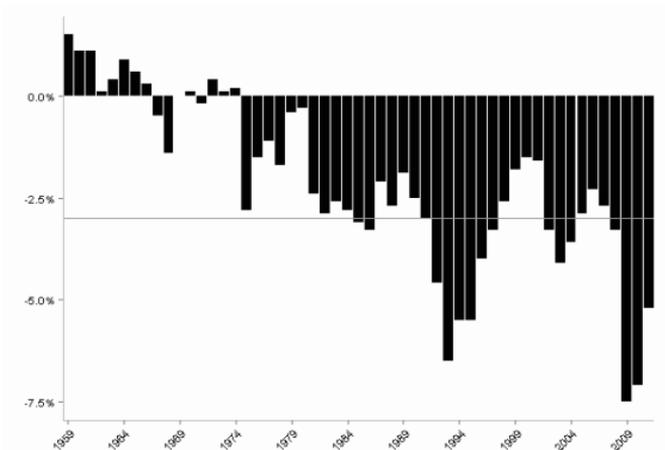
Généralement, les déficits naissent d'une différence entre les dépenses et les recettes, le phénomène étant amplifié par la dépendance de ces éléments à la conjoncture. Les dépenses ont en effet tendance à augmenter, tandis que les recettes fiscales ralentissent, voire diminuent. La dette résulte mécaniquement d'une accumulation de déficits, comme l'illustre le graphique 1 ci-contre.

Un certain nombre de rapports, dont le rapport Pébereau de 2005, estiment que l'évolution des dépenses publiques explique l'apparition d'une dette publique importante. Toutefois, ce constat nécessite une analyse.

Depuis le début du xx^e siècle, les dépenses publiques augmentent régulièrement. Inférieures à 10 % du PIB avant la Première Guerre mondiale, elles se stabilisent aux alentours de 30 % du PIB dans l'entre-deux-guerres avant de dépasser les 40 % au cours des années 1960.

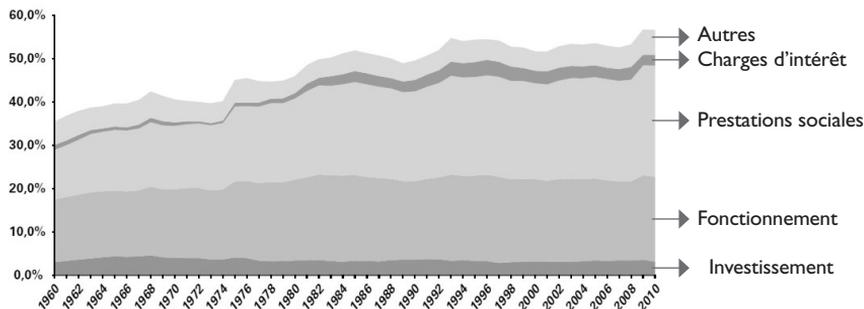
On ne peut cependant considérer que cet élément justifie, à lui seul, le montant actuel de la dette (voir graphique 2 ci-contre).

1. Évolution du déficit français en % du PIB (1959-2011)



Source : Gaël Giraud, Florent Mc Isaac et Rossi Abi Rafeh, « La dette publique française justifie-t-elle l'austérité budgétaire ? », *Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, décembre 2012, p. 2.

2. La dépense publique de 1960 à 2010 (en % du PIB)



Sources : INSEE, calculs Direction générale du Trésor (DG Trésor).

Le graphique 2 de la page 27 montre que, depuis une vingtaine d'années, les dépenses de fonctionnement et d'investissement stagnent alors que les prestations sociales et la charge de la dette augmentent.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur le contenu des dépenses publiques. À cet égard, la notion de solde primaire désigne la situation budgétaire d'un État sur une période donnée, hors paiement des intérêts pour l'encours de sa dette durant cette période. Il permet d'apprécier le niveau de fonctionnement d'un État indépendamment des engagements passés. À titre de comparaison, dans le cadre de la loi de finances pour 2016, le déficit prévisionnel s'élève à 72 milliards d'euros et la charge de la dette à 44,45 milliards.

Section 2. Les enjeux d'une dette élevée

Le niveau actuel de la dette impose de réfléchir aux dangers qu'elle représente mais aussi de suivre de près son évolution. En outre, il convient d'étudier les outils permettant de lutter ou même de maîtriser ce niveau d'endettement.

I. Les dangers

Ils sont de trois ordres : la soutenabilité, la dépendance à l'égard des marchés financiers et le coût de la dette.

a) La soutenabilité en question

Les finances publiques d'un État sont considérées comme soutenables lorsqu'il est capable d'assurer le financement de sa dette publique à très long terme sans changer de politique.

La lutte contre les déficits récurrents en France, qui dépassent régulièrement les critères européens, devient plus que jamais un impératif. À la suite de la signature du TSCG par les chefs d'État et de gouvernement, la France a adopté le 17 décembre 2012 une loi organique modifiant certains éléments dans le droit français.

Une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation des finances publiques (LPPF), distinctes des lois de finances, est régulièrement adoptée par le Parlement, qui a vocation à encadrer les lois de finances. La

dernière en date, celle du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques visant les années 2014 à 2019, définit :

- la fixation d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ;
- la mise en place d'une trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques ;
- la création d'un mécanisme de correction lorsque les finances publiques s'éloignent des objectifs.

b) La dépendance à l'égard des marchés financiers

La structure de la dette française a profondément évolué depuis les années 1980 : la part négociable est devenue largement majoritaire. Il s'en est suivi un mouvement de « dénationalisation », ce qui signifie que la majeure partie de la dette est détenue par des investisseurs privés. Cependant, l'identification précise des détenteurs des titres d'État – obligations assimilables du Trésor (OAT), bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF) – demeure délicate. Selon la classification effectuée par la Banque de France, la part détenue par les non-résidents s'élèverait, au deuxième trimestre 2015, à 63,9% de la dette, un pic ayant été atteint au deuxième trimestre 2010 avec une part de 70,6%. Néanmoins, par rapport au dernier trimestre 1999, l'écart s'avère considérable car la part des non-résidents ne représentait que 28% de la dette. La situation de la France est particulière dans la mesure où la dette externalisée y est extrêmement importante. À titre de comparaison, la part détenue par les non-résidents s'élève à 34% aux États-Unis, à 65% en Allemagne, à 79% en Grèce ou encore à 31% au Royaume-Uni. D'autres pays comme le Japon ont préféré recourir à l'épargne nationale afin d'éviter une détention de la dette par des opérateurs étrangers.

Partant de ce constat, deux types d'analyse s'opposent. D'une part, on peut estimer que la France emprunte facilement sur les marchés financiers qui lui permettent de rechercher les taux les plus bas. D'autre part, elle paraît dépendante d'un très petit nombre d'investisseurs et risque donc de subir les soubresauts de ces derniers, notamment face à la volatilité rapide et accrue des marchés financiers.

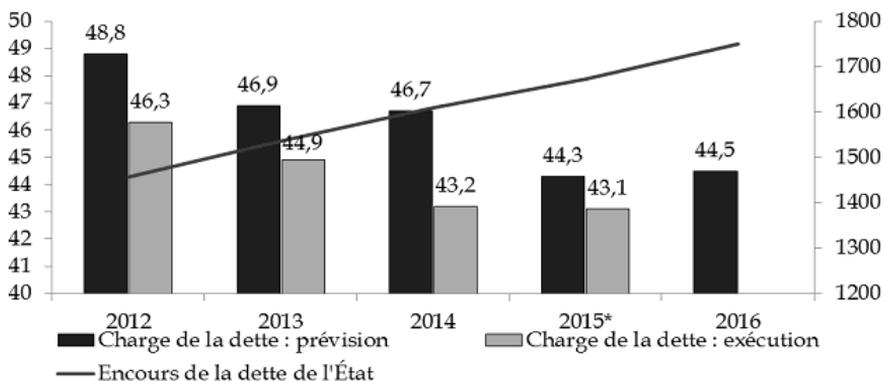
c) Le coût de la dette

Le coût de la dette française pèse fortement sur le budget de l'État. Tant que la dette ne se résorbe pas, l'État est engagé dans une gestion active de la dette

avec l'Agence France Trésor (AFT). La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), établissement public qui gère la dette sociale, fonctionne selon la même logique. Il en est de même pour les collectivités territoriales.

Charge de la dette prévisionnelle et constatée de 2012 à 2016

(en milliards d'euros)



Source : Albéric de Montgolfier, «Projet de loi de finances pour 2016. Le budget de 2016 et son contexte économique et financier», Sénat, 19 novembre 2015.

Compte tenu des dernières tendances et en particulier de la baisse des taux, la charge de la dette prévisionnelle mentionnée dans la loi de finances pour 2016 (évaluée à 44,45 milliards d'euros) devrait être plus faible.

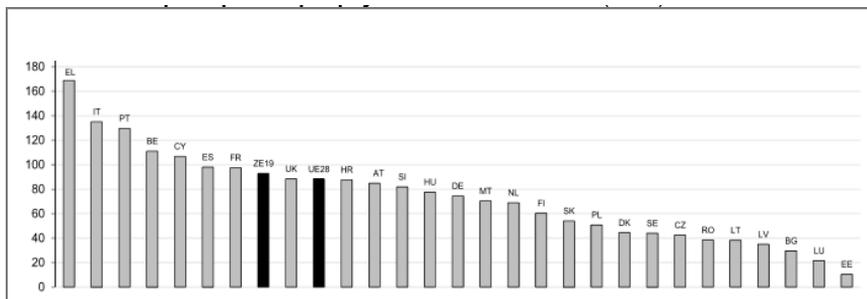
2. Les dernières tendances du déficit et de la dette publics

La dette n'a jamais été aussi élevée en France : au 4^e trimestre 2015, elle représentait 95,7 % du PIB⁴, contre une moyenne de 88,2 % du PIB pour les 28 États membres de l'Union européenne⁵.

4. Source : INSEE, *Informations rapides*, mars 2016.

5. Source : Eurostat (1^{er} trimestre 2015).

UE : ratio dette publique/PIB par pays au 1^{er} trimestre 2015 (en %)



Source : Eurostat.

Pourtant, depuis 2012, le déficit public se réduit, sans que l'équilibre entre les dépenses publiques et les recettes ne soit néanmoins atteint.

Cette diminution s'explique, d'une part, par une hausse des prélèvements obligatoires et, d'autre part, par une légère baisse des dépenses publiques en 2015.

Ratios de finances publiques (en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015
Déficit public	- 4,8	- 4,0	- 4,0	- 3,5
Dette publique (brute)	89,6	92,4	95,3	95,7
Dette publique nette*	80,6	83,6	86,5	86,9
Recettes publiques	52,0	52,9	53,4	53,2
Dépenses publiques	56,8	57,0	57,3	56,8
Prélèvements obligatoires	43,8	44,8	44,8	44,5
Évolution des dépenses (en %)				
Dépenses publiques	3,0	1,6	1,8	1,4
Dépenses publiques hors charge d'intérêt	2,9	2,1	1,9	1,6
Dépenses publiques hors crédits d'impôt	3,1	1,7	1,0	0,9

* Selon l'INSEE, « la dette publique nette est égale à la dette publique brute moins les dépôts, les crédits et les titres de créance négociables détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs ».

Sources : INSEE, DGFIP, DG Trésor, notification de mars 2016.

3. La lutte contre le déficit et la dette publics

Si, pour l'heure, le remboursement de la dette semble incertain, l'objectif consiste à limiter l'essor de celle-ci. L'une des orientations privilégiées par l'Union européenne consiste à contenir l'évolution des dépenses publiques à un rythme inférieur à celui du PIB potentiel.

Dans ce cadre, les lois de programmation des finances publiques définissent le rythme d'évolution des dépenses pour plusieurs années, la dernière en date du 29 décembre 2014 portant sur les années 2014 à 2019.

Évolution de la dette publique, prévisions 2014-2019 (en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2012-2017	90,5	88,5	85,8	82,6		
LPFP 2014-2019	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4
Pstab.* 2015-2018	95,0	96,3	97,0	96,9	95,5	
PLF 2016	95,6	96,3	96,5	96,5	95,2	93,2

* Pstab. : Pacte de stabilité.

Source : Sénat, Rapport général n° 164 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 19 novembre 2015.

Cependant, la lutte contre le déficit et la dette publics suppose d'identifier l'origine des évolutions des dépenses par sous-secteur de l'administration, comme l'illustre le tableau de l'INSEE ci-dessous.

La dette de Maastricht des APU au 4^e trimestre 2015 et sa répartition par sous-secteur (en milliards d'euros)

	4 ^e trimestre 2015
Ensemble des administrations publiques	2 096,9
en point de PIB	95,7%
dont, par sous-secteur :	
État	1 661,2
Organismes divers d'administration centrale	18,9
Administrations publiques locales	196,5
Administrations de Sécurité sociale	220,3

Source : INSEE.

Dans le même temps, il convient de suivre l'évolution de chaque sous-secteur année par année. L'exemple des collectivités est révélateur : leur besoin de financement varie fortement d'une année à l'autre.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur (en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
État	- 81,6	- 69,6	- 75,3	- 71,3
Organismes divers d'administration centrale	- 2,6	1,4	2,9	- 1,1
Administrations publiques locales	- 3,5	- 8,3	- 4,6	0,7
Administrations de Sécurité sociale	- 12,7	- 8,8	- 7,9	- 5,7

Sources : INSEE, DGFîP, DG Trésor, notification de mars 2016.

Dans ce débat, la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 a fixé pour les années 2014-2019 un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) non contraignant, ayant vocation à faciliter un pilotage global de la dépense publique.

À défaut de parvenir à maîtriser les dépenses locales, l'État réduit ses dotations de 3,5 milliards d'euros par an en espérant que les collectivités n'aient pas d'autre solution qu'une maîtrise de leur dépense.

Dans ce contexte, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales est la suivante :

Évolution des dépenses de fonctionnement, 2011-2014 (en %)

2011	2012	2013	2014
+ 2,3	+ 3,2	+ 3	+ 2,2

Source : chiffres du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, 2015.

Dans le secteur social, l'obligation pour le Parlement de définir chaque année l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dans la loi de financement de la Sécurité sociale permet de mesurer et de redresser éventuellement certaines évolutions en matière de dépenses de santé.

La Cour des comptes, quant à elle, insiste sur différents points, en particulier la maîtrise de la masse salariale, comme elle l'a rappelé dans son rapport de 2015 consacré à cette question.

Extrait du rapport de la Cour des comptes

La progression de la masse salariale de l'État qui résulte des mesures prises en 2013 (stabilisation des effectifs, gel du point et réduction des mesures catégorielles) est d'environ 700 M€ par an. Or le budget triennal 2015-2017, sous-jacent à la trajectoire de la loi de programmation 2014-2019, a pour objectif de limiter sa progression à 250 M€ par an. Le respect du cadrage voté par le Parlement nécessite donc de réaliser chaque année de l'ordre de 450 M€ d'économies supplémentaires par rapport à cette tendance.

Les hypothèses retenues pour réaliser l'objectif apparaissent très fragiles, en particulier l'évolution des effectifs attendue pour les trois années 2015 à 2017 depuis l'annonce de la mise à jour de la loi de programmation militaire, qui va réduire très sensiblement les baisses d'effectifs initialement prévues du ministère de la Défense.

Source : Cour des comptes, « La maîtrise de la masse salariale de l'État », septembre 2015.

Fiche 3

Les dépenses et les recettes

Section I. Les dépenses publiques

De façon générale, depuis les Trente Glorieuses, les dépenses publiques ont connu une nette augmentation (voir le schéma du bas de la page 27).

I. Dépenses par nature et par sous-secteur de l'administration

Les dépenses publiques peuvent être présentées de différentes manières, ce qui explique les divergences de chiffres que l'on peut observer. La première méthode consiste à regrouper les dépenses de toutes les administrations et à les ventiler par fonction. Avec cette méthode, on ne distingue pas ce qui relève de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Les dépenses globales des administrations par fonction, 2014-2015 (en milliards d'euros et %)

	2014	2015	2015/2014 (en %)
Dépenses de fonctionnement	394,4	399,0	1,2
– dont consommations intermédiaires	105,2	106,7	1,5
– dont rémunérations	278,6	281,5	1,0
Intérêts	50,9	48,6	- 4,5
Prestations sociales	557,3	567,4	1,8
Autres transferts et subventions	141,9	150,5	6,0
Acquisition nette d'actifs non financiers	82,2	77,9	- 5,2
– dont investissement	79,4	75,3	- 5,1
Total des dépenses	1 226,6	1 243,4	1,4

Source : INSEE.

À cette première classification s'en ajoute une seconde, issue de la LOLF, qui décline les dépenses par politiques publiques (les missions), elles-mêmes subdivisées en programmes. Il y a 31 missions dans le budget général de la *loi de finances* pour 2016. Certaines sont très générales, telles que la Justice ou la Culture. À l'inverse, d'autres s'avèrent plus ciblées, comme la Politique des territoires, qui se compose de trois programmes : « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », « Interventions territoriales de l'État » et « Politique de la ville ». Cependant, certaines missions sont proches. Ainsi, il existe désormais une mission intitulée « Égalité des territoires et logement », dotée d'un budget avoisinant 18 milliards d'euros et comptant quatre programmes : « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires ».

Les 31 missions du projet de loi de finances pour 2016

Action extérieure de l'État	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Administration générale et territoriale de l'État	Immigration, asile et intégration
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Justice
Aide publique au développement	Médias, livre et industries culturelles
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Outre-mer
Conseil et contrôle de l'État	Politique des territoires
Crédits non répartis	Pouvoirs publics
Culture	Recherche et enseignement supérieur
Défense	Régimes sociaux et de retraite
Direction de l'action du gouvernement	Relations avec les collectivités territoriales
Écologie, développement et mobilité durables	Remboursements et dégrèvements
Économie	Santé
Égalité des territoires et logement	Sécurité
Engagements financiers de l'État	Solidarité, insertion et égalité des chances
Enseignement scolaire	Sport, jeunesse et vie associative
	Travail et emploi

Plus précisément, le montant des **dépenses de l'État** prévu par la loi de finances pour 2016 s'élève à **406,3 milliards d'euros**; certains postes sont importants, telles les charges de personnel (122 milliards) ou la charge de la dette (44,5 milliards).

Une autre approche consiste à distinguer les dépenses par sous-secteur de l'administration. En 2011, les dépenses des administrations publiques consolidées s'élevaient à 1 262,3 milliards d'euros, soit 56,0 % du PIB, et se répartissaient ainsi :

- État et organismes associés : 35 %;
- secteur local : 19 %;
- Sécurité sociale : 46 %.

2. Les dépenses fiscales

La notion de dépense publique se distingue de celle de dépense fiscale. Les « dépenses fiscales », appelées aussi « niches fiscales », constituent des *pertes de recettes directes* pour l'État qui résultent de dérogations fiscales. Il s'agit de dispositions législatives dérogatoires par rapport aux normes fiscales de référence. Les dépenses fiscales visent à répondre à un besoin économique ou social, par leurs effets incitatifs ou redistributifs (prime d'activité, exonérations de taxe foncière dans l'hypothèse d'une construction respectant des normes environnementales, réduction d'impôts dans certaines zones fragiles du territoire comme les zones de revitalisation rurale ou les zones franches urbaines).

La remise en cause d'un certain nombre de ces dépenses constitue un véritable enjeu, d'autant plus que, selon un rapport de l'Inspection générale de finances d'août 2011, 19 % des mesures évaluées sont considérées comme inefficaces, 47 % comme peu efficaces et seules 34 % sont jugées pleinement ou relativement efficaces. Désormais, ces dépenses fiscales sont présentées d'une façon plus adaptée dans un rapport annexé au projet de loi de finances, et la loi de programmation du 9 février 2009 a créé le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, chargé de présenter au mieux les dépenses fiscales. La remise en cause de certaines d'entre elles semble une mesure indispensable pour lutter contre le déficit public.

Le coût des dépenses fiscales, selon le périmètre retenu, oscille entre 75 et 100 milliards d'euros. À titre d'exemple, pour 2016, selon l'annexe au

projet de loi de finances pour 2016 consacrée aux dépenses fiscales, le manque à gagner pour l'État s'élève à 83 milliards, dont 31 milliards d'euros concernent l'impôt sur le revenu et 17 milliards la TVA.

Cette politique d'exonérations existe aussi en matière de cotisations sociales ; dans ce cas, l'expression « niches sociales » est parfois employée.

Section 2. Les ressources des personnes publiques

I. Classification

On distingue deux méthodes d'identification des ressources : une approche globale, *via* la notion de prélèvements obligatoires, et une approche plus juridique, étudiant le contenu des impôts.

a) Les prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires correspondent à l'ensemble des impôts et des cotisations sociales prélevés par les administrations et les institutions publiques. En 2014, les prélèvements obligatoires ont atteint 957,7 milliards d'euros, soit 44,9 % du PIB (contre 42,5 % en 2010), qui se décomposent de la façon suivante : 17,3 % pour les cotisations sociales et 82,7 % pour les impôts. En revanche, dans le financement de la Sécurité sociale, les cotisations sociales représentent 68 % et l'impôt 32 %⁶. Sur les 44,9 % de prélèvements obligatoires, l'État en perçoit 14,4 %, les collectivités territoriales 6 %, l'Union européenne 0,1 % et la Sécurité sociale 24,4 %.

Les prélèvements obligatoires se caractérisent principalement par la forte hausse de leur taux. Celui-ci s'élevait à 30 % du PIB en 1960 et il n'a cessé de grimper depuis lors pour atteindre 44,9 % du PIB en 2014. Cette évolution constante dans l'ensemble des pays développés est marquée par l'objectif d'une maîtrise et d'une compréhension de ce taux. L'article 52 de la LOLF du 1^{er} août 2001 impose au gouvernement de déposer tous les ans, avec la loi de finances initiale, un rapport sur ce taux et son évolution.

6. Source : INSEE.

Par ailleurs, on constate régulièrement des écarts de taux de prélèvements obligatoires entre pays. Ainsi, en Suède, le taux est supérieur d'environ cinq points à celui de la France, alors qu'en Allemagne, il est inférieur de cinq points. Malgré la difficulté des comparaisons, souvent dénoncée par la Cour des comptes, on observe des différences importantes entre pays qui s'expliquent, d'après nous, par le système social retenu et le niveau de dépenses publiques sociales.

b) Les différents types de ressources

Les ressources de l'État constituent une masse protéiforme. L'**impôt** est la ressource la plus importante. Il s'agit d'une prestation pécuniaire versée à titre définitif et sans contrepartie.

L'impôt peut être calculé de manière proportionnelle ou progressive. Dans le premier cas, le taux d'imposition n'augmente pas avec la hausse de la base fiscale; dans le second cas, au contraire, plus la base d'imposition s'élève, plus le taux s'accroît. Ainsi, la TVA est un impôt dit « proportionnel » car le taux est toujours le même, quels que soient les revenus de la personne, contrairement à l'impôt sur le revenu, qui voit son taux augmenter lorsque le revenu dépasse un certain seuil.

Cette différence de mode de calcul correspond à des approches distinctes du principe d'égalité. Dans le calcul *proportionnel*, il s'agit de l'égalité devant la loi fiscale : tout le monde est égal devant la loi; dans le calcul *progressif*, une plus grande équité est recherchée entre les contribuables.

Il existe d'autres distinctions, selon la personne bénéficiaire (État, collectivité territoriale, établissement public, Sécurité sociale...) ou la base imposable (entreprise, ménage ou consommation). D'autres encore présentent aussi un intérêt, notamment la dichotomie entre impôts *direct* et *indirect*. Dans le premier cas, l'impôt est perçu directement par la personne publique; dans le second, un intermédiaire perçoit l'argent et le reverse ensuite à la personne publique (TVA, droits de mutation à titre onéreux).

L'impôt se distingue de la **taxe**, qui est obligatoire mais correspond au financement d'un service public. Il existe une autre catégorie, la **redevance**, qui est versée par l'utilisateur lorsqu'il utilise un service public, en contrepartie des prestations qu'il reçoit. Un arrêt du Conseil d'État du 16 juillet 2007 énonce que le respect de la règle d'équivalence peut être

assuré non seulement par référence au prix de revient de la prestation fournie, mais aussi en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire (CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*).

Des modulations entre usagers sont par ailleurs possibles. Selon le Conseil d'État, « *la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure* » (CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*).

La distinction entre les « *impositions de toutes natures* » (art. 34 de la Constitution) et la redevance revêt un intérêt pratique considérable. La redevance peut être instituée par le pouvoir réglementaire, alors qu'une « *imposition de toute nature* » l'est exclusivement par le législateur. Le contentieux des redevances relève du droit commun (Conseil d'État pour les décrets, tribunaux administratifs pour les délibérations des collectivités territoriales) ; à l'inverse, le contrôle de constitutionnalité des lois ne relève que du Conseil constitutionnel.

La taxe se caractérise par l'existence d'une contrepartie qui est indépendante du coût réel du service, contrairement à la redevance. Ainsi que l'a considéré le Conseil d'État, « *un prélèvement dont le produit excède très largement les dépenses du service ne peut être regardé que comme une taxe* » (CE, 16 mai 1941, *Toublanc*, Rec., p. 91). Un autre aspect la caractérise : son caractère obligatoire, une fois sa création décidée, quelle que soit l'utilisation du service.

Les **cotisations sociales**, quant à elles, constituent des prélèvements obligatoires (décision n° 92-311 DC du 29 juillet 1992). En revanche, elles ne sont pas considérées comme des « *impositions de toutes natures* » au sens de l'article 34 de la Constitution et ne relèvent donc pas de plein droit du domaine législatif ni de la compétence du Parlement.

L'**emprunt** est une ressource provisoire non obligatoire. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, certains emprunts pouvaient être considérés comme perpétuels.

2. Évolution

Le financement de l'action publique est un thème d'actualité récurrent. En effet, le système fiscal se façonne au fil des années en créant de nouveaux impôts et en réformant d'autres sources de financement. Le système actuel a été mis en place en plusieurs étapes importantes. On peut citer rapidement l'adoption de l'impôt sur le revenu en 1914, celle du quotient familial en 1945, ou encore celles de la TVA en 1954 et de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991.

Le financement actuel

Le financement de l'action publique se décompose entre celui de l'État, des administrations de Sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2014

	En milliards d'euros	En % du total	En % du PIB
État	291,6	29,6%	13,7%
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	15,2	1,9%	0,7%
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	521,3	54,4%	24,4%
Administrations publiques locales (APUL)	127,6	13,5%	6%
Union européenne (UE)	2,1	0,6%	0,1%
Total des prélèvements obligatoires	957,8	100,0%	44,9%

Source : INSEE, Comptes nationaux.

Le financement de l'État

Le financement de l'État est assuré par différentes sources.

La première source de financement réside dans les **ressources fiscales**, qui apparaissent dans le tableau 1 ci-dessous.

1. Les recettes fiscales évaluées dans la loi de finances pour 2016

Recettes fiscales nettes	Montant prévisionnel (en milliers d'euros)
Impôt sur le revenu	76527770
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	3034000
Impôt sur les sociétés	58701960
Autres impôts directs et taxes assimilées	14501391
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	15854246
Taxe sur la valeur ajoutée	195806200
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	23599552
Total	388025119

La deuxième source de financement est constituée par les **recettes non fiscales** qui proviennent, par exemple, des revenus du patrimoine de l'État, de ses exploitations commerciales, industrielles et financières (participation de l'État dans le capital des entreprises), ou du produit des amendes et des jeux (PMU, loteries, etc.). Son montant, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros, s'avère toutefois très aléatoire d'une année sur l'autre, suivant les choix opérés par le gouvernement.

La troisième source de financement réside dans le recours à l'**emprunt**. Toutefois, cette dernière source ne constitue pas une masse uniforme. Tout d'abord, les *obligations assimilables du Trésor* (OAT) sont le support de l'endettement de l'État à long terme. La maturité de ces titres est comprise entre 7 et 50 ans. La plupart des OAT sont à taux fixe et remboursables *in fine*. Le Trésor utilise ensuite les *bons du Trésor à intérêts annuels* (BTAN), qui représentent l'endettement à moyen terme de l'État. Il émet à cette occasion au moins une ligne de BTAN d'échéance à 2 ou 5 ans. Enfin, notons

l'existence des *bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés* (BTF), qui sont l'instrument de gestion de trésorerie de l'État. Ils servent à couvrir les fluctuations infra-annuelles de la trésorerie de l'État, qui découlent pour l'essentiel du décalage entre le rythme d'encaissement des recettes et celui du paiement des dépenses et de l'échéancier d'amortissement de la dette.

2. Les recettes non fiscales prévues par la loi de finances pour 2016

Recettes non fiscales	Montant prévisionnel (en milliers d'euros)
Dividendes et recettes assimilées	5 730 900
Produits du domaine de l'État	2 443 539
Produits de la vente de biens et services	856 842
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	963 302
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1 660 179
Divers	3 992 832
Total	15 647 594

Le financement de la Sécurité sociale

Le financement de la Sécurité sociale connaît une évolution majeure depuis une trentaine d'années : une baisse continue des cotisations sociales et un recours croissant à la fiscalité.

Trois catégories de ressources peuvent être évoquées :

- les cotisations sociales ;
- les impôts ;
- les taxes.

Ces différents types de ressources se cumulent pour financer l'ensemble des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (article 39 de la LFSS pour 2016), comme le montre le tableau page 44.

Objectifs de recettes et de dépenses de la LFSS pour 2016 (en milliards d'euros)

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
Maladie	194,9	201,1	- 6,2
Vieillesse	228,7	227,8	0,9
Famille	48,8	49,6	- 0,8
Accidents du travail et maladies professionnelles	14,0	13,4	0,6
Toutes branches (hors transferts entre branches)	472,8	478,3	- 5,6

Le solde de - 5,6 milliards d'euros représente le montant prévisionnel du déficit de la Sécurité sociale. La dette dite « sociale » est constituée des déficits cumulés au cours des années antérieures par les organismes de Sécurité sociale, dont principalement les différentes branches du régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Plus précisément, la dette des organismes sociaux correspond à :

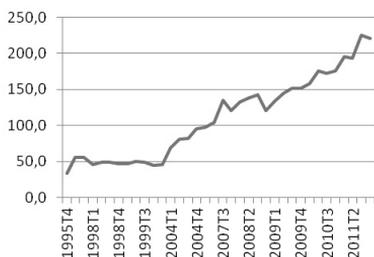
- la dette brute portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;
- la dette directement à la charge des administrations de Sécurité sociale (ASSO), qui se composent des régimes d'assurance sociale (SECU) et des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), soit essentiellement les hôpitaux.

La gestion de la dette sociale résultant des déficits du régime général et du FSV est scindée en deux compartiments :

- un compartiment à court terme, géré par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) ;
- un compartiment à long terme qui correspond au cantonnement d'une partie de la dette sociale dans la CADES.

La CADES est un établissement public national à caractère administratif créé par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 *relative au remboursement de la dette sociale*. Chargée de reprendre la partie de la dette de la Sécurité sociale qui lui est transférée, elle doit en assurer la gestion, l'amortissement du capital et le paiement des intérêts.

Dettes des administrations de Sécurité sociale (1995-2011) (en milliards d'euros)



Source : données INSEE ; graphique de l'auteur.

Trois points méritent une attention toute particulière : les cotisations sociales, les impôts et les taxes.

• Les cotisations sociales

Si, dans les années 1970 et la première moitié des années 1980, les taux de cotisations sociales ont considérablement augmenté, les cotisations employeurs sur les bas salaires ont été réduites à partir de 1993 afin de stimuler l'emploi des salariés peu qualifiés. Cette baisse de cotisations sociales était destinée à aider des secteurs géographiques fragilisés – zones urbaines sensibles (ZUS), zones de revitalisation rurale (ZRR) –, des secteurs économiques en déclin (industrie) ou des catégories socio-professionnelles très touchées par le chômage (moins de 25 ans).

La politique d'allègement des charges a connu une nouvelle accélération lors de l'instauration des « trente-cinq heures » ; celle-ci s'est en effet concrétisée par une réduction de charges pour les entreprises.

• Les impôts

La contribution sociale généralisée (CSG, créée en 1991) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS, instituée en 1996) sont les principaux impôts affectés à la Sécurité sociale. D'autres impôts ont été créés, telle la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

La CSG est utilisée par ailleurs pour financer le Fonds de solidarité vieillesse et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

• Les taxes

Plusieurs taxes ont également été affectées à la Sécurité sociale au titre du financement des exonérations de charges sociales. En 2010, le panier de recettes fiscales compensant les allègements généraux de cotisations patronales se composait de :

- la taxe sur les salaires, nette des frais d'assiette et de recouvrement ;
- la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ;
- la taxe sur les primes d'assurance automobile ;
- la TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques, dans des conditions fixées par décret ;
- la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabac, dans des conditions fixées par décret ;
- une fraction de 33,36 % des droits de consommation sur les tabacs ;
- le droit de licence sur la rémunération des débitants de tabac.

Les régimes bénéficient aussi de taxes sur des produits qui ont un lien avec les risques assurés par les régimes de Sécurité sociale, en particulier :

- la taxe sur l'industrie pharmaceutique et la promotion des laboratoires pharmaceutiques ;
- la taxe sur la distribution en gros des médicaments ;
- la clause de sauvegarde de l'industrie pharmaceutique ;
- le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ;
- le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;
- le droit de consommation sur les produits intermédiaires ;
- les droits de consommation sur les alcools ;
- la contribution sur les boissons alcooliques.

Section 3. L'éternelle réforme fiscale

La réforme fiscale constitue une nécessité constante de toute société. La fiscalité doit évoluer en fonction des richesses produites. En effet, maintenir un impôt sur une richesse qui décroît entraîne une perte de ressources budgétaires pour la personne publique alors que, dans le même temps, d'autres richesses deviennent sous-imposées.

La réforme fiscale se caractérise par une grande continuité malgré les changements de régime ou de gouvernement. Il suffit, pour s'en convaincre, de se rappeler les grandes désillusions des républicains français lors de la Révolution. Malgré le changement de régime, les impôts sur la consommation (sel, boissons), pourtant fermement condamnés avant 1789 et abolis dès les premières années de la Révolution, ont été rétablis sous le Consulat et l'Empire pour compenser les rentrées financières décevantes des nouvelles contributions directes (contribution foncière, contribution personnelle-mobilière, patente, impôt sur les portes et fenêtres).

Les défauts de la fiscalité française font l'objet d'un relatif consensus : elle est trop peu redistributive, elle pèse trop sur le travail et pas assez sur les ressources naturelles et les activités génératrices de dommages environnementaux. Aussi la réforme fiscale actuelle, qui vise à financer la dépense publique, doit-elle poursuivre quatre objectifs.

1. Améliorer le rendement fiscal

La hausse du déficit annuel et de la dette publique implique inévitablement soit une augmentation des ressources, soit une baisse des dépenses publiques, soit une politique cumulée de ces deux leviers.

2. Améliorer la compétitivité des entreprises

La mondialisation et l'interpénétration croissante des économies nécessitent une refondation de la fiscalité afin de limiter les risques de délocalisations dues au système fiscal français. Le débat se focalise sur l'ensemble du système fiscal mais aussi sur le montant des cotisations sociales payées par les entreprises.

Cette logique, souvent avancée, explique la réforme de la *taxe professionnelle* réalisée par la loi de finances pour 2010. Avant sa réforme, cet impôt portait principalement sur les équipements et les biens mobiliers (EBM), et pénalisait donc l'investissement. Son remplacement par un nouvel impôt, la contribution économique territoriale, fondée notamment sur la valeur ajoutée de l'entreprise, doit permettre d'aider l'industrie.

La compétitivité des entreprises est également liée à la diminution des charges sociales. Le débat sur ce point implique de déterminer le niveau de

dépenses sociales et leur mode de financement. La situation de la France, comparée à celle de l'Allemagne, suscite d'ailleurs souvent des interrogations. Une analyse du Trésor de 2012 illustre les écarts en termes de cotisations. D'après ce rapport, les cotisations sociales patronales s'élèvent en France à 14 % du PIB, contre 11,1 % en Allemagne. C'est dans ce contexte général qu'a été mis en place, en janvier 2013, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), afin que les entreprises puissent augmenter leurs marges et investir. Le coût du CICE pour l'État est de l'ordre de 18 milliards d'euros en 2014, soit 1 % du PIB. Pour les entreprises, le taux du crédit d'impôt est fixé, à compter de 2014, à 6 % des rémunérations et le coût pour l'État devrait s'accroître dans les années à venir.

3. Améliorer l'équité entre contribuables

La notion d'équité peut renvoyer tant à l'égalité qu'à la justice fiscale.

a) Le principe d'égalité en matière fiscale

Posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le principe d'égalité devant la loi fiscale repose sur l'interdiction de différences de régime fiscal entre contribuables, sauf si leurs situations diffèrent. Ce principe est donc distinct de celui d'égalité devant les charges publiques, qui impose une logique d'équité entre les contribuables.

Dans le cadre de l'égalité devant la loi fiscale, la loi en matière financière doit être la même pour tous. Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une disposition ouvrant un recours au profit des seuls contribuables taxés d'office à l'impôt sur le revenu est contraire au principe d'égalité (décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973). Toutefois, lorsque la situation est différente, notamment lorsque la bonne foi n'est pas contestée par l'administration, l'automaticité de l'octroi du sursis à paiement n'est pas contraire à ce principe (décision du 29 décembre 1989). À l'inverse, en l'absence de bonne foi, le refus du sursis à paiement n'est pas illégal. La rupture de l'égalité entre citoyens demeure possible quand elle répond à des objectifs d'intérêt général. Ainsi, des exonérations fiscales touchant certaines parties du territoire (départements et régions d'outre-mer – DROM –, zones de revitalisation rurale) ou des activités spécifiques s'avèrent conformes à ce principe d'égalité.

Dans le cadre de l'égalité devant les charges publiques, selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, l'impôt doit être également réparti « *entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

Mais ce principe n'indique pas de quelle façon doit être calculé l'impôt. En effet, il peut être *proportionnel*; dans ce cas, le taux d'imposition n'augmente pas, quelle que soit l'assiette. À l'inverse, il peut être *progressif*; dans cette hypothèse, plus le taux d'imposition augmente, plus l'assiette s'accroît. Le Conseil constitutionnel veille, lorsque le législateur accorde des avantages fiscaux à certaines catégories de la population, au respect du principe d'égalité devant l'impôt.

Toutefois, le principe d'égalité devant le système fiscal s'avère beaucoup plus large et renvoie à une certaine conception de la justice fiscale. L'impôt sur le revenu semble en effet peu progressif et présente plusieurs lacunes.

b) La recherche d'une plus grande justice fiscale

L'évolution du système fiscal français est marquée par une forte baisse du produit de l'impôt sur le revenu depuis vingt ans : il est en effet passé de 5 % à 2,5 % du PIB. Cet impôt repose actuellement sur une situation paradoxale puisqu'il présente des taux d'imposition relativement élevés mais aussi de nombreuses niches fiscales. C'est pourquoi un contribuable qui n'utilise pas ces options est soumis à un taux assez élevé au regard de ses revenus, bien que l'impôt sur le revenu soit un impôt progressif. Par ailleurs, le système fiscal a été alourdi par la CSG, un impôt proportionnel qui a une base d'imposition très large.

En outre, l'actuel impôt sur le revenu (IR), qui prévoit une imposition de la CSG et de la CRDS dès le premier euro, aboutit à un impôt proportionnel en bas de l'échelle alors qu'il devient progressif à partir d'un certain seuil, en raison notamment du quotient familial. L'idée d'une fusion de l'IR, de la CSG et de la CRDS est souvent avancée pour réduire les anomalies constatées.

Par ailleurs, si les personnes ayant les plus faibles revenus ne doivent pas payer d'impôts ou en payer très peu, il convient de trouver une juste imposition pour les plus aisés. En effet, économiquement, selon la courbe de Laffer, lorsque le taux de prélèvement devient trop important, un *effet d'éviction* apparaît (évasion et fraude fiscales). Dès lors, il faut éviter qu'un impôt ne devienne *confiscatoire*, c'est-à-dire qu'il constitue une charge

fiscale excessive, aboutissant par exemple à la vente d'un bien pour payer ses impôts. Cette logique explique la création en 2006 du *bouclier fiscal*, qui instituait un droit à remboursement lorsque l'ensemble des impôts payés (impôts sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières, taxe d'habitation) excédait 60 % des revenus. En 2008, ce taux a été abaissé à 50 % et les impôts pris en compte ont été élargis à la CSG et à la CRDS. Le bouclier fiscal a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2013 mais le Conseil constitutionnel a apporté un nouveau garde-fou en indiquant dans sa décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 que « *la contribution exceptionnelle sur la fortune, combinée avec l'impôt de solidarité sur la fortune pour 2012, ne fait pas peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive* ». *A contrario*, cette décision implique que le Conseil constitutionnel contrôle désormais le montant de l'impôt concernant une catégorie de contribuables.

4. Induire de nouveaux comportements (notamment écologiques)

La fiscalité a pour mission, entre autres, de modifier les comportements individuels. Cet objectif est souvent invoqué au regard des exigences écologiques. Ainsi, de nombreux mécanismes introduits dans le droit positif peuvent être interprétés à la lumière de ce dispositif. C'est dans cette logique qu'il convient d'analyser un certain nombre de crédits d'impôt instaurés dans le secteur du bâtiment. Deux éléments apportent des précisions sur ce point : d'une part, l'accord de Paris du 11 décembre 2015, obtenu lors de la 21^e Conférence des parties (COP 21), confirme la nécessité d'utiliser l'outil financier pour parvenir aux objectifs du changement climatique. D'autre part, la loi sur la transition énergétique du 17 août 2015 paraît cependant en décalage avec cet objectif, compte tenu du faible nombre de dispositions financières prévu.

Retenir l'essentiel

Le financement de l'action publique est soumis à des contraintes toujours plus fortes : déficit public, atteinte à la compétitivité et à l'égalité. Aussi la recherche d'un financement efficace constitue un objectif pour les pouvoirs publics. De grandes lignes d'évolution apparaissent, transcendant les clivages politiques : baisse des cotisations sociales et hausse des impôts, en particulier sur la consommation. Des questions restent toutefois en suspens : fusion de l'IR et de la CSG, impôts écologiques, réduction des déficits publics, préservation de la croissance...

Fiche 4

Les acteurs politiques et administratifs des finances publiques

Section I. Les acteurs politiques

Déterminer qui sont les acteurs politiques des finances publiques revient, en réalité, à s'intéresser aux relations entre le pouvoir exécutif (c'est-à-dire le gouvernement) et le pouvoir législatif (le Parlement). L'organisation actuelle découle d'une longue évolution historique qui est inextricablement liée aux relations politiques plus générales entre ces deux pouvoirs.

Si, à l'origine, le pouvoir exécutif était tout-puissant en matière de finances publiques, le Parlement a acquis une véritable légitimité grâce au principe du consentement à l'impôt, avant d'exercer à son tour sa toute-puissance sous les III^e et IV^e Républiques. Puis la V^e République a opéré un retournement spectaculaire en réduisant drastiquement les pouvoirs du Parlement, au nom du parlementarisme rationalisé. Malgré des tentatives de rééquilibrage, notamment par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, le Parlement demeure fortement soumis au pouvoir exécutif.

Les attributions respectives du Parlement et de l'exécutif obéissent à la règle des quatre temps alternés posée sous la Restauration, selon laquelle :

- la préparation du budget relève du pouvoir exécutif ;
- le vote dépend du pouvoir législatif ;
- l'exécution incombe au pouvoir exécutif ;
- le contrôle dépend du pouvoir législatif.

1. Le pouvoir exécutif

a) La préparation

Le gouvernement dispose du monopole de la préparation de la loi de finances. Le Parlement ne peut d'ailleurs pas voter des dispositions financières provenant de propositions de loi, car le contenu des lois de finances est *exclusif*. La LOLF ne revient pas sur ce point.

b) L'exécution

Le gouvernement est soumis à l'autorisation parlementaire donnée par la loi de finances. L'exécution du budget de l'État obéit à un certain nombre de règles qui visent à garantir que celle-ci se réalise au plus près de la volonté exprimée par le Parlement, tout en offrant une certaine souplesse aux gestionnaires.

2. Le pouvoir parlementaire

a) Le vote

Depuis 1958, les parlementaires disposent d'une très faible marge pour modifier le projet de loi de finances déposé par le gouvernement, même si la Constitution prévoit des délais de discussion afin qu'ils aient la possibilité d'amender le texte et une obligation de dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée avant le premier mardi d'octobre. Le pouvoir d'amendement des parlementaires est également strictement encadré du fait de l'interdiction d'augmenter la dépense publique.

Dans le cadre de la procédure de l'article 49-3 de la Constitution, « *le Premier ministre peut [...] engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale* ». Il peut en outre recourir à cette procédure pour un autre projet ou pour une proposition de loi par session, ordinaire ou extraordinaire. Cette limitation résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Auparavant, le gouvernement pouvait y recourir aussi souvent qu'il l'estimait nécessaire.

La décision du Premier ministre de recourir à l'article 49-3 de la Constitution entraîne la suspension immédiate, pour vingt-quatre heures, de la discussion du projet (ou de la proposition) de loi sur le vote duquel la responsabilité du gouvernement est engagée. Au cours de ce délai peut être déposée une motion de censure répondant aux conditions de recevabilité exposées dans le même article 49-3. Deux hypothèses sont alors possibles :

- si aucune motion de censure n'est déposée, le projet (ou la proposition) est considéré comme adopté;
- si une motion de censure est déposée, elle est discutée et votée, 48 heures après son dépôt, par les députés. En cas de rejet de la motion, le projet (ou la proposition) est considéré comme adopté. Dans l'hypothèse inverse, le texte est rejeté et le gouvernement est renversé.

b) Le contrôle

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la présentation des crédits (par « nature ») était obsolète et ne facilitait pas leur contrôle. Désormais, avec la nouvelle nomenclature classée par politiques publiques, le travail de contrôle des parlementaires se trouve amélioré. La Cour des comptes aide d'ailleurs le Parlement dans sa mission de contrôle. Différents instruments ont été créés à cet égard :

- la loi de règlement en $n + 1$;
- le contrôle tout au long de l'exécution budgétaire ;
- l'adoption de résolutions ;
- les questions écrites ou orales.

Section 2. Les acteurs administratifs

I. L'administration des finances publiques : le ministère des Finances

Le ministère des Finances, plus couramment appelé « Bercy », s'est construit à la fin du XVIII^e siècle. Il remplace les anciennes administrations financières, notamment le Contrôle général des finances de l'Ancien Régime.

Progressivement, ce ministère a acquis une grande importance, tant au sein de l'administration qu'au regard des autres organes intervenant en matière de finances publiques. Cette influence s'est manifestée par l'essor de ses effectifs mais aussi par l'augmentation de ses pouvoirs, liée à l'interventionnisme public croissant dans le secteur économique. Le ministre des Finances dispose d'une grande influence au sein du gouvernement, concurrençant parfois le Premier ministre, même si la LOLF a cherché à réaffirmer l'autorité de ce dernier sur le ministre des Finances.

L'importance du ministère des Finances se traduit également par un grand nombre de directions qui dépendent soit de sa seule autorité, soit de l'autorité de plusieurs ministres.

a) La direction générale du Trésor (DG Trésor)

La direction générale du Trésor définit les actions de la politique économique de la France et la défend en Europe et dans le monde. À ce titre, elle élabore des prévisions économiques et conseille le ministre sur les politiques publiques dans les domaines financier, social et sectoriel. Elle veille à la régulation du financement de l'économie et des institutions intervenant en matière d'assurance, de banque et d'investissement sur les marchés financiers. Elle participe également aux négociations financières et commerciales bilatérales et multilatérales, et supervise l'aide au développement. Elle gère, enfin, la trésorerie et la dette de l'État à travers l'Agence France Trésor (AFT). Celle-ci, créée en 2001, est un service à compétence nationale (SCN) placé sous l'autorité du directeur du Trésor.

Les services du Trésor public remplissent plus précisément trois fonctions :

- **caissier** : ils gèrent le compte de l'État auprès de la Banque de France (principe de l'unité de caisse), recouvrent la plupart des impôts et des recettes, paient les dépenses « ordonnancées » (prescrites) par les autres services de l'État (voir, page 96, «Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables») et en contrôlent la régularité;
- **comptable** : ils établissent la comptabilité de toutes les personnes morales de droit public (État et collectivités territoriales, par exemple);
- **financier de l'État** : ils émettent des emprunts ou mobilisent les dépôts effectués par les « correspondants du Trésor » (ensemble des personnes et des organismes publics et parapublics ayant la faculté ou l'obligation de déposer des fonds auprès du Trésor public).

L'arrêté du 11 décembre 2015 ajuste l'organisation interne de la DG Trésor.

b) La direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI)

La DGDDI exerce une mission de contrôle des exportations et des importations, et une mission de soutien à la compétitivité économique des entreprises. Elle participe à la mise en œuvre des mesures tendant à la protection de la sécurité et de la santé publiques. Elle assure, enfin, une mission fiscale puisqu'elle perçoit des taxes et droits indirects pour le compte de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

c) La direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Créé en 1946, l'INSEE collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises. Il est également chargé de coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et d'organismes privés.

Ces informations intéressent les pouvoirs publics, les administrations, les entreprises, les chercheurs, les médias, les enseignants, les étudiants et les particuliers. Elles leur permettent d'enrichir leurs connaissances, de réaliser des études, de faire des prévisions et de prendre des décisions.

En outre, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a institué l'Autorité de la statistique publique, « *qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites* » (art. 144 de la loi précitée).

d) La direction du Budget (DB)

La direction du Budget est chargée du cadrage des finances publiques et de la préparation du budget de l'État, en s'efforçant de trouver les marges de manœuvre nécessaires au financement des priorités du gouvernement. Elle propose des réformes et des économies structurelles pour maîtriser la dépense publique. Elle participe à l'élaboration de la politique économique et financière et incite à l'amélioration de la gestion publique.

e) La direction générale des Finances publiques (DGFIP)

La DGFIP a été officiellement créée par un décret du 3 avril 2008. Elle est née de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). La DGI assurait le recouvrement de la TVA, des droits de timbre et d'enregistrement, ainsi que de certains impôts directs tels que l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires. La DGCP, instituée sous la Restauration, recouvrait toutes les recettes dont le recouvrement n'était pas confié à une autre administration. Elle contrôlait puis effectuait une grande part de la dépense publique.

La DGFIP regroupe désormais ces deux anciennes directions. Elle établit les impôts, contrôle les déclarations fiscales, recense le patrimoine foncier et conserve les actes relatifs aux immeubles, recouvre les recettes publiques, contrôle et exécute les dépenses publiques, produit l'information budgétaire et comptable, offre des prestations d'expertise et de conseil financier, gère la clientèle des dépôts de fonds au Trésor et pilote la stratégie immobilière de l'État.

La DGFIP comprend en son sein la direction de la Législation fiscale, qui conçoit et élabore les dispositions législatives et réglementaires à caractère fiscal ainsi que les instructions générales nécessaires à leur application. Elle a également pour mission d'assurer la conduite des relations fiscales internationales (négociation et interprétation des conventions fiscales, procédures amiables, fiscalité des prix de transfert, négociations fiscales européennes, travaux des organisations internationales).

f) L'Inspection générale des finances (IGF)

L'IGF peut être considérée comme un grand rouage de l'État. Créée en 1831, elle trouve en réalité son origine en 1801, dans le cadre de l'Inspection du Trésor. L'IGF constitue l'un des principaux organes de contrôle interne de l'administration, disposant de prérogatives exorbitantes en matière d'enquête.

L'article 1^{er} du décret du 4 octobre 2006 redéfinit ses missions : « *Outre les missions et les attributions qui lui sont dévolues par la loi et par les textes réglementaires, l'Inspection générale des finances exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière*

administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre. Elle peut être autorisée par le ministre chargé de l'Économie et des Finances à effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne. »

g) Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

Les services de CBCM ont pour mission d'assurer une vision globale, prévisionnelle et soutenable des processus de la dépense. Chaque ministère compte désormais un service de contrôle budgétaire exercé, sous l'autorité du ministre chargé du Budget, par un contrôleur budgétaire. D'après l'article 87 du décret du 7 novembre 2012, *« ce contrôle porte sur l'exécution des lois de finances et a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la programmation, effectuée en application de l'article 66, et de la gestion en cours, au regard des autorisations budgétaires, ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques »*. Le cadre d'analyse retenu est celui du programme (art. 93 du décret). Dans le cadre de son contrôle, le contrôleur rend un avis, aux termes de l'article 94, *« sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, en prenant en compte à cet effet :*

1° la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables ;

2° la cohérence entre le montant des crédits inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et emplois mentionnés à l'article 67 et la programmation mentionnée à l'article 66 ;

3° les conséquences budgétaires de cette programmation sur les années ultérieures.

Sauf autorisation expresse du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, tant que l'avis du contrôleur budgétaire sur le budget opérationnel de programme n'est pas rendu, le responsable de ce budget ne peut consommer plus de 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus par le document de répartition initiale des crédits ».

h) Le service du contrôle général économique et financier (CGEFi)

Le CGEFi est au service de la performance publique et de la réforme de l'État. Il s'assure de la bonne gestion de l'argent public. Il comprend des missions de contrôle et d'inspection, des missions d'audit, d'études et d'expertise relatives à la gestion publique et à la modernisation de l'État, ainsi que des missions fonctionnelles chargées des questions d'intérêt commun relatives à l'exercice des attributions du service.

i) TRACFIN

TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est un service à compétence nationale qui concourt au développement d'une économie saine en luttant contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

j) L'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

L'APIE est un service à compétence nationale rattaché conjointement au directeur général du Trésor et au directeur général des Finances publiques. L'article 2 du décret du 23 juin 2015 indique que l'APIE a pour missions :

« 1° d'identifier, avec les services de l'État, leurs actifs immatériels stratégiques ;
2° de proposer au gouvernement les orientations relatives à la stratégie de gestion des actifs immatériels de l'État, en tenant compte des enjeux propres à l'ouverture des données publiques et sous réserve des compétences de la mission "Etablab" ;

3° de coordonner la mise en œuvre des orientations relatives à la stratégie de gestion des actifs immatériels de l'État mentionnées au 2° du I du présent article et d'assister les services de l'État dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de gestion et de valorisation des actifs immatériels sous réserve d'attributions spécifiques définies par ailleurs ;

4° d'assurer la mise en œuvre de services mutualisés de gestion d'actifs immatériels ;

5° de proposer des actions de formation et de veiller à la diffusion de bonnes pratiques ;

6° de favoriser les échanges et la mutualisation de bonnes pratiques entre les services de l'État en ce qui concerne le financement par le mécénat de projets d'intérêt général, et d'apporter aux services de l'État une assistance stratégique et méthodologique à la mise en place des démarches de mécénat et de partenariat;

7° de participer, en liaison avec les autres administrations concernées, à l'élaboration et au suivi des règles de comptabilité publique relatives aux actifs immatériels.»

k) Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)

Ce Conseil est un organisme consultatif créé par l'article 15 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008. Son périmètre d'action regroupe les entités publiques exerçant une activité non marchande et financées majoritairement par des ressources publiques, notamment les prélèvements obligatoires.

Sa création répond à l'article 27 de la LOLF du 1^{er} août 2001, selon lequel « l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

2. Les organes extérieurs au ministère des Finances

a) Les banques centrales

Traditionnellement, les banques centrales sont compétentes pour créer de la monnaie. Puis leurs fonctions se sont considérablement élargies. Cependant, la Banque de France a perdu un certain nombre de compétences au profit de la Banque centrale européenne (BCE).

La Banque de France

La Banque de France exerce des missions qui contribuent à l'équilibre des relations entre les acteurs économiques : médiation du crédit, traitement du surendettement des particuliers, gestion de fichiers de renseignements.

Elle surveille, pour le compte de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et les mutuelles afin de protéger les clients et les assurés, et de garantir la stabilité financière.

Elle participe également à la stabilité monétaire, en lien avec le Système européen de banques centrales (SEBC).

La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne (BCE) a été créée par le Traité sur l'Union européenne (TUE) de 1992 mais sa mise en place n'a été effective qu'en 1998.

La BCE est totalement indépendante. Ni les banques centrales nationales de l'Eurosystème, ni les membres de leurs instances de décision, ni les institutions de l'Union européenne et encore moins les gouvernements des États membres ne peuvent imposer ou exercer une quelconque contrainte sur la BCE.

Les principales tâches de la BCE sont les suivantes : fixer les taux directeurs et contrôler la masse monétaire ; gérer les réserves de devises étrangères des pays de la zone euro et procéder à l'achat ou à la vente de devises afin de maintenir l'équilibre des taux de change ; contribuer à garantir une surveillance appropriée des institutions et des marchés financiers par les autorités nationales, ainsi qu'un fonctionnement harmonieux des systèmes de paiement. Elle assure ces missions en cherchant à atteindre l'objectif qui lui est assigné par les traités, à savoir lutter contre l'inflation.

Son *directoire* assure sa gestion quotidienne. Il comprend six membres (le président de la BCE, le vice-président et quatre autres membres), désignés par les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro pour un mandat de huit ans. Par ailleurs, le *conseil des gouverneurs* définit la politique monétaire de la zone euro et fixe les taux d'intérêt auxquels les banques commerciales empruntent des fonds auprès de leur banque centrale. Il comprend les six membres du directoire et les gouverneurs des dix-neuf banques centrales de la zone euro.

b) Les juridictions financières

La Cour des comptes

- **La Cour des comptes**

La Cour des comptes est présidée par un premier président et comprend sept chambres, composées d'un président de chambre, de conseillers maîtres, de conseillers référendaires, d'auditeurs, de rapporteurs et d'experts. Chaque chambre se voit attribuer des domaines de compétence.

Le parquet est constitué d'un procureur général assisté d'avocats généraux.

Tous les membres de la Cour des comptes possèdent la qualité de magistrat inamovible, un statut régi par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État et non par le statut de la magistrature. Au grade d'auditeur de 2^e classe, le recrutement s'effectue exclusivement parmi les élèves les mieux classés issus de l'ENA, comme pour le Conseil d'État ou l'Inspection générale des finances. En outre, une procédure spécifique permet de recruter chaque année quelques officiers et, au tour extérieur, des cadres de l'administration de haut niveau.

L'article 47-2 de la Constitution définit les missions de la Cour : elle *« 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 du citoyen »*.

La Cour des comptes a quatre grandes missions : contrôler, juger, évaluer et certifier.

- **Les organes rattachés à la Cour des comptes : le Conseil des prélèvements obligatoires et le Haut Conseil des finances publiques**

Le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)** a été créé par une loi du 20 avril 2005. Il s'est substitué au Conseil des impôts ; son champ d'intervention et sa composition ont été sensiblement élargis.

Le CPO est *« chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements*

obligatoires »⁷. Le CPO « *remet chaque année au président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux* »⁸.

Le CPO peut en outre être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.

L'exposé des motifs de la loi du 20 avril 2005 indique que les pouvoirs publics attendent du Conseil des prélèvements obligatoires « *une vision complète du niveau des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire, d'une part, les impôts et taxes perçus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, et, d'autre part, de l'ensemble des cotisations obligatoires collectées au profit des institutions de protection sociale* »; et ils le chargent d'en « *apprécier l'évolution* ».

Un organisme indépendant, le **Haut Conseil des finances publiques**, a été créé par la loi du 17 décembre 2012, à la suite du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012. Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier président, il doit comporter, outre celui-ci, dix membres : quatre représentants de la Cour des comptes ; quatre personnes nommées respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et par les présidents des commissions des finances des deux Assemblées ; un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental ; le directeur général de l'INSEE. Ils sont nommés pour cinq ans et leur mandat n'est ni renouvelable ni révocable.

Le Haut Conseil se prononce sur les prévisions macroéconomiques du gouvernement et sur le respect de la trajectoire des finances publiques. Il alerte publiquement le gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction et se prononce sur les circonstances exceptionnelles lorsqu'elles sont invoquées par un pays.

7. Art. L. 351-1 du Code des juridictions financières (CJF).

8. Art. L. 351-2 du CJF.

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

Lors de l'acte I de la décentralisation (1982), des chambres régionales et territoriales des comptes ont été créées afin d'aider le préfet dans le contrôle *a posteriori* des collectivités territoriales. En 2016, il existe 13 chambres régionales des comptes métropolitaines et cinq chambres territoriales des comptes, situées dans les DROM.

Les CRTC exercent une triple mission : elles jugent les comptes des comptables publics, examinent la gestion des collectivités territoriales et contrôlent leurs actes budgétaires. Elles assurent aussi des fonctions accessoires.

• Le contrôle juridictionnel

Les CRTC jugent les comptes des comptables et statuent sur leur responsabilité. Cette procédure vise à s'assurer du respect par les comptables publics des règles d'exécution des recettes et des dépenses et du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

• L'examen de la gestion

Les CRTC examinent la gestion des collectivités territoriales et des organismes relevant de leur compétence. Ce contrôle de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. Dans ce cadre, la CRTC émet des observations, mais aucune sanction n'est prévue. Les observations sont transmises par voie de rapports d'observations provisoires puis définitives.

Les contrôles engagés visent à examiner successivement :

- la régularité, c'est-à-dire la conformité au droit, des dépenses et des prélèvements publics ;
- l'économie dans l'utilisation des fonds publics ;
- l'efficacité.

• Le contrôle des actes budgétaires

Le préfet peut saisir la CRTC de la situation budgétaire d'une collectivité ou d'un établissement public lorsqu'un budget n'a pas été voté dans les délais légaux, qu'il n'a pas été adopté en équilibre réel, ou quand un déficit

significatif apparaît à la clôture de l'exercice. Au titre de cette mission de nature administrative, la chambre apporte son expertise en qualité d'autorité indépendante. Elle formule des avis.

Elle intervient pour permettre à la collectivité d'être dotée d'un budget ou pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

De même, lorsque les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget, la chambre peut être saisie par le préfet, le comptable ou le créancier. Elle est alors amenée à apprécier le caractère obligatoire de la dépense et à adresser, le cas échéant, à la collectivité ou à l'organisme concerné une mise en demeure d'inscrire les crédits nécessaires à son budget.

Les dossiers de contrôle budgétaire sont traités en priorité car la loi exige que les avis soient rendus dans un délai très court (un mois dans la plupart des cas).

• **Les interventions spécifiques**

Le préfet peut demander un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public. Il est également fondé à interroger la chambre au sujet des conséquences des délibérations des sociétés d'économie mixte locales sur la situation financière des collectivités actionnaires.

Le directeur de l'agence régionale de santé est aussi fondé à saisir la chambre des situations financières dégradées des hôpitaux, en application du Code de la santé publique.

Les CRTC concourent également à l'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local, dans le cadre des enquêtes thématiques.

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

La CDBF est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du Code des juridictions financières). Les justiciables de la CDBF sont notamment les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs et les gestionnaires des organismes et des collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Créée en 1816, la Caisse des dépôts et consignations a vu ses missions évoluer progressivement. Elle est désormais chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue aussi au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable.

Les autorités internationales

Quelques autorités internationales exercent des missions qui ont des conséquences sur les finances publiques.

L'**Union européenne** – principalement la Commission – réalise ainsi un contrôle de plus en plus poussé, en particulier dans le cadre du semestre européen, sur les budgets nationaux afin de limiter les déficits publics excessifs.

Le **Fonds monétaire international** (FMI) exerce aussi un rôle croissant, surveillant la stabilité financière entre les États membres.

Retenir l'essentiel

Si la répartition des pouvoirs entre exécutif et législatif a été modifiée depuis 1958, renforçant les prérogatives du gouvernement, d'autres acteurs apparaissent. La décentralisation, quant à elle, a abouti à l'affirmation des collectivités territoriales dans la gestion des dépenses publiques, assortie cependant d'un contrôle exercé en particulier par les chambres régionales et territoriales des comptes. Le ministère des Finances et des Comptes publics (Bercy) a connu pour sa part des évolutions, notamment au sein de ses directions, afin de les adapter aux nouvelles problématiques des finances publiques.

La mondialisation explique le rôle croissant de l'UE et du FMI.

CHAPITRE 2

Les finances de l'État

Fiche I

Le budget de l'État

Section I. La loi de finances

I. La notion

La notion de « loi de finances » est apparue en 1956 pour souligner la forme législative de l'acte budgétaire. Cette loi est votée par le Parlement suivant une procédure spéciale prévue par l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958.

L'article 34 de la Constitution définit cette catégorie particulière de loi : *« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »* L'article 1^{er} de la LOLF précise que ces lois *« déterminent [...] la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier »*.

La fonction essentielle de la loi de finances n'est donc pas simplement de se prononcer sur un montant financier alloué à l'État, mais de *définir la nature et l'affectation* des charges et des ressources. Cela explique son

statut juridique particulier, qui comprend des règles précises relatives à son contenu mais aussi à sa présentation.

L'article 1^{er} de la LOLF énumère quatre catégories de loi de finances :

- la loi de finances **initiale** ou de l'année. Il s'agit de la première loi de finances, votée généralement en décembre de l'année fiscale $n - 1$. Elle assure la détermination générale *a priori* des charges et des ressources et autorise les dépenses et les ressources de l'État ;
- la loi de finances **rectificative**. Les lois de finances rectificatives corrigent, au cours de l'année, la détermination des charges et des ressources établies par la loi de finances de l'année. Elles se définissent comme les seules lois qui peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances initiale. L'adoption d'une telle loi n'est toutefois pas obligatoire ;
- la loi de **règlement**. Elle constitue une catégorie à part dans le domaine des lois de finances car ce n'est pas une loi de prévision ni d'autorisation. La loi de règlement permet de clore un exercice budgétaire en établissant tous les résultats connus, aussi bien en recettes qu'en dépenses. Elle est aussi appelée *loi de bilan*.

Son rôle est de permettre le contrôle par le Parlement de l'exécution du budget par le pouvoir exécutif. Cette loi ratifie également les diverses modifications réglementaires du budget initial et met en évidence toutes les opérations qui n'avaient pas été précisément autorisées par la loi de finances de l'année ou par les différentes lois de finances rectificatives. La loi de règlement de l'année n est votée en $n + 1$, avant le débat de la loi de finances de l'année $n + 2$;

- la loi **spéciale**. Si la loi de finances de l'année n n'a pas pu être adoptée à temps, une loi spéciale (art. 45 de la LOLF) autorise le gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants, jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

2. La présentation des lois de finances : une structure bipartite

L'article 34 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances de l'année doit comprendre deux parties distinctes, comme toutes les lois de finances. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que la première devait être votée avant la seconde (décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979).

La **première partie** concerne les dispositions relatives à l'*équilibre du budget*, comprises de façon globale. Ainsi, elle présente surtout les recettes. En ce qui concerne les dépenses, seul un volume global de dépenses est pris en compte, sans détails.

La première partie comporte également un tableau d'équilibre des recettes et des charges et, donc, le niveau du solde budgétaire annuel, ainsi que la variation de la dette négociable de l'État et un plafond des emplois calculés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT).

La **seconde partie** décrit plus précisément les grandes *masses de dépenses* dont les montants ont été mentionnés dans le tableau de la première partie. Elle comprend par ailleurs les éléments qui n'influent pas sur l'équilibre budgétaire. Elle fixe principalement :

- par mission pour le budget général, par budget annexe et par compte spécial : le montant des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des découverts autorisés ;
- par ministère et par budget annexe : le plafond des autorisations d'emplois ;
- le plafond des reports de crédits.

Et elle autorise l'octroi des garanties de l'État aux reprises de dettes.

Elle peut aussi définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, approuver des conventions financières et comporter :

- des dispositions fiscales qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (réglementation fiscale notamment : contentieux, organisation, procédure, mesures de lutte contre la fraude...);
- des dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année;
- toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
- toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Depuis la loi organique du 17 décembre 2012, la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un *tableau de synthèse* qui retrace, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant de passer de l'un à l'autre.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

L'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale précise si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles qui ont permis de le calculer, pour cette même année, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

3. Le contenu des lois de finances

La loi de finances détermine **les charges et les ressources de l'État**, mais son contenu est assez varié : elle contient des dispositions relatives à la fiscalité, au contrôle exercé par le Parlement ou encore au régime juridique des comptables publics. Elle comprend aussi une partie comptable, ce qui correspond au sens strict à la notion de budget de l'État.

Toutes les dispositions financières sont ainsi concentrées dans une loi, afin d'éviter leur dispersion. Les lois de finances disposent d'un **domaine réservé**, c'est-à-dire de dispositions juridiques qui ne peuvent figurer que dans une loi de finances. Ce domaine réservé se divise en quatre ensembles :

- des dispositions obligatoires qui doivent figurer dans la loi de finances ;
- des dispositions facultatives, qui ne peuvent être introduites que dans une loi de finances ;
- un domaine facultatif et partagé entre les lois de finances et les lois ordinaires ;
- les cavaliers budgétaires, à savoir des dispositions qui n'ont pas leur place dans une loi de finances sous peine de censure par le Conseil constitutionnel.

a) Le domaine exclusif obligatoire

Selon l'article 34 de la LOLF, ce domaine comprend les éléments suivants :

- l'autorisation annuelle de perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État et aux autres personnes morales habilitées à les percevoir (collectivités territoriales, établissements publics et organismes divers) ;

- l'évaluation des ressources budgétaires : rendement des impôts dont le produit est affecté à l'État, mais aussi produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, des revenus du domaine et des participations financières, des bénéfices des entreprises nationales, des remboursements des prêts et avances et du montant des produits divers de l'État ;
- les plafonds des grandes catégories de dépenses et des données générales de l'équilibre financier, c'est-à-dire l'« article d'équilibre » ;
- le plafond et le détail, par mission, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des autorisations de découvert pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux ;
- le plafond des autorisations d'emploi par ministère et par budget annexe ;
- les autorisations relatives aux emprunts, accompagnées d'un tableau de financement qui évalue les charges et les ressources de trésorerie participant à la réalisation de l'équilibre financier ;
- la fixation d'un plafond de variation de la dette publique ;
- un article liminaire (voir page 69).

b) Le domaine exclusif facultatif

Il s'agit des dispositions qui ne peuvent être introduites que dans une loi de finances, mais elles ne figurent pas nécessairement dans chaque loi de finances.

Le domaine exclusif facultatif, prévu par l'article 34 de la LOLF, comprend :

- les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;
- les dispositions modifiant la loi de finances de l'année qui ne peuvent figurer que dans les lois de finances rectificatives (art. 35) ;
- les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire ;
- une évaluation des prélèvements sur recettes ;
- un plafond de report de crédit ;
- un plafond d'évolution de la dette de l'État ;
- une autorisation des garanties et des reprises de dettes accordées par l'État.

c) Le domaine facultatif et partagé

Il est prévu par le 7^e alinéa de l'article 34 de la LOLF. Pour ces matières, un choix s'ouvre entre la loi de finances et la loi ordinaire. Le domaine partagé contient :

- les dispositions fiscales qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;
- les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année ;
- les modalités de répartition des concours financiers de l'État vers les collectivités territoriales ;
- l'approbation des conventions financières ;
- toute disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;
- toute disposition relative à la comptabilité de l'État et au régime de responsabilité pécuniaire des agents publics.

d) Les cavaliers budgétaires

Les dispositions qui ne relèvent pas des trois domaines précédents n'ont pas leur place dans une loi de finances. Elles sont appelées « cavaliers budgétaires ». Si de telles dispositions sont néanmoins votées par le Parlement, le Conseil constitutionnel censurera les articles s'il est saisi.

Section 2. La préparation de la loi de finances

I. Les grands principes budgétaires

Adoptés pendant la Restauration, les grands principes budgétaires ont pris place progressivement mais durablement au sein des finances publiques. Si personne ne remet en cause leur existence, ils ont néanmoins subi des évolutions importantes, notamment avec l'adoption de la LOLF, le 1^{er} août 2001, et sous l'influence du droit de l'Union. Par ailleurs, aux principes traditionnels s'ajoutent désormais de nouveaux principes.

a) Le principe d'annualité

Le principe d'annualité peut sembler extrêmement simple. Il signifie, d'une part, que les lois de finances sont votées avant l'année sur laquelle elles portent et que, d'autre part, elles ne valent autorisation que pour une année.

En conséquence, il n'existe *pas d'impôt permanent* (art. 1^{er} de la LOLF) et les crédits non dépensés par l'État ne peuvent pas être utilisés l'année suivante.

L'exercice s'étend sur une année civile. Mais il est possible de dissocier année civile et année budgétaire, comme le font par exemple le Japon, la Grande-Bretagne et les États-Unis.

D'un point de vue comptable, il convient de choisir le moment de l'année où s'effectuera l'encaissement ou le décaissement des fonds. À cet égard, deux systèmes sont envisageables :

- le système des comptes de caisse ou système de la gestion, dans lequel le critère de comptabilisation est le moment où l'opération de caisse est réellement effectuée;
- le système de l'exercice ou système des droits constatés, dans lequel on rattache à l'année budgétaire les recettes et les dépenses ayant juridiquement pris naissance au cours de l'année civile en question. Cette méthode, utilisée par la comptabilité privée, donne une image fidèle du résultat de l'exercice.

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le système des comptes de caisse a été abandonné; la comptabilité générale de l'État est désormais fondée sur le *système de l'exercice*, selon le principe des droits constatés (art. 30 de la loi organique de 2001), c'est-à-dire que « *les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement* ».

Le système de l'exercice permet d'obtenir une image précise de la situation patrimoniale de l'État. Pourtant, ce système n'est pas parfait; en particulier, il ne permet pas un suivi précis de l'autorisation de dépense ou de recette.

Cependant, le principe d'annualité subit des **remises en cause** de deux ordres : une remise en cause infra-annuelle (lois de finances rectificatives) et une remise en cause supra-annuelle (plusieurs dispositifs).

Tout d'abord, l'article 34 de la Constitution a créé « *des lois de programmation [qui] déterminent les objectifs de l'action de l'État. [...] Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». La loi organique du 17 décembre 2012 a défini leur contenu.

La seconde dérogation majeure concerne les autorisations pluriannuelles. L'article 8 de la LOLF dédouble l'autorisation parlementaire en matière de

crédits pour l'ensemble des dépenses de l'État. Les autorisations d'engagement (AE) « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » et encadrent les engagements juridiques que les administrations sont autorisées à contracter auprès de tiers au nom de l'État. Inversement, les crédits de paiement (CP) « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés...* ».

La LOLF prévoit toutefois un encadrement spécifique des dépenses de personnel : les ouvertures de crédits en AE et en CP sont de même montant et des plafonds d'emplois rémunérés par l'État sont fixés par ministère.

Enfin, les crédits non consommés peuvent être reportés à l'année suivante dans des limites strictes (voir pages 92-93).

b) Le principe de spécialité

Pour exercer leur contrôle, les parlementaires ont rapidement eu besoin de connaître la destination des crédits. Aussi, la loi du 25 mars 1817 a imposé le vote des crédits par ministère, puis l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 a renforcé ce dispositif en prévoyant le vote du budget par section de ministère.

Sous la monarchie de Juillet, la loi du 29 janvier 1831 consacra le principe de spécialité en instituant le vote des crédits par chapitre, qui, malgré des remous, perdura jusqu'à l'ordonnance du 2 janvier 1959, même si les votes n'intervenaient plus dans ce cadre-là. En pratique, les chapitres étaient précisés en annexes et s'imposaient au gouvernement lors de l'exécution budgétaire. La LOLF a renouvelé en profondeur cette conception.

La LOLF a pour objectif de concilier la mise en œuvre du principe de spécialité dans une logique de politiques publiques, c'est-à-dire une présentation et un vote des crédits permettant de comprendre et de mesurer leur utilisation et de faciliter dans le même temps la liberté des gestionnaires.

Désormais, les crédits sont spécialisés en **programmes**. Selon l'article 7 de la LOLF de 2001, un programme correspond « *à 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* ». Les programmes

sont regroupés au sein de **missions** qui ne peuvent être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Une mission est « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » et relève « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* » (art. 7). Ainsi, les programmes sont placés sous la responsabilité d'un seul ministre, alors que les missions peuvent être interministérielles. Par exemple, au sein de la loi de finances pour 2013 a été créée une mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » regroupant des programmes qui relèvent du ministre de la Défense et d'autres directement du Premier ministre.

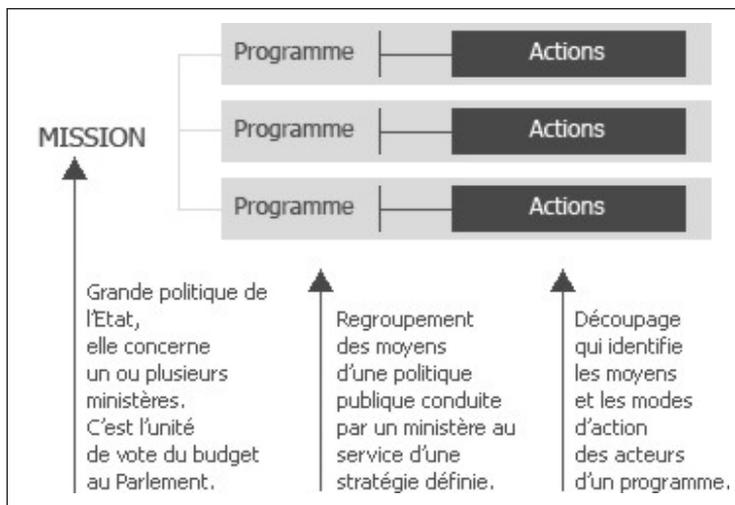
La création d'une mission est une prérogative du gouvernement. Le Parlement ne peut modifier le projet gouvernemental que dans le cadre de son *droit d'amendement* (voir page 86 « Le vote par le Parlement ») et il ne peut pas créer de nouvelles missions.

En termes d'exécution, **le gouvernement est lié par le principe de spécialité** au niveau de chaque programme. Une fois la loi de finances votée, il ne peut pas transférer des crédits d'un programme à un autre, y compris au sein d'une même mission, ni d'une mission à une autre.

Le programme constitue l'unité de spécialisation dans le cadre de laquelle le gestionnaire dispose d'une liberté presque complète pour affecter les crédits dont il dispose. Les programmes sont *fongibles*, ce qui signifie qu'en leur sein, les crédits peuvent être *librement déployés* par les gestionnaires. Plus exactement, la fongibilité des programmes est asymétrique car si les crédits de personnel peuvent renforcer un autre titre de dépense, l'inverse n'est pas vrai. Ainsi, depuis la LOLF, les rémunérations et les emplois des fonctionnaires font l'objet d'une surveillance accrue.

Au sein d'un programme, les crédits sont *répartis en titres*. Le gestionnaire dispose d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits entre les titres, qui sont au nombre de sept (art. 5 de la loi organique de 2001) : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement (autres que celles de personnel), charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention, dépenses d'opérations financières. L'article 5 établit aussi une liste des catégories de dépenses figurant dans chaque titre.

Une nouvelle architecture budgétaire



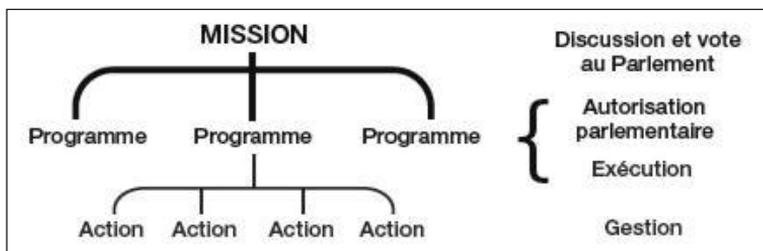
Source : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/lessentiel/la-loi-en-4-clics/une-meilleure-gestion-de-letat-au-benefice-de-tous.html>.

Finalement, le budget général est structuré en **trois niveaux** : des missions (31 dans la loi de finances pour 2016), des programmes (à peu près 130) et des actions (620 environ).

La portée du principe de spécialité varie toutefois selon qu'il s'applique aux recettes ou aux dépenses.

S'agissant des **recettes fiscales**, les autorités gouvernementales et administratives ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Aucune autorité administrative ne peut modifier le montant ou la nature des recettes fiscales définies dans la loi de finances en cours d'exercice budgétaire. En ce qui concerne les **recettes non fiscales** (emprunt, revenus du domaine, revenus d'exploitation des services industriels et commerciaux), l'autorisation parlementaire se trouve fragilisée, la loi de finances contient une évaluation de ces recettes plutôt qu'une véritable autorisation impérative de les percevoir.

L'architecture du budget de l'État



Source : ministère de l'Économie et des Finances, *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État*, 2012, p. 11.

En matière de **dépenses**, si l'autorisation budgétaire (c'est-à-dire la loi de finances) est nécessaire et ne peut être dépassée, elle n'est pas impérative. En d'autres termes, les montants inscrits en dépenses ne sont qu'une *autorisation de dépenser*. Le gouvernement dispose uniquement d'une faculté d'utilisation des crédits inscrits au budget, sauf hypothèses relevant du droit administratif dans lesquelles une obligation d'agir pèse sur l'État.

D'autres crédits ne sont pas spécialisés : les « **dotations** ». Il existe par exemple une *dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles*. Elle s'applique à des dépenses connues mais dont le montant est difficilement prévisible (dépenses d'entretien des détenus, frais de réception de chefs d'État étrangers, frais de voyages officiels, par exemple), à des dépenses provisionnées (élections à la suite d'une dissolution, référendum...) ou à des dépenses beaucoup plus imprévisibles, comme celles liées aux catastrophes naturelles.

Le principe de spécialité n'est pas non plus applicable aux **fonds spéciaux**, appelés aussi « fonds secrets », consacrés exclusivement au financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État. Le Parlement vote leur montant global sans en connaître le détail.

c) Les principes d'unité et d'universalité

Ces principes peuvent être considérés comme les deux faces de la même pièce. Ils impliquent de présenter le budget de l'État *de façon globale*. D'un point de vue formel, le principe d'**unité** se manifeste par l'existence d'un

seul document (la loi des finances). D'un point de vue matériel, le principe d'**universalité** exige de présenter *deux grandes masses* : les dépenses d'un côté, les recettes de l'autre. Dès lors, deux sous-principes s'appliquent :

- la non-affectation, qui interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour financer une dépense déterminée. Toutes les dépenses d'un budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes ;
- la non-compensation, qui interdit la contraction entre une dépense et une recette, aboutissant à diminuer le montant en volume des dépenses et des recettes.

Toutes les dépenses d'un budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes. Toutefois, il existe de nombreuses dérogations, dont certaines sont communes aux deux principes et d'autres propres à l'universalité.

Les dérogations communes aux deux principes

• Les budgets annexes

Les budgets annexes retracent les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de redevances.

Trois critères définissent le budget annexe :

- l'absence de personnalité morale ;
- une activité principale de production de biens ou de services ;
- le versement par les usagers d'une somme proportionnelle appelée « redevance ».

La création des budgets annexes est autorisée par la LOLF (art. 18). Leur création et leur suppression sont nécessairement décidées par une loi de finances et seulement sur initiative gouvernementale. L'article 7 de la LOLF indique ainsi qu'un budget annexe correspond à une mission qui ne peut être créée que par le gouvernement.

La LOLF a cependant prévu que les budgets annexes soient plus encadrés. Ainsi, elle interdit tout virement et transfert de crédit, en cours d'exercice, entre le budget général et les budgets annexes. Elle limite aussi la marge de manœuvre du gouvernement dans la gestion des budgets annexes en imposant l'utilisation d'une loi de finances (et non d'un règlement, comme précédemment) pour affecter une recette à un budget annexe.

Il existe deux budgets annexes.

• Les comptes spéciaux

Un compte spécial (art. 19 de la LOLF) retrace des opérations présentant un actif ou un passif qui sera compensé, à terme, par une opération inverse. Ainsi, les comptes spéciaux concernent essentiellement des opérations temporaires qui correspondent à des besoins très ponctuels, limités dans le temps. La doctrine les a d'ailleurs qualifiés de « comptes de passage ». De fait, outre une atteinte au principe d'unité, ils représentent une exception au principe d'annualité car ils bénéficient d'une affectation particulière de recettes.

La LOLF a posé trois types de condition :

- tout d'abord, elle impose que toute affectation de recette à un compte spécial se fasse par inscription au sein de la loi de finances (et non plus par une simple voie réglementaire, comme cela pouvait être le cas auparavant) ;
- ensuite, elle interdit tout transfert ou virement de crédit entre le budget général et les comptes spéciaux en cours d'exercice ;
- enfin, les comptes spéciaux ne peuvent pas comporter de dépenses de personnel.

• Les débudgétisations

Pour contourner le principe d'unité budgétaire, la tentation est parfois grande pour l'État de débudgétiser, créant ainsi une dérogation à l'universalité. La débudgétisation est un phénomène simple dans son principe : elle consiste pour l'État à *reporter des dépenses* sur d'autres personnes morales. Les collectivités territoriales, la Sécurité sociale ou encore la création d'entreprises publiques en constituent les exemples les plus marquants.

Mais face à cette tentation croissante de l'État de débudgétiser, le Conseil constitutionnel a dû intervenir pour fixer une limite. Dans sa décision du 29 décembre 1994 portant sur la loi de finances pour 1995, le Conseil constitutionnel a interdit au gouvernement de débudgétiser des charges permanentes appartenant par nature à l'État. Selon le juge constitutionnel, *« le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires [...] s'impose au législateur ; [...] ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui [...] présentent pour lui **par nature** un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas »*.

Il est ainsi interdit à l'État de débudgétiser :

- les retraites des agents de l'État ;
- les traitements et les cotisations sociales des fonctionnaires ;
- les charges de la dette.

Les dérogations propres à l'universalité

• Le prélèvement sur recettes

Le prélèvement sur recettes est une technique qui permet à l'État de verser à certains organismes une partie de ses recettes fiscales, directement prélevées sur le budget général. C'est une forme d'exception à la non-contraction¹ mais aussi à la non-affectation, car il s'agit de crédits identifiés qui sont affectés à ces organismes (part de la TVA pour l'Union européenne ou ressources de l'État affectées aux collectivités territoriales, par exemple).

Dans la loi de finances pour 2013, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'élevaient à plus de 55,7 milliards d'euros. Dans la loi de finances pour 2016, compte tenu de la baisse des dotations engagée depuis 2014, ce montant s'élève à 47,3 milliards d'euros.

Cette catégorie de crédit existe depuis longtemps, même si la Cour des comptes estime que le contrôle de ces dépenses est difficile. Pourtant, dans ses décisions du 29 décembre 1982, confirmées par celle du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel admet cette dérogation en estimant que le détail des opérations apparaît dans l'état législatif A.

La LOLF a toutefois prévu certaines conditions :

- la possibilité d'un prélèvement sur recettes uniquement au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne « *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* » (art. 6) ;
- la définition et l'évaluation du montant et de la destination de ces prélèvements ;
- leur justification dans une annexe spécifique ;
- leur vote séparé dans la première partie de la loi de finances. Ils pourront ainsi faire l'objet d'un débat particulier, conformément à une pratique établie au Sénat.

1. La règle de non-contraction : il ne peut pas y avoir de contraction entre recettes et dépenses afin d'assurer une présentation complète du budget.

• Les fonds de concours

Ils sont définis par l'article 17 de la loi organique de 2001. Ils permettent d'ouvrir des crédits et de les affecter au paiement de certaines dépenses. Le montant des crédits concernés atteint parfois plusieurs milliards d'euros. La LOLF impose que ces fonds de concours soient évalués, en crédits et en dépenses, par la loi de finances. Un arrêté du ministre des Finances intervient ensuite pour ouvrir ces crédits, mais ces ouvertures doivent respecter la loi de finances. Il s'agit d'un changement important par rapport à l'ordonnance de 1959, qui accordait une très grande liberté au gouvernement puisque les fonds de concours n'étaient pas inscrits en loi de finances et que la procédure d'ouverture et d'affectation des crédits suivait intégralement une voie réglementaire ; ils étaient simplement mentionnés en loi de finances pour information, sans évaluation précise.

d) Les nouveaux principes : le principe de sincérité

Après plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, le principe de sincérité budgétaire a été consacré par l'article 32 de la LOLF : *« 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. »* Toutefois, le juge constitutionnel n'a pas, jusqu'à présent, annulé de dispositions d'une loi de finances sur le fondement de ce principe.

De façon générale, seule une disposition qui révélerait de la part du gouvernement une intention de modifier l'équilibre du budget, en ignorant délibérément des informations disponibles lors de l'élaboration de la loi de finances, pourrait être annulée par le juge constitutionnel pour un motif d'*insincérité*. Le Conseil a ainsi indiqué, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, que *« dans le cas de la loi de finances [...], la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »*.

Cela signifie qu'une éventuelle méconnaissance des dispositifs organiques n'entraînerait pas automatiquement une annulation de la loi de finances, en particulier en cas de dépôt tardif ou incomplet des très nombreux documents accompagnant le projet de loi. Cela signifie aussi qu'une actualisation de ces informations pourrait être exigée en cours de débat afin de respecter le principe de sincérité.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé sa jurisprudence. Le principe de sincérité n'a pas la même portée s'il concerne les lois de règlement ou les autres lois de finances. Pour la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la Constitution, « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* (décision n° 2001-448 DC du 25/07/01). À l'inverse, « *la sincérité de la loi de règlement s'entend, en outre, comme imposant l'exactitude des comptes* » (même décision). La sincérité de la loi de règlement est un concept plus exigeant, puisqu'elle s'entend de l'exactitude des comptes. L'intensité du contrôle de constitutionnalité des lois de règlement devrait donc s'en trouver accrue.

L'exactitude des comptes devrait en effet conduire le Conseil constitutionnel à exercer un contrôle plus approfondi que celui limité aux erreurs manifestes, puisqu'il s'agit pour le Conseil de se prononcer sur la base d'éléments objectifs, alors que les prévisions contenues dans les lois de finances initiales et rectificatives relèvent davantage de la subjectivité. Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré dans la Constitution l'article 47-2 qui dispose, dans son second alinéa : « *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* », démontrant ainsi l'importance croissante du principe de sincérité. Dans sa décision du 13 décembre 2012, le Conseil constitutionnel indique que, désormais, « *la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale* ».

Retenir l'essentiel

L'entrée en vigueur progressive de la LOLF, promulguée le 1^{er} août 2001, a constitué une rupture importante dans la présentation des crédits, qui permet un contrôle parlementaire plus adapté. Désormais, la dépense publique de l'État est structurée par *missions* qui se déclinent en *programmes*, subdivisés eux-mêmes en *actions*. La mission correspond à une politique publique.

Les lois de finances (initiale, rectificative et de règlement) doivent adopter cette présentation en complément du respect des grands principes budgétaires : annualité, unité, universalité, spécialité, équilibre et sincérité.

Fiche 2

La préparation et le vote du budget

Conformément à la règle des quatre temps alternés posée sous la Restauration, la préparation du budget est régie par le pouvoir exécutif, son vote par le Parlement, son exécution par l'exécutif et son contrôle par le Parlement.

Si cette distinction semble séduisante et conforme en apparence à la Constitution, qui prévoit le vote de la loi de finances par le Parlement, en réalité le pouvoir parlementaire est extrêmement limité. Cette architecture découle directement du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958, qui se caractérise par la ferme volonté d'encadrer les pouvoirs du Parlement.

Section I. La préparation du budget par l'exécutif

L'organisation de l'année budgétaire au sein de l'administration est rythmée par la préparation du budget. D'autres obligations ont été imposées par le droit de l'Union européenne.

I. La préparation

Le travail au sein de l'administration gouvernementale est assumé par le ministre en charge des Finances mais les arbitrages relèvent du Premier ministre. Cette logique est clairement assumée par l'article 38 de la LOLF, selon lequel « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des Finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres* ».

Au mois de janvier se déroule traditionnellement un séminaire intergouvernemental consacré à la stratégie budgétaire. Le Premier ministre adresse en mars aux ministres des **lettres de cadrage** qui précisent les orientations et les normes à respecter pour la construction des différents budgets ministériels. Elles rappellent les grandes données de l'économie et leur évolution prévisible, les objectifs prioritaires de la politique gouvernementale

(réduction des déficits, maîtrise des dépenses publiques, baisse des prélèvements fiscaux...). Elles indiquent surtout aux ministres les conditions dans lesquelles ils devront préparer leur propre budget (diminution chiffrée de certaines dépenses, réexamen systématique de certains crédits, voire réduction des effectifs).

Puis s'engagent des **conférences d'économies structurelles** entre les ministres en charge des Finances (ministre des Finances et ministre du Budget) et les autres ministres. À cette occasion, ils examinent conjointement les perspectives budgétaires, les projets de réforme et les économies qui leur sont associées.

Par la suite, des conférences budgétaires se déroulent entre les différents services des ministères et la direction du Budget. En mai, le Premier ministre adresse à chaque ministère une lettre plafond. Celle-ci arrête, pour chaque mission, le montant des crédits. Elle fixe aussi, pour chaque ministère, les plafonds d'effectifs.

En principe, la lettre plafond met également fin à toute discussion. D'ailleurs, pour lui donner une portée plus officielle et plus collégiale, elle fait souvent l'objet d'une délibération du gouvernement en conseil des ministres.

La loi organique votée le 17 décembre 2012 a par ailleurs imposé la création d'un Haut Conseil des finances publiques placé auprès de la Cour des comptes et chargé d'émettre des avis sur les hypothèses économiques retenues par le gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi.

2. Le dialogue avec le Parlement

Tout au long de l'année, le Parlement cherche à être associé étroitement au travail du gouvernement.

Fin janvier, le ministre en charge de l'exécution du budget de l'année $n - 1$ est auditionné par la commission des finances. Au-delà de cette démarche ponctuelle, la commission des finances de chaque Assemblée est associée à l'exécution du budget et n'hésite pas à procéder à des contrôles. Mais, concernant la préparation de la loi de finances initiale de l'année $n + 1$, l'instance parlementaire reste très peu associée. Néanmoins, un débat d'orientation budgétaire (DOB) entre le pouvoir exécutif et le Parlement durant la préparation s'est imposé progressivement, avant d'être institutionnalisé par la LOLF.

Désormais, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un **rapport** sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, qui comporte :

- une analyse des évolutions économiques ;
- une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;
- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État et de ses charges, ventilées par grandes fonctions ;
- la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chaque programme, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat mais, juridiquement, il ne contraint pas le gouvernement car il ne fait pas l'objet d'un vote. En revanche, dans la pratique, un vote a été mis en place, en lien avec la loi de règlement. Dans tous les cas, le projet de loi de règlement est déposé avant le 1^{er} juin et doit être discuté avant l'examen du projet de loi de finances.

3. Le dépôt du projet de loi de finances

Courant septembre, la commission des comptes économiques de la Nation se réunit.

Le conseil des ministres adopte le projet de loi de finances, qui est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre. Il inclut en annexe une **programmation pluriannuelle** des finances publiques qui doit présenter l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif, détaillée par sous-secteurs des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.

Le projet de loi de finances comprend obligatoirement des annexes budgétaires :

- les « bleus » budgétaires ou les *projets annuels de performance* (PAP), qui mentionnent pour chaque mission les crédits de chacun de ses programmes, en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performance qui lui sont associés ;
- les « jaunes » budgétaires, qui sont des annexes informatives ;

- les *documents de politique transversale*, qui présentent en détail les politiques (exemples : sécurité civile, outre-mer) relatives à des programmes relevant de différentes missions ;
- les *autres documents budgétaires*, qui permettent notamment de replacer le projet de budget dans son contexte économique, social et financier : rapport sur les prélèvements obligatoires ; rapport économique, social et financier ; rapport sur les comptes de la Nation.

4. Les obligations imposées par le droit de l'Union européenne : le semestre européen

Les règles de l'Union européenne imposent chaque année un cycle de surveillance, de mars à juillet. Sur la base d'un rapport de la Commission européenne, le Conseil européen remettra, tous les ans en mars, des avis stratégiques sur les principaux défis économiques à venir. Les États membres devront intégrer ces avis en avril et réviser leurs politiques budgétaires en fonction. Des programmes nationaux devront parallèlement préciser les futures mesures portant sur l'emploi et sur l'inclusion sociale. Aux mois de juin et juillet, le Conseil européen et les ministres des Finances de l'UE donneront leur avis aux États membres, avant que ceux-ci n'adoptent leurs budgets pour l'année suivante.

Section 2. Le vote par le Parlement

La Constitution de 1958 a considérablement réduit les pouvoirs du Parlement en la matière.

I. Les délais de discussion

a) La procédure normale

Conformément à l'article 39 de la Constitution, c'est la commission des finances de l'Assemblée nationale qui est saisie en premier lieu du projet de loi, avant le premier mardi d'octobre. Cette priorité a permis à la commission de conserver un certain prestige ; mais, de même que la commission des finances du Sénat, elle a perdu une grande partie des pouvoirs qu'elle

avait sous la III^e République (elles pouvaient alors remanier complètement le projet de loi de finances présenté par le gouvernement et le débat public s'engageait sur ce texte remanié).

Une fois le projet déposé par le gouvernement avant le premier mardi d'octobre, selon la Constitution s'ouvre une phase d'examen encadrée par des délais très précis.

Les articles 39, 40 et 47 de la LOLF imposent des règles de délais très strictes afin de ne pas retomber dans les travers connus sous les III^e et IV^e Républiques (aucun budget n'était voté avant le 31 décembre et la pratique des « douzièmes provisoires » était habituelle : lorsque la loi de finances n'était pas adoptée avant le début de l'année, les crédits étaient reconduits mois par mois sur la base d'un douzième des crédits de l'année précédente).

Désormais, le budget doit être voté avant le début de l'année n , pour assurer la continuité du fonctionnement de l'État, mais aussi le plus tard possible dans l'année $n - 1$ afin d'évaluer au mieux les recettes prévisionnelles, les évolutions économiques et les besoins.

Ces règles de procédure ne s'appliquent pas aux lois de règlement. Le Conseil constitutionnel a estimé que ce type de loi n'était pas indispensable à la continuité de la vie nationale et que, par conséquent, une procédure accélérée de discussion n'était pas nécessaire (décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, reprise dans le texte de 2001).

À partir du dépôt du projet de loi de finances le premier mardi d'octobre, le Parlement dispose d'un *délai total de 70 jours*. Celui-ci est réparti par les textes entre l'Assemblée nationale et le Sénat : 40 jours pour l'Assemblée nationale, 20 jours pour le Sénat, le reste pour les navettes (transmissions, réunion de la commission mixte paritaire, nouvelles lectures ou décision définitive par l'Assemblée).

L'Assemblée nationale dispose de 40 jours pour examiner et voter le texte en première lecture. Si elle ne respecte pas ce délai, le gouvernement peut la dessaisir au profit du Sénat, qui dispose alors de 15 jours. Cette disposition est une faculté offerte au gouvernement, qui n'est pas tenu de l'appliquer. Il peut accorder un délai supplémentaire à l'Assemblée tant qu'un délai d'au moins 20 jours est laissé au Sénat (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986). Si l'Assemblée nationale respecte son délai de 40 jours, le texte est transmis au Sénat, qui dispose alors de 20 jours pour examiner et voter la loi de finances.

b) Les procédures d'urgence

Ces procédures sont utilisées lorsque la loi de finances n'a pas été adoptée dans les délais prévus. Deux hypothèses doivent alors être distinguées, suivant que le retard est imputable au Parlement ou au gouvernement.

Procédure suivie lorsque le retard est imputable au gouvernement

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 (art. 45 de la LOLF). Le gouvernement dispose de deux procédures :

- il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année précédant le début de l'exercice, d'émettre un *vote séparé* sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;
- si cette procédure n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le gouvernement dépose devant l'Assemblée nationale, avant le 19 décembre de l'année précédant le début de l'exercice, un *projet de loi spéciale* qui l'autorise à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale qui l'autorise à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est aussi discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année ou celle d'une loi spéciale, le gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés. La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et les articles 40, 42, 43 et 47 de la LOLF.

Les « *services votés* », au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le gouvernement

jugé indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Procédure suivie lorsque le retard est imputable au Parlement

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de 40 jours après le dépôt du projet de loi, le gouvernement saisit le Sénat, qui doit statuer dans les 15 jours. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

La pratique et les décisions du Conseil constitutionnel ont apporté un certain nombre de précisions, notamment concernant ces délais. L'Assemblée nationale peut examiner un texte au-delà des 40 jours, sans que cela représente une inconstitutionnalité, dans la mesure où le Sénat dispose de 15 jours d'examen (décision du CC n° 86-209 DC du 3 juillet 1986).

2. L'ordre de discussion des parties

Selon l'article 42 de la LOLF, la seconde partie des lois de finances initiales et rectificatives « *ne peut être mise en discussion devant une Assemblée avant l'adoption de la première partie* ».

Cette première partie fixe les grandes lignes et, surtout, elle comporte le vote de l'article d'équilibre, qui définit le volume du budget.

Il s'agit d'éviter que les questions de dépenses par ministères soient débattues avant que ne soient établis les volumes de ressources et, donc, les grands plafonds de dépenses. L'idée est simplement d'ajuster les dépenses en fonction des recettes.

3. Le pouvoir d'amendement du Parlement

Lors de la discussion d'un projet de loi de finances, la fonction essentielle du Parlement – débattre du texte et contribuer à son enrichissement – s'est vue largement réduite sous la 5^e République.

L'article 40 de la Constitution limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

a) Procédure

La recevabilité d'un amendement parlementaire est examinée préalablement à son dépôt ou postérieurement.

Dans le premier cas, cette recevabilité est examinée soit par une délégation du bureau de l'Assemblée, soit par le président de la commission concernée, soit par le président de l'Assemblée lorsque l'amendement est déposé en séance. Postérieurement au dépôt, « *les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment* » au cours de la procédure législative, « *par le gouvernement ou par tout député* ». Dans ce cas, il appartient au président de la commission des finances de se prononcer sur leur recevabilité (art. 89, alinéa 4 du règlement de l'Assemblée nationale).

b) Champ d'application

L'article 40 de la Constitution interdit la « *diminution des ressources publiques* » par une initiative parlementaire. L'emploi du pluriel a pour effet d'autoriser la compensation d'une perte de recette par l'augmentation d'une autre recette.

Cette compensation, communément désignée sous le terme de « gage », conditionne la recevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi entraînant une perte de recette. La compensation doit bénéficier à la collectivité ou à l'organisme qui subit cette perte. En conséquence, il est impossible, par exemple, de compenser une perte de ressources subie par l'État par une majoration des impôts perçus par les collectivités territoriales.

L'article 40 de la Constitution est également opposable à une initiative parlementaire entraînant « *la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». L'emploi du singulier a pour effet d'interdire toute compensation : « *la création ou l'aggravation d'une charge* » ne peut être gagée, que ce soit par une augmentation de recette ou par une diminution de charge.

S'agissant des crédits ouverts par les projets de loi de finances, la LOLF a atténué la sévérité de cette restriction en autorisant les parlementaires à

opérer des mouvements entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant total des crédits de celle-ci. La base de référence est le terme de comparaison choisi pour apprécier le caractère coûteux d'un amendement, c'est-à-dire soit la perte de recettes qu'il entraîne, soit la création ou l'aggravation de charge à laquelle il procède.

Les bases de référence possibles sont :

- le droit existant (textes législatifs et réglementaires en vigueur) ;
- le droit proposé (texte en discussion).

Le choix entre ces deux bases s'effectue toujours, par principe, dans le sens le plus favorable à l'initiative parlementaire.

Retenir l'essentiel

La Constitution de 1958, en voulant renforcer le pouvoir exécutif au détriment du pouvoir parlementaire, a confié la préparation du projet de loi de finances exclusivement au gouvernement et a interdit au Parlement de modifier radicalement ce projet. En effet, l'article 40 de la Constitution réduit fortement le pouvoir d'amendement parlementaire en interdisant toute création de nouvelle dépense, et il n'autorise la diminution d'une ressource publique que si elle est compensée par la hausse d'une autre ressource. Par ailleurs, le vote de la loi de finances est enfermé dans des délais stricts et, en cas de non-respect de ceux-ci par le Parlement, le gouvernement a la possibilité de mettre en œuvre la loi de finances par le biais d'ordonnances.

Fiche 3

L'exécution budgétaire

Le décret du 7 novembre 2012 définit les règles comptables applicables à la gestion publique mais aussi les règles budgétaires, auparavant éclatées entre plusieurs textes. Il actualise par ailleurs les modalités de la gestion publique au regard des évolutions récentes, tant sur le fond (passage à la pluriannualité) que dans ses modalités (développement de la dématérialisation des actes et des procédures). Il décline les dispositions constitutionnelles (art. 47-2, issu de la révision constitutionnelle de 2008), qui imposent la régularité et la sincérité des comptes de toutes les administrations publiques.

L'exécution du budget se traduit par la mise en œuvre des autorisations de recettes et de dépenses par les ordonnateurs et les comptables.

En effet, depuis la Révolution française est posé un principe fondamental selon lequel *la personne qui décide de la dépense ne peut pas la payer*. Ce principe, dit de la « séparation des ordonnateurs et des comptables », irrigue l'ensemble des finances publiques.

En outre, une seconde logique est à l'œuvre, selon laquelle les autorisations ne peuvent être remises en cause, c'est-à-dire modifiées par le pouvoir exécutif, car cela reviendrait à vider l'autorisation parlementaire de son contenu.

Néanmoins, pour faciliter la gestion au quotidien des deniers publics, certains ajustements demeurent possibles. Mais la séparation des ordonnateurs et des comptables s'appliquera dans tous les cas. Par ailleurs, une nouvelle étape apparaît avec la LOLF : l'exécution dans le cadre de la LOLF. Enfin, l'exécution des dépenses publiques comporte certaines spécificités.

Section I. Les modifications de l'autorisation parlementaire

La première étape de l'exécution budgétaire consiste, pour le gouvernement, à adopter des *décrets de répartition* qui visent à répartir les crédits ouverts sur chaque mission entre les différents programmes et dotations. Ces décrets doivent respecter la loi de finances et les annexes explicatives qui l'accompagnent (art. 44 de la LOLF 2001).

La modification de l'autorisation parlementaire est parfois nécessaire afin d'ajuster certains crédits, d'annuler des crédits qui ne seront pas consommés ou encore d'en reporter d'autres qui seront consommés l'année suivante.

I. Le report de crédits

Le report de crédit est une possibilité donnée à un service d'utiliser l'année suivante le reliquat des crédits inutilisés au cours de l'année d'autorisation. Le non-report aurait gêné la continuité et la cohérence de l'action

administrative. Cette technique peut être source d'économies car les services peuvent être incités à ne pas tout dépenser en année n , sachant qu'ils pourront utiliser ces crédits en $n + 1$.

Juridiquement, le report d'un crédit de paiement nécessite un arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé (arrêté de report) dans le cadre d'un même programme ou sur un programme poursuivant les mêmes objectifs (art. 15, LOLF 2001). Cependant, le volume des reports doit se limiter à 3% du volume initial des crédits de paiement correspondants. Les crédits qui correspondent aux dépenses en personnel doivent être traités séparément des autres dépenses.

Selon la loi organique de 2001 :

- les arrêtés de report doivent être publiés avant le 31 mars ;
- le plafond de 3% peut être relevé mais uniquement dans le cadre d'une loi de finances, donc avec l'autorisation du Parlement.

2. L'annulation de crédits

Les annulations de crédits (art. 14 de la LOLF) permettent d'annuler des crédits devenus sans objet. Ces annulations ne peuvent pas dépasser 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. Le décret d'annulation est transmis pour information aux commissions des finances ainsi qu'à celles concernées par l'annulation des crédits. De manière générale, le gouvernement doit informer le Parlement de sa politique de régulation budgétaire, qui consiste à gérer le niveau de consommation des crédits (blocages éventuels annonceurs d'annulation de crédits).

3. La modification de la spécialisation de certains crédits

Il s'agit, dans cette hypothèse, d'utiliser différemment les crédits votés. Cette situation est strictement encadrée car elle remet en cause la spécialisation décidée par le Parlement. Aussi, des procédures particulières ont été créées afin d'éviter des dérives et une remise en cause constante de l'autorisation parlementaire.

a) Les transferts et les virements de crédits

Les transferts de crédits

Le transfert de crédits permet de modifier le rattachement d'une dépense à un service sans en changer la nature ou l'objectif. Cette procédure est prévue à l'article 12 de la LOLF. Par cette technique, il est possible de transférer des crédits d'un programme à un autre.

Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés pour un objet déterminé correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

Les virements de crédits

Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chaque programme concerné.

b) Les crédits évaluatifs ou limitatifs

Conformément à l'autorisation parlementaire, les crédits sont normalement *limitatifs* : ils fixent une limite qu'il sera impossible de dépasser. L'article 9 de la LOLF prévoit que tous les crédits sont présumés limitatifs.

Toutefois, certains d'entre eux sont qualifiés d'évaluatifs : ils servent à réaliser un objectif précis et peuvent donc augmenter autant que de besoin en cours d'exercice. Ils servent à acquitter des dépenses ayant un caractère obligatoire pour l'État et qui doivent donc, de toute façon, être engagées. Les crédits évaluatifs constituent une atteinte à l'autorisation parlementaire. Aussi sont-ils réduits aux dépenses strictement obligatoires de l'État, définies par la LOLF.

Aux termes de l'article 10 de cette loi, « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif. Ils*

sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs».

Dans cette hypothèse, le ministre chargé des Finances informe les commissions parlementaires des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances suivant afférent à l'année concernée.

Si les crédits ouverts sont effectivement dépassés, le ministre des Finances doit en informer les deux commissions parlementaires des finances en justifiant ce dépassement et ils doivent apparaître dans le projet de loi de finances suivant afférent à l'année concernée.

c) Les décrets d'avance

En cas d'urgence, le gouvernement peut prendre des décrets d'avance ouvrant des crédits supplémentaires pour *financer des dépenses nouvelles*. La procédure normale est celle des lois de finances rectificatives (LFR) mais elle est lourde. Il peut être nécessaire de prendre des décrets autorisant de nouvelles dépenses en urgence. Les décrets d'avance doivent être pris après avis du Conseil d'État et des commissions des finances dans un délai maximum de sept jours, après saisine du projet de décret. Leur utilisation reste très encadrée car ils ne doivent pas porter atteinte à l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances : les décrets d'avance doivent donc soit procéder à des annulations de crédit (dans la limite de 1,5 % de la masse budgétaire), soit trouver des recettes supplémentaires. Dans tous les cas, le montant cumulé des ouvertures ne peut excéder 1 % de la masse budgétaire définie par la loi de finances, et les décrets d'avance doivent être ratifiés dans le plus prochain projet de loi de finances (loi de finances rectificative ou loi de règlement). Une procédure plus souple est également possible en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national (simple information des commissions des finances, possibilité de porter atteinte à l'équilibre budgétaire).

Section 2. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Le budget est exécuté par les services, selon une procédure qui se décompose en plusieurs phases, certaines impliquant des actes administratifs, d'autres une manipulation matérielle de fonds. Sur cette base s'est construit le principe de la séparation entre ordonnateurs et comptables.

Ce principe relève directement de la philosophie dégagée par le *principe de séparation des pouvoirs* issu de la Révolution française. Une séparation des pouvoirs et, donc, des fonctions permet un meilleur équilibre et un meilleur contrôle. Ainsi, l'exécution du budget est effectuée par l'intermédiaire de deux types d'agent, ce qui doit permettre d'assurer un contrôle réciproque.

I. Les acteurs de l'exécution du budget

Une division des tâches d'exécution et une séparation organique sont organisées entre les *ordonnateurs* – qui sont chargés de prendre les actes administratifs prescrivant en particulier les dépenses – et les *comptables* – en charge des opérations matérielles de maniement de fonds, du paiement de la dépense et qui doivent contrôler la régularité des décisions prises par les ordonnateurs.

a) La séparation organique

On distingue donc deux catégories d'agent au sein des finances publiques : les comptables et les ordonnateurs.

L'article 10 du décret du 7 novembre 2012 définit les fonctions des **ordonnateurs** : ils « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* » et constatent à cet effet les droits des organismes publics. Ce sont des autorités administratives habilitées à prendre des décisions financières.

Les plus importants, en grade, sont les *ordonnateurs principaux*. Sur le plan étatique, il s'agit du ministre et des directeurs de services dotés de budgets annexes. Sur le plan local, les maires, les présidents des conseils départementaux et régionaux sont des ordonnateurs principaux.

Dans la hiérarchie viennent ensuite les *ordonnateurs secondaires*, qui sont sous les ordres des ordonnateurs principaux et appliquent leurs décisions avec une marge de manœuvre plus ou moins grande. Les préfets de département et de région ont été érigés, par les décrets du 10 mai 1982 relatifs à leurs pouvoirs, en ordonnateurs secondaires uniques. Peuvent également être ordonnateurs secondaires les ambassadeurs et les hauts fonctionnaires des grandes administrations, comme le recteur d'académie. Cette qualité est attribuée par arrêté du ministre des Finances.

Enfin, il existe des *ordonnateurs délégués*. Les ministres peuvent ainsi donner délégation aux membres de leur cabinet (directeur, directeur adjoint, chef de cabinet) et aux agents supérieurs de leur administration (directeurs, chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs ou fonctionnaires de catégorie A) pour signer toutes ordonnances de paiement, de virement ou de délégation et tout ordre de recette.

Des *ordonnateurs suppléants* peuvent également être désignés par les ordonnateurs principaux pour les suppléer temporairement, en cas d'absence ou d'empêchement. Les ordonnateurs secondaires ont aussi la possibilité de déléguer leur signature à leurs collaborateurs directs ou aux chefs de services déconcentrés.

Les **comptables** sont plus clairement définis que les ordonnateurs car il s'agit de fonctionnaires spécialisés, nommés ou agréés par le ministre des Finances et qui prêtent serment devant la Cour des comptes lors de leur première installation : est comptable public tout agent ayant qualité pour exercer des opérations de dépense, de recette, de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes, soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics.

b) La séparation fonctionnelle

L'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable est inscrite à l'article 9 du décret du 7 novembre 2012 : « *Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.* »

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables implique que les activités d'exécution du budget soient divisées et confiées à des agents distincts. Cela entraîne, sur le plan comptable, l'existence de deux comptabilités (et même davantage, depuis la réforme de 2001). Ainsi, la comparaison des deux comptabilités permet de vérifier l'existence d'erreurs.

Leurs **compétences** sont **différentes** : en matière de dépenses, par exemple, les ordonnateurs ont un pouvoir relativement discrétionnaire ; ils peuvent décider ou non de dépenser, choisir le moment et évaluer l'opportunité de le faire. À l'inverse, le comptable dispose d'une compétence liée, il n'est pas le subordonné de l'ordonnateur, il n'a donc pas à apprécier l'opportunité de l'opération.

La seule entorse (limitée) à cette séparation stricte demeure la situation du ministre des Finances, qui est à la fois le responsable hiérarchique des ordonnateurs dépendant de son ministère et celui de tous les comptables publics. D'un point de vue politique, cela explique en partie la prééminence de ce ministre au sein du gouvernement.

• **Les missions de l'ordonnateur (articles 10, 11 et 12 du décret du 7 novembre 2012)**

« Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses.

Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits.

Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent.

Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers » (art. 11).

• **Les missions du comptable (articles 13 et suivants du décret du 7 novembre 2012)**

En premier lieu, le comptable doit vérifier l'*accréditation de l'ordonnateur* ou l'*habilitation* de son délégué. Une décision est susceptible d'être considérée comme prise par une autorité incompétente lorsque l'ordonnateur ne peut pas fournir les pièces requises pour une catégorie de dépense car ces documents doivent être établis par une autre autorité.

Aux termes de l'article 18, *« le comptable public est seul chargé :*

– de la tenue de la comptabilité générale ;

[...]

– de la comptabilisation des valeurs inactives ;

- de la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ;
- du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ;
- de l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer ;
- du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ;
- de la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux personnes morales [...] ;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- de la conservation des pièces justificatives des opérations transmises par les ordonnateurs et des documents de comptabilité. »

Selon l'article 19, « le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :

1° s'agissant des ordres de recouvrer :

- de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette,
- dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ;

2° s'agissant des ordres de payer :

- de la qualité de l'ordonnateur,
- de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits,
- de la disponibilité des crédits,
- de la validité de la dette [...],
- du caractère libératoire du paiement ;

3° s'agissant du patrimoine :

- de la conservation des valeurs inactives,
- des droits, privilèges et hypothèques. »

« Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur :

- la justification du service fait ;
- l'exactitude de la liquidation ;
- l'intervention des contrôles préalable prescrits par la réglementation ;
- [...]
- la production des pièces justificatives ;
- l'application des règles de prescription et de déchéance » (art. 20).

2. La responsabilité de l'ordonnateur et du comptable

Le régime de responsabilité diffère selon qu'il s'agit de l'ordonnateur ou du comptable.

a) La responsabilité des ordonnateurs

La responsabilité des ordonnateurs est diffuse et relève de plusieurs mécanismes. L'article 12 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique indique qu'à « *raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délient, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* ».

Tout d'abord, leur responsabilité peut être engagée devant le juge des comptes, constituant ainsi une dérogation au principe selon lequel la Cour des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs. Cette procédure est désormais régie par l'article 60-XI modifié de la loi de finances du 23 février 1963. La Cour des comptes considère que la gestion de fait est avérée si deux conditions sont remplies : d'une part, l'ordonnateur ne bénéficie pas d'un titre légal à manier des fonds publics ; d'autre part, l'ordonnateur détient ou manie des fonds publics. Il encourt donc la même responsabilité que celle des comptables, à savoir la responsabilité personnelle et pécuniaire, avec cependant une différence de délai de prescription. En effet, si pour les comptables, la prescription est de cinq ans, pour les ordonnateurs de fait, elle est de dix ans (Code des juridictions financières, articles L. 131-2 et L. 231-3). Concernant les sanctions encourues, plusieurs possibilités sont envisageables. D'abord, le juge pénal peut intervenir sur la base de l'article 433-12 du Code pénal, selon lequel « *est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* ». Puis, lorsque cette hypothèse n'est pas appliquée, ce qui est fréquent, le juge des comptes peut condamner l'ordonnateur à une amende pour gestion de fait.

Ensuite, l'ordonnateur fautif au regard des règles de la comptabilité publique peut être assigné devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Cette juridiction est compétente à l'égard de tout agent qui, en

droit ou en fait, exerce des fonctions dans un organisme soumis au contrôle de la Cour ou des chambres régionales des comptes. Il existe toutefois des dérogations importantes pour certaines catégories de personnes, notamment les membres du gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales, sauf dans des hypothèses posées par l'article 78 de la loi du 29 janvier 1993 (entrave à une décision de justice ou réquisition de paiement en vue de procurer un avantage injustifié à autrui). La CDBF ne sanctionne pas une mauvaise gestion mais des infractions à la légalité financière ou concernant certains dysfonctionnements administratifs.

Enfin, nombre d'autres hypothèses de responsabilité sont envisageables. Ainsi, les ordonnateurs peuvent être poursuivis au pénal pour les délits de concussion, prise illégale d'intérêts ou encore atteinte aux règles des marchés publics. Concernant les ministres, la juridiction compétente est alors la Cour de justice de la République. Enfin, la responsabilité disciplinaire est toujours possible pour les agents publics.

b) La responsabilité des comptables

Si l'appréciation de la responsabilité de l'ordonnateur est fortement subjective, celle de la responsabilité du comptable repose sur des critères purement objectifs. De fait, sa responsabilité peut être engagée beaucoup plus largement que celle de l'ordonnateur. C'est pourquoi certaines garanties doivent être mises en place pour assurer la solvabilité du comptable.

L'étendue de la responsabilité des comptables

Les comptables sont soumis à une responsabilité très particulière, dénommée « responsabilité personnelle et pécuniaire sur leurs propres deniers », instaurée par l'article 60 de la loi du 23 février 1963. Ce régime a été modifié à plusieurs reprises par la loi de finances du 28 décembre 2011.

L'article 17 du décret du 7 novembre 2012 précise la *responsabilité personnelle et pécuniaire* du comptable public pour toutes les opérations dont il est chargé : recouvrement des recettes, paiement de dépenses, garde de fonds et valeurs, maniement des fonds, conservation des pièces justificatives et documents comptables, tenue de la comptabilité, contrôles en matière de recettes et dépenses.

La palette est large, car la responsabilité du comptable peut être engagée de son fait personnel mais aussi à raison de *faits de ses subordonnés* : comptables secondaires (qui, pour autant, restent aussi responsables personnellement), régisseurs, comptables de fait (qui manient des fonds de manière illégale) et même comptables prédécesseurs pour des opérations illégales qui n'auraient pas été décelées dans un délai de six mois. Il existe donc un *autocontrôle* entre les comptables.

En outre, la preuve de la culpabilité du comptable n'est pas nécessaire pour établir sa responsabilité. Une présomption générale de responsabilité pèse sur lui : toute opération dont la justification n'est pas apportée ou est jugée insuffisante est présumée omise ou irrégulière et, de ce fait, mise à la charge du comptable. C'est donc à lui de fournir les preuves de l'exécution régulière de sa gestion.

La *procédure contentieuse* des comptables a connu un grand nombre d'évolutions. Jusqu'en 2008, la procédure devant la Cour des comptes était secrète, écrite et objective, le principe du contradictoire n'étant maintenu que par la règle du double arrêt : un manquement était constaté, la Cour rendait un arrêt temporaire, laissant au comptable deux mois pour apporter les justificatifs additionnels ou verser la somme manquante ; puis intervenait l'arrêt définitif. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), dans l'arrêt *Martinie c/ France* de 2006, a cependant considéré que cette procédure violait l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Depuis, le législateur a profondément remanié cette procédure. La règle du double arrêt a été supprimée. Le caractère contradictoire est désormais assuré par la publicité de l'audience dès lors que des charges ont été retenues.

Sur le fond, trois évolutions majeures caractérisent ce régime de responsabilité :

- le juge financier doit désormais s'interroger sur le fait de savoir si l'action du comptable a causé ou non un préjudice financier à la personne publique. En effet, le montant à la charge du comptable dépend du montant du préjudice causé à la collectivité ;

- dorénavant, seul le juge des comptes peut prononcer une sanction financière non rémissible dans l'éventualité où le manquement n'a pas causé de préjudice financier ;
- le juge des comptes peut moduler le montant de la sanction financière en fonction de l'affaire qui lui est soumise.

Outre les juridictions financières (Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière), le ministre des Finances peut mettre en jeu la responsabilité pécuniaire du comptable. Le ministre émet un ordre de reversement qui contraint le comptable à verser immédiatement l'équivalent de la somme incriminée sur ses deniers propres. Si le comptable ne s'acquitte pas de la somme (dans un certain délai, avec un sursis éventuel accordé par le ministre), le ministre des Finances prend immédiatement un *arrêté de débet* ; ce débet remplace l'ordre de versement et subit un intérêt au taux légal.

Le « **débet** » est un terme de comptabilité publique désignant la situation d'un comptable public (ou d'un particulier, dans certains cas) qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision administrative (arrêté de débet) ou juridictionnelle (jugement ou arrêt de débet) après l'examen des comptes.

Les garanties afférentes à la responsabilité des comptables

Compte tenu des risques encourus par les comptables publics, l'article 14 du décret du 7 novembre 2012 prévoit qu'« à l'occasion de leur première installation, les comptables publics prêtent serment, selon les cas, devant la juridiction financière ou l'autorité compétente désignée par la loi ou le règlement ». Ces garanties sont destinées à pallier leur éventuelle insolvabilité au cas où leur responsabilité pécuniaire serait mise en jeu.

3. Les dérogations au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables

a) Les fonds spécifiques

Dans certains domaines, les ordonnateurs sont autorisés à *manier des fonds publics* : c'est le cas pour la défense nationale, ou encore pour les *fonds spéciaux*, destinés à la sécurité intérieure et extérieure, qui relèvent du pouvoir exécutif. L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a cependant créé une commission de vérification constituant une « *formation spécialisée de la délégation parlementaire au renseignement [...] chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances* ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 456 DC du 27 décembre 2001, a cependant estimé que cette commission ne pouvait intervenir avant ou « *en cours d'opération* ».

b) Les régies d'avances et de recettes

Ce sont des cas particuliers mais, plus généralement, une procédure permet de se passer de l'intervention d'un comptable public : la création d'une **régie d'avances** (organisée par le décret du 20 juillet 1992). C'est un système qui permet le paiement immédiat de la dépense publique, dès le service fait, pour des opérations simples et répétitives.

Il existe aussi un aménagement général en matière de recettes : la création d'une **régie de recettes** (même décret de 1992 et même remplacement du comptable par un régisseur). La régie de recettes facilite l'encaissement des recettes et l'accès des usagers à un service de proximité. Ne peuvent être encaissées que les recettes qui sont limitativement énumérées dans l'acte constitutif de la régie.

c) Les comptables de fait

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public et sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs

qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou des valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu d'une réglementation en vigueur.

Si l'ordonnateur s'immisce dans les fonctions du comptable public sans avoir la qualité de comptable public, il devient comptable de fait et se rend surtout coupable de **gestion de fait**.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par une personne qui n'est pas comptable public ou qui n'y est pas régulièrement habilitée. Les gestionnaires de fait doivent rendre compte de leurs opérations à la chambre régionale et territoriale des comptes (CRTC), qui est compétente pour en juger.

La gestion de fait est soumise aux mêmes procédures et crée les mêmes droits et obligations que la gestion des comptables. Elle peut également être sanctionnée et s'accompagner de la condamnation des comptables de fait au paiement d'une amende.

Le délai de prescription de la gestion de fait est de dix ans. La déclaration définitive de gestion de fait, lorsqu'elle concerne un ordonnateur, se traduit par la suspension de ses fonctions.

Plus précisément, les CRTC contrôlent :

- le constat d'un déficit ou d'un manquement ;
- le recouvrement d'une recette ;
- le paiement irrégulier d'une dépense ;
- l'indemnisation d'un tiers du fait du comptable public par un organisme public.

Section 3. L'exécution selon la LOLF

La logique de la LOLF repose sur le couple liberté/responsabilité. Ce faisant, le rôle des différents acteurs de la gestion publique est redéfini.

Les programmes votés en loi de finances sont sous la responsabilité des ministres auxquels les crédits sont alloués. Pour la mise en œuvre des programmes, les ministres désignent des responsables de programme, qui

sont sous leur autorité. Chaque programme a ainsi à sa tête un responsable clairement identifié. Le plus souvent, il s'agit de directeurs d'administration centrale ou de secrétaires généraux.

Le responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP) dispose d'une fraction des crédits d'un programme pour réaliser une partie des actions de celui-ci relevant de son périmètre d'activité ou de son ressort géographique (région, département). Il a ainsi à sa disposition une enveloppe de moyens globalisés qui lui confère une certaine souplesse de gestion, associée à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats.

I. Les responsables de programme

Sous l'autorité du ministre concerné, le responsable de programme a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et de son projet annuel de performance. Il rend compte au ministre concerné de sa gestion ainsi que des résultats obtenus.

Le responsable de programme a trois missions principales.

a) L'élaboration de la stratégie et du budget du programme, et l'organisation du dialogue de gestion

Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus, assure la programmation de l'activité et procède à la répartition des crédits et des emplois qui lui ont été alloués.

Il s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec le directeur des affaires financières et le directeur en charge des ressources humaines.

Le responsable de programme doit procéder à une « *programmation sincère et soutenable* » des moyens qui lui sont alloués.

b) Le pilotage du programme

Il détermine le niveau pertinent de déconcentration du programme en répartissant les moyens entre chacune des entités opérationnelles chargées de mettre en œuvre tout ou partie du programme, et approuve les budgets

opérationnels de programme. Il pilote les services et les opérateurs chargés d'exécuter la politique.

Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chaque service : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.

Le responsable de programme est chargé de la *mise en œuvre du programme* et du *projet annuel de performances*. Il gère les crédits et les emplois de son programme conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

c) Le compte rendu et la responsabilité

Le responsable de programme assure et encourage la transparence par une information et une explication sur les coûts, les objectifs et les résultats du programme.

Il met en place un contrôle de gestion et un audit interne, le cas échéant, avec le soutien des fonctions transversales du ministère. Il prépare, pour ce qui le concerne, les rapports annuels de performance.

Le responsable de programme joue un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion. Néanmoins, il n'y a pas un partage simple entre, d'un côté, le ministre, qui serait responsable du contenu des politiques, et, de l'autre, le responsable de programme, qui serait responsable de leur exécution. Par ailleurs, les choix de gestion du responsable de programme doivent s'intégrer dans une organisation ministérielle complexe comportant des leviers qu'il ne maîtrise pas toujours complètement (budget, ressources humaines...).

La réflexion sur les missions du responsable de programme et sur les nouvelles relations qu'il entretient avec les autres acteurs du ministère est toujours en cours.

2. Les responsables de budget opérationnel de programme

Le responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP) est un des éléments de la chaîne de responsabilités qui, du responsable de programme au responsable d'unité opérationnelle, assure la gestion du programme. Le BOP est positionné au niveau administratif le plus pertinent pour le programme considéré : en administration centrale, ou au niveau interrégional, régional ou départemental.

Le responsable de BOP s'engage vis-à-vis de son responsable de programme : il gère librement une enveloppe de crédits globalisés et s'engage sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP.

Le responsable de BOP, au cours et à l'issue de l'exécution de son budget, doit rendre compte au responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme.

Section 4. L'exécution des dépenses et des recettes publiques

Le recouvrement de la ressource et le paiement de la dépense obéissent à deux procédures bien distinctes. Lors du *recouvrement de la ressource*, le pouvoir d'appréciation de l'administration est faible, elle ne peut percevoir une ressource sans texte et elle doit en principe percevoir toutes les recettes prévues. L'ordonnateur adopte un ordre de recette appelé « titre de perception » et le comptable procède au recouvrement de la ressource après en avoir vérifié la base juridique.

Le *paiement de la dépense* obéit, à l'inverse, à une procédure administrative et comptable spéciale. On distingue la phase administrative, qui relève de la compétence de l'ordonnateur, et la phase comptable, qui est dévolue au comptable.

I. La phase administrative

Cette phase se décompose généralement en quatre étapes : l'engagement, la constatation du service fait, la liquidation et l'ordonnancement.

a) L'engagement

Aux termes de l'article 30 du décret du 7 novembre 2012, l'engagement est l'acte par lequel un organisme public « crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense ».

Cet engagement ne peut être pris *que par un ordonnateur*, principal ou secondaire selon l'objet, et il doit être conforme aux autorisations budgétaires précisées dans les lois et règlements.

b) La constatation du service fait

C'est une règle en droit français. Elle signifie que le paiement d'avance est interdit : avant de payer, l'État vérifie donc si le bénéficiaire a bien effectué le service ou les prestations qui étaient à sa charge.

c) La liquidation

Après avoir vérifié le service fait, l'ordonnateur procède à la liquidation : elle consiste, selon l'article 31 du décret du 7 novembre 2012, à déterminer le montant exact de la dette de la collectivité publique « *au vu des titres ou des décisions établissant les droits acquis par les créanciers* ». « *La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables* » (art. 24).

Le montant des crédits, qui était évalué approximativement lors de l'engagement, est fixé avec précision au vu des textes existants (contrats, arrêtés de nomination...) et du constat de service fait.

d) L'ordonnancement (ou mandatement)

C'est l'acte administratif terminal donnant l'*ordre de payer* la dette de l'organisme public, conformément aux résultats de la liquidation.

2. La phase comptable

Le comptable ne peut pas payer la dépense avant d'avoir contrôlé sa régularité, conformément au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Là encore, il ne s'agit que d'un contrôle de régularité juridique et non pas d'un contrôle d'opportunité : il consiste à vérifier la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'existence des contrôles préalables, la validité de la créance (service fait, calculs de liquidation...) et le caractère libératoire du paiement (les sommes sont bien remises au véritable créancier).

En cas d'irrégularité, le comptable suspend le paiement et avise l'ordonnateur pour régularisations. Si celles-ci n'ont pas lieu, il doit refuser de payer. L'ordonnateur peut émettre un *ordre de réquisition* afin d'obliger le comptable à payer. Deux possibilités se présentent alors :

- en cas d'irrégularité grave (indisponibilité des crédits, caractère non libératoire, absence de visas de contrôle préalable), le comptable confirme son refus et s'en remet au ministre des Finances ;
- pour les autres cas d'irrégularité, le comptable exécute mais est dégagé de toute responsabilité, celle-ci revenant à l'ordonnateur. L'ordre de réquisition est alors transmis à la Cour des comptes et à la Cour de discipline budgétaire et financière.

Retenir l'essentiel

Lors de l'exécution budgétaire, le gouvernement est lié par ce qui a été voté au Parlement. Il ne peut modifier la destination des crédits que de façon dérogatoire et par le biais de procédures très encadrées (annulation, transfert et virement de crédits...).

En complément de ces obligations, l'exécution budgétaire est soumise en France, depuis 1789, au respect du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Deux entités organiques ont été créées : l'ordonnateur, qui décide de l'opportunité et du moment de la dépense dans le respect de l'autorisation parlementaire, et le comptable qui, tout en contrôlant l'ordre que lui donne l'ordonnateur au regard des règles de la comptabilité publique, manie les fonds publics. La LOLF du 1^{er} août 2001 implique par ailleurs d'identifier un responsable de programme, chargé de veiller à l'efficacité de certaines dépenses.

Fiche 4

Le contrôle de l'exécution des dépenses et du recouvrement des recettes

Le contrôle des deniers publics trouve son fondement au sein des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui disposent que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi* » et que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Au ^{xix}^e siècle, seuls les comptables étaient contrôlés. Les ordonnateurs ne subissaient aucun contrôle de régularité, excepté celui – politique – du Parlement. Et encore, les comptables n'étaient pas responsables pécuniairement ; il ne s'agissait que d'un contrôle de légalité, concernant en particulier le bon respect de la procédure. Le contrôle était effectué *a posteriori* par des instances extérieures à l'administration des Finances : on qualifiait ce contrôle d'« externe ».

Au ^{xx}^e siècle se fait ressentir le besoin de renforcer le contrôle exercé sur le maniement des deniers publics. Si les contrôles externes persistent, et se développent même, de nouveaux contrôles internes, qui vont intervenir à chaque étape de la procédure de recette ou de dépense, sont créés.

Des contrôles *a priori* se développent également. En outre, les objectifs du contrôle se diversifient : il ne se borne plus à vérifier la régularité de l'acte mais conduit aussi à la recherche d'une bonne gestion des crédits.

Section I. Les contrôles internes

Les autorités qui pratiquent les contrôles internes se caractérisent par plusieurs traits :

- elles dépendent hiérarchiquement du ministre des Finances ;
- elles participent à des degrés divers à l'exécution du budget ;
- elles se préoccupent avant tout des irrégularités ;
- elles ne prennent généralement pas de sanction mais peuvent bloquer certaines opérations irrégulières.

I. Le contrôle budgétaire et comptable ministériel

a) La réforme du contrôle financier

L'existence d'un contrôle interne des actes financiers au sein de l'administration remonte à une loi du 10 août 1922 qui a créé le contrôleur financier, dont la principale mission est de viser *a priori* les actes à vocation financière au sein de l'administration.

Ses missions ainsi que sa dénomination ont considérablement évolué, conformément aux nouvelles règles de la gestion publique. Désormais, à la suite de plusieurs décrets (du 27 janvier 2005 et du 7 novembre 2012), cette entité a surtout vocation à exercer une forme de conseil à destination des gestionnaires dans la préparation budgétaire et le suivi de l'exécution, notamment en analysant les déterminants de la dépense et les risques budgétaires.

Cependant, le contrôle budgétaire et comptable ministériel doit trouver son juste positionnement au sein de l'administration en respectant deux logiques contradictoires : d'une part, la nécessité d'instaurer un contrôle de la prévention des risques budgétaires et, d'autre part, l'obligation de respecter la liberté des gestionnaires conformément à la LOLF. Ainsi, un visa *a priori* est requis uniquement pour :

- le document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) des ministères incluant une réserve de précaution en vue d'une régulation budgétaire en cours de gestion ;
- toute proposition susceptible de diminuer cette réserve de précaution ;
- les actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur.

b) Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)

Le contrôle financier est exercé par des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels. Ces services sont placés sous l'autorité du ministre chargé du Budget et, plus précisément, du directeur du Budget et du directeur de la Comptabilité publique.

Ils sont installés auprès des ordonnateurs principaux de l'État. Il existe donc un service du contrôle budgétaire et comptable dans chaque ministère; ils sont dirigés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui possède à la fois la qualité de comptable public et celle d'autorité chargée du contrôle financier.

Ils sont composés de deux départements distincts :

- un département de *contrôle budgétaire*, en charge du contrôle financier ;
- un département de *contrôle comptable*, qui est assignataire des ordres de dépense et de recette de l'ordonnateur principal; ce département s'assure en outre de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ont pour mission :

- d'analyser la situation financière des ministères, de détecter et de maîtriser les risques financiers et d'évaluer la sincérité des prévisions de dépenses ;
- de coordonner les autorités chargées du contrôle financier auprès des services déconcentrés et les comptables placés auprès des gestionnaires déconcentrés ;
- de transmettre à leur ordonnateur principal un rapport annuel sur l'exécution budgétaire et une analyse de la situation financière de leur ministère.

c) Les missions du contrôle financier

De façon générale, le contrôle budgétaire est exercé, sous l'autorité du ministre chargé du Budget, par un contrôleur budgétaire. Ce contrôle porte sur l'exécution des lois de finances et a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la programmation et de la gestion en cours au regard des autorisations budgétaires, ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Le visa du contrôleur est délivré après vérification de la cohérence des répartitions opérées et de la cohérence entre les emplois alloués par programmes et les crédits de personnel correspondants.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise également le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel. Il porte sur la compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation

des effectifs exprimés en équivalents temps plein présentée dans les projets annuels de performance, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement.

Pour chaque programme, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation en prenant en compte la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables. Il émet aussi un avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère.

2. Le contrôle économique et financier

Le décret du 26 mai 1955 institue le contrôle économique et financier. Celui-ci pèse sur les entreprises publiques, sur tous les organismes qui sont autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations obligatoires et sur tous ceux qui perçoivent des subventions de la part de l'État.

Le contrôle économique et financier est un contrôle *interne* portant sur l'*activité économique* et la *gestion financière* des entreprises et organismes concernés. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État.

Ce contrôle était effectué par des contrôleurs d'État qui ont intégré le corps du contrôle général économique et financier institué par plusieurs décrets du 9 mai 2005.

Ce contrôle est désormais exercé par des missions de contrôle dirigées par des chefs de mission appartenant au service du contrôle général économique et financier, lui-même placé sous l'autorité du ministre de l'Économie. Ils disposent de pouvoirs d'investigation étendus et d'un pouvoir général de surveillance sur toutes les opérations pouvant avoir un impact économique ou financier. Ils interviennent par la voie du visa préalable pour certains actes financiers et par voie de veto pour certaines délibérations du conseil d'administration de la structure qu'ils contrôlent.

3. Le contrôle interne et l'audit interne

Le décret du 7 novembre 2012 oblige les administrations à mettre en place un contrôle interne visant à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère. La programmation des audits budgétaires et comptables est arrêtée dans chaque ministère par le comité ministériel d'audit interne, dont la composition et les missions sont précisées par arrêté.

S'agissant des *audits comptables*, le comptable centralisateur des comptes de l'État peut faire des propositions au comité ministériel d'audit par l'intermédiaire du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, qui est membre de droit de ce comité. Ces propositions peuvent porter sur toutes les opérations ayant un impact sur les comptes de l'État. Les missions d'audit programmées dans ce cadre peuvent être réalisées en partenariat avec des auditeurs placés sous l'autorité du ministre chargé du Budget.

Le comptable centralisateur des comptes de l'État est destinataire des rapports établis à l'issue des missions d'audit comptable réalisées dans le cadre de cette programmation.

4. Le contrôle de l'Inspection générale des finances (IGF)

L'IGF est l'un des hauts corps administratifs français, parmi les plus importants et prestigieux. Y accéder constitue un véritable tremplin pour ceux qui souhaitent intégrer la « caste » des cadres dirigeants des grandes entreprises privées ou publiques.

Contrairement aux membres de la Cour des comptes ou du Conseil d'État, les membres de l'IGF ne sont pas des magistrats. Pourtant, ils possèdent une compétence interministérielle, c'est-à-dire qu'à l'inverse des contrôleurs financiers, ils ne sont pas attachés à un ministre ou à un organisme.

Dès 1797 ont été créés douze postes d'inspecteurs généraux de la Trésorerie, placés directement à la disposition du ministre des Finances et sans affectation géographique. Mais il faut attendre l'ordonnance du 9 mai 1831 du baron Louis pour que l'Inspection générale des finances devienne le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des Finances. Selon le baron Louis, « *l'IGF est le bras et l'œil du ministre* ». Longtemps

cantonné à un rôle de contrôle des comptables publics, son contrôle s'est toutefois largement étendu et diversifié.

Placée sous la double autorité du ministre chargé de l'Économie et de celui du Budget, l'IGF exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre et être autorisée à en effectuer à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne. Les inspecteurs de l'IGF peuvent exercer un contrôle sur les comptables de façon inopinée et sur place. Cette vérification des comptes ne débouche pas sur des sanctions immédiates mais sur une *information aux ministres*, qui décident des suites à donner.

Plus précisément, les inspecteurs sont chargés d'un double contrôle :

- ils examinent *a posteriori* la comptabilité tenue par les ordonnateurs secondaires (ils ne sont pas compétents pour les ordonnateurs principaux) ; à ce niveau, il s'agit plus d'un contrôle de la qualité que d'un simple contrôle de régularité (suggestion de réformes) ;
- ils disposent d'une compétence de principe sur l'ensemble des comptables publics (sauf ceux des armées, qui sont contrôlés par un corps spécifique, celui des contrôleurs des armées). Outre les services directs de l'État, les organismes visés sont donc nombreux : la Sécurité sociale, les caisses d'épargne, les sociétés d'assurance vie, tout organisme subventionné...

L'inspection se déroule à l'improviste, sur pièces et sur place. Chacune se conclut par un *rapport contradictoire* qui est transmis au ministre, lequel prendra les mesures éventuellement nécessaires (débet...) car l'IGF ne peut pas elle-même mettre en cause la responsabilité d'un comptable. Tout obstacle à son contrôle peut être sanctionné d'une forte amende (15000 euros) et motiver la saisine du procureur de la République.

Section 2. Les contrôles externes

Ces autorités présentent les caractères essentiels suivants :

- elles sont indépendantes du ministère des Finances ;
- elles sont étrangères à l'exécution du budget ;

- elles exercent un contrôle *a posteriori* qui est à la fois un contrôle de régularité et de qualité;
- elles peuvent prononcer des sanctions.

I. Les contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels sont effectués par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière.

a) La Cour des comptes

Présentation générale

Dans sa forme actuelle, la Cour des comptes a été instituée par la loi du 16 septembre 1807, à l'initiative de Napoléon I^{er}. Mais il existait déjà une Chambre des comptes au Moyen Âge (son histoire remonte précisément au XII^e siècle), et treize cours des comptes étaient en activité à la fin de l'Ancien Régime.

Aujourd'hui, l'article 47-2 de la Constitution fait de la Cour des comptes l'assistante du gouvernement et du Parlement. Cette mission d'assistance a été précisée par les articles 58 à 60 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

La Cour des comptes dispose d'une indépendance certaine puisqu'elle fixe seule son programme de travail. D'ailleurs, alors que la réforme de 2001 souhaitait qu'elle soumette préalablement son programme de contrôle à l'avis des Assemblées, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions (décision du 25 juillet 2001). L'indépendance de la Cour des comptes est également assurée d'un point de vue financier. En effet, depuis la loi de finances pour 2006, la Cour ne dépend plus financièrement du ministère des Finances ; elle est désormais rattachée à une nouvelle mission, intitulée « Conseil et contrôle de l'État », qui comprend un programme « Juridictions financières ».

De manière générale, son activité s'est développée tout au long du XX^e siècle, au fur et à mesure de l'extension du champ d'intervention de l'État dans l'économie. La loi du 2 mars 1982 a ainsi institué des **chambres régionales et territoriales des comptes** pour contrôler les collectivités territoriales.

Plusieurs organismes l'accompagnent dans son travail : la Cour de discipline budgétaire et financière, créée en 1948; le Conseil des impôts, créé en 1971 et devenu en 2005 le Conseil des prélèvements obligatoires; le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), institué en 2012.

Les missions de la Cour des comptes

On peut distinguer globalement quatre missions :

- **contrôler** : « *La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État* »². Elle effectue trois types de contrôle : le contrôle de régularité; la mesure de l'efficacité de la gestion, qui rapporte les moyens à l'activité; l'appréciation de l'efficacité, qui recouvre l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis;
- **juger** : « *La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* »³. Cette activité juridictionnelle peut conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et fait partie des missions les plus anciennes de la Cour. Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses publiques ainsi que les conditions de tenue de la comptabilité des organismes publics;
- **évaluer** : cette mission a été assignée assez récemment à la Cour des comptes, ce qui explique qu'elle demeure perfectible. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques* » (art. 47-2 de la Constitution). L'évaluation part d'un *a priori* neutre et cherche autant à valoriser les aspects positifs qu'à critiquer les aspects négatifs d'une politique publique, qu'elle peut aider à conforter ou à remettre en cause. Depuis la loi du 3 février 2011, le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat peuvent saisir la Cour de demandes d'évaluation, sous forme de rapports remis au plus tard un an après la demande;

2. Art. 111-3 du Code des juridictions financières.

3. Art. 111-1 du C.J.F.

– **certifier** : la LOLF et la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale ont confié à la Cour une nouvelle mission : la certification des comptes de l'État et de ceux du régime général de la Sécurité sociale. La certification donne l'assurance que les comptes sont conformes aux règles comptables consignées dans le Recueil des normes comptables de l'État.

Au-delà de ces quatre grandes missions, la Cour des comptes participe à une mission globale d'information.

Elle intervient de façon majeure à l'occasion de la loi de règlement. La Cour fournit des informations sur la manière dont a été exécutée la loi de finances, produit un rapport général qui étudie l'action du gouvernement (modifications opérées sur le montant des crédits, annulations, dépassements, nouvelles répartitions...) et une déclaration générale de conformité à finalité comptable.

Au-delà de son rôle d'information du Parlement et du gouvernement, la Cour présente aussi chaque année un *rapport public* qui est l'occasion pour elle de dénoncer certaines pratiques présentant un *problème de légalité ou d'efficacité*.

Ce rapport public est complété tout au long de l'année par un ensemble de rapports, communications et enquêtes (sur demande du gouvernement ou du Parlement). Enfin, depuis 1991, la Cour a décidé de publier des rapports publics consacrés à des politiques publiques spécifiques.

L'organisation de la Cour des comptes

La Cour des comptes se caractérise par sa division en chambres et par son caractère hiérarchisé. Son premier président (depuis 2010, Didier Migaud) est nommé par décret en conseil des ministres. Elle comprend aussi les présidents de chambre, les conseillers maîtres, les conseillers référendaires de première et deuxième classes, et les auditeurs de première et deuxième classes (issus du concours de l'ENA et nommés par décret en conseil des ministres ou par décret présidentiel). Ces membres ont la qualité de magistrats et sont inamovibles, ce qui garantit leur indépendance.

La Cour comporte également un parquet, constitué d'un procureur général – représentant le ministère public – assisté d'avocats généraux.

Elle est organisée en sept chambres : finances et budget ; défense, industrie, commerce, tourisme ; éducation, culture, recherche, audiovisuel ; justice, intérieur, affaires étrangères, appel des CRTC ; emploi, affaires sociales, organismes faisant appel à la générosité publique ; santé et Sécurité sociale ; équipement, transports, agriculture, pêche, environnement.

b) La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

La CDBF a été instituée par la loi du 25 septembre 1948. Cette juridiction administrative spécialisée est présidée par le président de la Cour des comptes ; son vice-président est le président de la section des finances du Conseil d'État.

Son champ d'application est très vaste ; elle contrôle toute personne participant à l'exécution du budget : ordonnateurs, comptables, mais aussi contrôleurs financiers, contrôleurs d'État, dirigeants des entreprises publiques ou de leurs filiales (la CDBF a par exemple jugé et condamné des directeurs de filiales du Crédit lyonnais).

Ce large champ d'application contraste toutefois avec la quasi-irresponsabilité de fait de certains ordonnateurs. En effet, leur responsabilité pénale n'est presque jamais mise en œuvre et la responsabilité civile se révèle inefficace. En outre, le montant des erreurs s'avère trop élevé pour être remboursé, ce qui explique que le ministre des Finances détienne un important pouvoir d'indulgence à leur égard.

Tous les ordonnateurs ne sont toutefois pas concernés par ce contrôle : les textes initiaux excluent notamment les ministres et les ordonnateurs élus (maires, présidents de conseils des collectivités locales...). Une loi du 29 janvier 1993 a cependant réintégré les ordonnateurs élus pour certaines infractions (entrave à l'exécution d'une décision de justice et réquisition illégale, par exemple).

Le contrôle exercé par la CDBF est assez large : non-respect des procédures de contrôle préalable, mauvaise imputation des dépenses, fausses déclarations, ordonnateurs et comptables de fait, inexécution d'une décision de justice, profit personnel... La loi du 25 novembre 1995 a par ailleurs introduit une disposition qui fait de la faute grave de gestion des responsables d'entreprise publique une infraction spécifique.

Les sanctions sont assez importantes puisqu'elles peuvent atteindre le double du salaire brut annuel de l'ordonnateur condamné.

En outre, la CDBF produit chaque année un rapport public résumant les affaires dont elle a eu connaissance.

Toutefois, la saisine de la Cour de discipline est limitée. Elle est réservée au Premier ministre, aux ministres pour les faits des fonctionnaires placés sous leur autorité, aux présidents des Assemblées, à la Cour des comptes et aux CRTC, ainsi qu'aux créanciers de personnes publiques déjà condamnées. En fin de procédure, deux types de recours sont envisageables : un recours en révision (si une erreur ou un nouvel élément de fait apparaît) ou un recours en cassation (devant le Conseil d'État).

2. Le contrôle politique exercé par le Parlement

Le contrôle politique est exercé par le Parlement en cours d'exécution budgétaire et après celle-ci.

a) Les contrôles en cours d'exécution

Les parlementaires peuvent user de leurs pouvoirs classiques de contrôle : questions écrites ou orales, création de commissions d'enquête.

Mais c'est surtout par l'intermédiaire de leurs commissions des finances que les Assemblées peuvent s'informer de l'utilisation des crédits votés dans la loi de finances.

L'article 57 de la LOLF consacre d'ailleurs la mission des commissions des finances en les investissant de la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

Pour mener à bien cette mission, les présidents et les rapporteurs généraux et spéciaux des commissions des finances disposent de pouvoirs élargis :
– un suivi permanent de l'exécution, avec un droit d'investigation sur pièces et sur place;

- un droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif (sauf défense nationale, sécurité, secret médical ou secret de l'instruction) ;
- le droit d'adresser des questionnaires au gouvernement, qui est tenu d'y répondre lors de la discussion budgétaire ;
- le droit d'auditionner toute personne, y compris les ministres ; les personnes sollicitées doivent accepter de répondre aux questions dès lors que leur audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission des finances, et elles sont alors déliées du secret professionnel ;
- la possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, les conclusions de celle-ci devant être remises dans un délai de huit mois ;
- la possibilité de saisir le juge en référé pour faire cesser tout obstacle à une enquête.

Les commissions sont par ailleurs régulièrement informées et saisies pour avis à l'occasion des diverses modifications réglementaires de la loi de finances en cours d'exécution : dépassement des crédits évaluatifs, décret de virement ou de transfert, décret d'avance, décret d'annulation, arrêté de majoration des crédits d'un compte d'affectation spécial, tout acte ayant pour effet de rendre des crédits indisponibles.

b) Le contrôle après exécution

Le contrôle politique après l'exécution du budget se manifeste par l'adoption d'une loi de règlement qui va effectuer le bilan financier de l'exercice.

Selon l'article 37 de la LOLF, cette loi de règlement comprend :

- le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ;
- une ratification des diverses modifications réglementaires réalisées en cours d'exécution (rémunération pour service rendu, décret d'avance, dépassement de crédit...);
- une présentation des comptes en droits constatés ;
- une présentation des opérations de trésorerie.

L'article 54 de la LOLF prévoit également la communication de nombreuses **annexes** :

- une annexe explicative par programme, donnant les écarts entre les prévisions et les résultats ;
- une annexe explicative présentant le budget exécuté en fonctionnement et en investissement et justifiant le non-engagement éventuel des crédits d'investissement ;
- les rapports annuels de performance (qui répondent aux projets annuels de performance) mettant en évidence par programme les écarts et les justifications, notamment concernant les emplois publics ;
- des annexes qui contiennent les comptes et les rapports de performance de chaque budget annexe et de chaque compte spécial ;
- des annexes explicatives présentant les comptes en comptabilité analytique (analyse des coûts d'un service administratif) ;
- le compte général de l'État (compte de résultat, bilan et vision patrimoniale avec une évaluation des engagements hors bilan).

L'article 46 de la LOLF s'assure que le projet de loi de règlement soit « *déposé et distribué avant le 1^{er} juin* » de l'année $n + 1$, afin que les parlementaires puissent s'appuyer sur cette loi de bilan pour discuter de la prochaine loi de finances. Une limite précise a été posée au vote de cette loi de règlement par l'article 41, qui prévoit que la loi de finances de l'année $n + 2$ ne peut être mise en discussion avant le vote de la loi de règlement de l'année n . En d'autres termes, la loi de règlement doit être déposée avant le 1^{er} juin de l'année suivant l'exécution et être votée avant le mois d'octobre, même si le Conseil constitutionnel a allégé les obligations de délai pesant sur le gouvernement.

Retenir l'essentiel

Le contrôle de la dépense publique suppose la mise en place d'organismes indépendants. On distingue deux grandes formes de contrôle : celui qui est exercé au sein de l'administration et celui qui est réalisé par des structures externes. Dans le premier cas, plusieurs instances contrôlent le respect et l'efficacité des procédures comptables (contrôle budgétaire et comptable ministériel). L'Inspection générale des finances (IGF) constitue l'un des corps les plus prestigieux de l'État ; il est chargé de vérifier en interne la régularité et d'évaluer la dépense et les ressources publiques. Sur le plan externe, d'autres organismes contrôlent l'utilisation des deniers publics : la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière. Le Parlement, en contrôlant le gouvernement, participe aussi à cette mission.

CHAPITRE 3

Les finances sociales

L'origine de la protection sociale remonte à la fin du ^{XIX}^e et au début du ^{XX}^e siècle. À cette époque, la pauvreté était considérée comme une question propre à l'individu, avec l'idée sous-jacente qu'était pauvre celui qui s'était montré imprévoyant. Les aides provenaient soit de la famille, soit des aumônes. Avec l'émergence de la première révolution industrielle et du capitalisme, des initiatives privées ont émergé sous la forme d'œuvres de bienfaisance et de charité. Une « cagnotte » s'est progressivement constituée pour secourir les plus démunis.

Toutefois, avec la révolution industrielle sont apparus de nouveaux risques. Les ouvriers, qui travaillaient dorénavant dans des usines, ont été confrontés à de nouveaux types d'accidents, de maladies, etc. La première nécessité semblait alors de lutter contre l'insécurité des conditions de travail. Puis les mentalités ont évolué vers l'idée de *solidarité* : chacun devait apporter une petite partie de ses revenus pour réaliser une caisse commune. Les ouvriers ont fondé eux-mêmes des « sociétés d'assistance mutuelle ». Mais il ne s'agissait alors que d'assurances libres, aidées par quelques employeurs chrétiens, auxquelles l'État ne participait pas.

Cependant, après la forte crise sociale, les grèves et les luttes de 1886, l'État accorda, à partir de 1891, des subsides aux mutualités. Puis, au début du ^{XX}^e siècle ont été institués le service départemental d'aide sociale à l'enfance (loi du 27 juin 1904) et l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (loi du 14 juillet 1905).

Une première assurance obligatoire contre les accidents du travail a été instaurée en 1903. Puis l'assurance obligatoire s'est étendue à d'autres secteurs (pensions, vacances) entre la Première et la Seconde Guerres

mondiales. En ce qui concerne les risques sociaux (chômage, maladie, invalidité), ceux-ci sont restés l'apanage des syndicats et des mutualités, sans financement public.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la législation sociale était peu développée en France. Les premières assurances sociales ont été mises en place en 1930 pour les salariés de l'industrie, et les allocations familiales créées en 1938. Un système généralisé de protection sociale est institué à partir de 1945.

Les bases de la Sécurité sociale sont posées dans le préambule de la Constitution de 1946, selon lequel la Nation «*garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*».

Mais les finances sociales ne se limitent pas à la Sécurité sociale. D'autres mécanismes et d'autres personnes publiques participent au financement et à la mise en œuvre de la protection sociale, qui regroupe l'ensemble des procédés de solidarité au sein de notre société.

Fiche I

L'organisation générale de la Sécurité sociale

En 1945, la protection sociale a été organisée selon un mode professionnel. Elle est liée à l'emploi car elle est financée par des cotisations payées à la fois par les employeurs et par les salariés. D'ailleurs, à l'origine, les prestations sociales étaient réservées aux travailleurs et à leur famille. Toutefois on a assisté, au fil des décennies, à une généralisation de la protection sociale :

- 1947 : la Sécurité sociale est étendue aux fonctionnaires ;

- 1956 : chacun peut bénéficier d'une retraite minimale grâce à la création du minimum vieillesse ;
- 1975 : généralisation à l'ensemble de la population active de l'assurance vieillesse obligatoire ; rattachement des jeunes à la recherche d'un premier emploi et des chômeurs au régime général de la Sécurité sociale ;
- 1978 :
 - . les allocations familiales deviennent universelles,
 - . la couverture du risque maladie devient universelle grâce à la mise en place de l'assurance personnelle en matière de maladie ;
- 1988 : le gouvernement Rocard crée le revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- 1999 : la couverture du risque maladie est améliorée grâce à la création de la couverture maladie universelle (CMU) ; il s'agit d'une protection de base sur le seul critère de la résidence et d'une protection complémentaire pour les plus démunis ;
- 2003 : la gestion du RMI est confiée aux départements ;
- 2008 : création du revenu de solidarité active (RSA), qui remplace le RMI.

Aujourd'hui, le système français de protection sociale est fondé sur le principe de la solidarité nationale et couvre l'ensemble de la population résidant sur le territoire contre les conséquences financières des risques de la vie. Ce système est proche de celui de l'Allemagne tout en présentant quelques ressemblances avec le modèle britannique.

- Le *modèle allemand*, dit « **bismarckien** », est fondé sur une logique d'assurance. Dans ce système, le versement des prestations repose sur le paiement de cotisations sociales obligatoires. Elles sont calculées en fonction du salaire et réparties entre salariés et employeurs. Le système bismarckien s'organise autour de l'emploi.
- Le *modèle britannique*, dit « **beveridgien** », constitue un système universaliste qui s'appuie sur une logique d'assistance ; la protection sociale est financée par l'impôt et chacun en bénéficie, qu'il ait cotisé ou non.
- Le *système français* est un système **mixte** d'assurance obligatoire, fondé sur le principe de la solidarité. La Sécurité sociale garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille.

Lors de la création de la Sécurité sociale, le plan français de protection sociale élaboré par Pierre Laroque¹ instituait quatre principes :

- l'*universalité* : tous les travailleurs peuvent en bénéficier, pour tous les risques ;
- l'*unité* : un seul régime, selon une organisation administrative unique ;
- l'*uniformité* des prestations et des cotisations ;
- l'*autonomie* de gestion.

La généralisation de la Sécurité sociale s'est rapidement heurtée aux particularismes professionnels, et plusieurs régimes distincts existent encore aujourd'hui. La protection sociale contre les risques financiers liés à la maladie est assurée en France par l'assurance maladie, qui est une branche de la Sécurité sociale. Une protection complémentaire est proposée par les organismes mutualistes de prévoyance et les assurances privées.

Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s). Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales.

Le système français actuel est organisé en *régimes*. Cette notion a longtemps été considérée comme indissociable de l'organisation nécessaire à la gestion des risques ; mais depuis la réforme de 1996, c'est la notion de *branche* définie par rapport au risque social qui transcende les régimes et permet de fixer, dans les lois de financement de la Sécurité sociale, les objectifs financiers.

Section I. L'étendue de la protection sociale

Les risques sociaux correspondent aux situations entraînant une chute du revenu. Le risque social est apprécié selon l'impact sur le budget du ménage, au sens économique du terme. Le risque peut donc *augmenter les besoins* financiers (la maladie, par exemple, nécessite l'achat de biens et de

1. Pierre Laroque, conseiller d'État, est à l'origine du premier plan français de protection sociale. Directeur général de la Sécurité sociale de 1944 à 1951, il élaborait et mit en œuvre les grandes ordonnances de 1945 et 1946 qui posèrent les fondations du système actuel.

services médicaux; les enfants accroissent la consommation du ménage) ou *diminuer les ressources* (la maladie, lors d'un arrêt de travail nécessitant des revenus de remplacement; la vieillesse et le handicap, réduisant les ressources du ménage par l'interruption définitive ou temporaire des activités professionnelles; le chômage, seul risque économique pris en charge par le domaine social). L'invalidité, le décès (par le retentissement financier sur les revenus de la famille) et la dépendance peuvent être agrégés sous le terme « maladies » puisqu'ils en sont habituellement des conséquences.

Le chômage, en tant que risque social, est pris en charge par Pôle emploi, organisme indépendant du système de Sécurité sociale mais participant à la protection sociale.

La Sécurité sociale repose sur quatre branches correspondant à quatre risques : risque santé; vieillesse; famille; accidents du travail et maladies professionnelles.

Section 2. Les dépenses de Sécurité sociale

I. Les comptes de la Sécurité sociale

a) Le régime général

Le régime général est financé, à l'origine, principalement par des cotisations proportionnelles aux rémunérations des salariés, à la charge de ceux-ci et des employeurs. D'autres sources de financement ont toutefois dû être trouvées pour suppléer les insuffisances du financement par cotisations : mesures d'ordre fiscal et autres ressources complémentaires.

La Sécurité sociale a été organisée dès 1945 sur un mode étatique. Le système se compose de régimes dits « de base », obligatoires pour les personnes visées par la loi (régime général et régimes spécifiques rattachés des salariés, régimes spéciaux des fonctionnaires, mineurs, personnels SNCF, Engie, RATP, régimes des salariés agricoles, des exploitants agricoles, régimes autonomes des professions indépendantes et libérales). L'organisation actuelle du régime général résulte de l'ordonnance de 1967, qui instaure la séparation de la Sécurité sociale en *branches autonomes* : la branche maladie, la branche accidents du travail-maladies professionnelles, la branche retraite et la branche famille.

La branche maladie et la branche accidents du travail-maladies professionnelles

La Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), établissement public national à caractère administratif, gère la branche maladie – qui recouvre les risques maladie, maternité, invalidité et décès – et, dans le cadre d'une gestion distincte, la branche accidents du travail-maladies professionnelles.

La CNAMTS définit les orientations et pilote le réseau des organismes chargés de les mettre en œuvre, à savoir les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT).

Depuis le 1^{er} juillet 2010, les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ont changé d'identité et sont devenues des CARSAT. Ce changement est intervenu à la suite de la création des *agences régionales de santé* (ARS), auxquelles ont été transférées les missions exercées auparavant par les CRAM en matière de politique sanitaire et médicosociale.

La branche retraite

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) définit les orientations de la branche retraite en matière d'assurance vieillesse et d'assurance veuvage.

La branche famille

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) gère différentes prestations familiales et sociales. Au niveau local, les caisses d'allocations familiales (CAF) assurent le service de ces prestations (allocations familiales, aides à la famille, aides au logement, revenu de solidarité active, etc.).

b) Les régimes complémentaires

Des régimes complémentaires prolongent la protection sociale et comblent ses lacunes. Les uns sont *obligatoires* comme certaines institutions de *retraite complémentaire*, en particulier l'ARRCO (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), qui regroupe la majorité des salariés du secteur privé, l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres) pour la partie de leur salaire au-dessus du plafond

et l'IRCANTEC (Institution des retraites complémentaires des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales).

D'autres régimes complémentaires ne sont *pas obligatoires* : ils relèvent du choix individuel et échappent au cadre de la Sécurité sociale.

c) Les régimes spéciaux

Lors de la création du régime général des assurances sociales, en 1930, puis du régime général de Sécurité sociale, en 1945, les ressortissants des régimes spéciaux choisirent pour la plupart de rester protégés par des régimes qui étaient parfaitement adaptés à chaque corps de métier et offraient une meilleure protection. C'est ainsi que l'ordonnance du 4 octobre 1945 a posé le principe du maintien d'un certain nombre de régimes spéciaux, dont la liste figurait au décret du 8 juin 1946 (aujourd'hui, articles L. 711-1 et R. 711-1 du Code de la Sécurité sociale). Les régimes spéciaux prennent en charge une population de près de 5 millions de personnes.

L'organisation et le fonctionnement de ces régimes diffèrent fortement selon les régimes. Certains assurent l'intégralité de la protection sociale de leurs membres, comme ceux des marins, des agents de la SNCF, du personnel de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ou des clercs et employés de notaires. D'autres offrent une protection partielle, leurs assurés étant couverts par ailleurs pour les autres risques. À titre d'exemples, citons, pour la branche vieillesse, le régime des personnels de l'Opéra de Paris ou celui des industries électriques et gazières, et, pour la branche maladie, le régime du personnel titulaire du port autonome de Bordeaux.

d) Les régimes autonomes

Les régimes autonomes concernent principalement les professions qui ont refusé d'intégrer le système de Sécurité sociale et ont préféré s'organiser dans le cadre d'un système propre.

Ainsi, des régimes autonomes de vieillesse de base complétés par des régimes complémentaires obligatoires ont été institués. Par ailleurs, le régime agricole couvre les salariés et les non-salariés contre l'ensemble des risques.

2. Les comptes de la protection sociale

Les comptes de la protection sociale (CPS) évaluent chaque année l'ensemble des opérations contribuant à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale), en considérant l'ensemble des régimes ou des organismes ayant pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale. Entrent dans cette définition : les régimes obligatoires tels que le régime général de la Sécurité sociale ; les institutions chargées de l'indemnisation du chômage ; les régimes de retraite complémentaire ; les administrations et les établissements publics de l'État et des collectivités territoriales ; les institutions sans but lucratif au service des ménages versant des prestations sociales ; les institutions de retraite supplémentaire ou de prévoyance ; les mutuelles et les employeurs publics et privés versant des prestations extralégales.

Le champ de la protection sociale regroupe ainsi l'ensemble des organismes assurant la couverture des risques sociaux, qu'ils soient *publics ou privés, obligatoires ou facultatifs*. Seules sont exclues les sociétés d'assurance qui sont, en comptabilité nationale, réputées verser des indemnités d'assurance dommage et non des prestations de protection sociale.

Ces comptes fournissent une estimation des dépenses et des recettes de protection sociale de l'ensemble des régimes : régimes d'assurances sociales et régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, mais également régimes d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages, régimes d'employeurs extralégaux et régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance.

En 2014, les dépenses de protection sociale s'élevaient à 736,5 milliards d'euros, soit 34,4 % du PIB, dont 689,8 milliards pour les prestations sociales. Les recettes, quant à elles, représentaient 728,6 milliards d'euros, dont 62 % provenaient des cotisations sociales (source : « La protection sociale en France et en Europe », DREES, 2016).

Les comptes de la protection sociale, tous régimes

(évolution en moyenne annuelle et en %, montants en millions d'euros)

	1990/ 1981	2000/ 1990	2008/ 2000	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2013
Dépenses (hors transferts*)	8,9	4,1	4,6	4,8	3,5	2,5	3,9	2,4	715518
Prestations sociales	9,0	4,1	4,6	4,8	3,3	3,0	3,3	3,0	672000
<i>en espèces</i>		3,9	4,3	5,5	3,4	3,0	3,8	3,1	427508
<i>en nature</i>		4,6	5,1	3,7	3,2	2,9	2,6	2,7	244492
Autres (charges financières, y compris compte de capital***)	7,9	4,3	4,3	4,7	6,1	- 4,9	12,1	- 5,5	43518
Ressources (hors transferts*)	8,9	4,1	4,4	0,6	2,1	4,4	3,7	3,0	707583
Cotisations effectives	9,5	2,0	4,2	0,8	2,1	3,5	3,1	3,0	385550
<i>Cotisations d'employeurs</i>		8,5	2,8	3,9	0,3	2,0	4,6	2,3	240645
<i>Cotisations de salariés</i>		11,5	0,8	4,5	0,8	1,4	3,5	3,2	88300
<i>Cotisations de travailleurs indépendants</i>		9,7	1,3	5,8	2,5	3,0	- 0,7	7,1	24707
<i>Autres cotisations effectives</i>		11,1	- 7,0	8,2	27,6	3,9	- 1,1	5,9	31898
Cotisations imputées	7,0	3,8	2,5	3,4	2,9	3,6	3,6	2,0	54504
Impôts et taxes affectés	13,9	23,7	6,2	0,0	1,5	8,5	5,9	3,2	178001
Contributions publiques	7,2	2,8	2,4	3,6	2,5	3,3	2,9	2,5	68836
Autres (produits financiers..., y compris compte de capital***)	5,8	0,8	8,3	- 23,9	3,9	- 5,0	- 0,1	5,5	20692
Solde									- 7935

* Les transferts sont les flux internes entre les différents régimes de protection sociale.

** Dépenses et ressources du compte de capital disponibles en base 2010 uniquement.

Sources : DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)-CPS, bases 2000 (1981-2008), 2005 (2008-2009) et 2010 (2009-2013).

Retenir l'essentiel

La Sécurité sociale a été créée en 1945, après la Seconde Guerre mondiale. Quatre risques ont été pris en compte : la maladie ; les accidents du travail et les maladies professionnelles ; la famille ; la vieillesse. La France a choisi un système mixte où le financement est fondé principalement sur les cotisations sociales et où les prestations sont universelles et indépendantes du fait que la personne ait cotisé ou non. Depuis une vingtaine d'années, on assiste à une modification importante du mode de financement avec une baisse des cotisations et un recours croissant à l'impôt.

Fiche 2

Les dépenses et les recettes de la Sécurité sociale

La Sécurité sociale constitue une partie de la protection sociale avec la couverture de quatre risques identifiés (voir pages 128-129) et des ressources précises.

Section I. Les dépenses de la Sécurité sociale

Ces dépenses se décomposent en quatre rubriques correspondant chacune à la couverture d'un risque.

Selon les chiffres communiqués par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016, les recettes, dépenses et soldes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, pour l'année 2016 et les années à venir, sont ou seront les suivants :

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	462,8	467,3	472,8	485,9	499,7	515,2
Dépenses	472,1	475,9	478,3	489,2	501,2	514,4
Solde	- 9,3	- 8,6	- 5,6	- 3,3	- 1,5	0,8

Source : « Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016 », annexe B.

Deux risques constituent les principales dépenses : les risques vieillesse et maladie. Cela explique la volonté des pouvoirs publics de maîtriser les dépenses d'assurance maladie. Aussi, dès 1996 a été créé l'**objectif national des dépenses d'assurance maladie** (ONDAM), qui correspond au montant prévisionnel établi annuellement pour les dépenses de l'assurance maladie en France. C'est un outil de régularisation des dépenses de l'assurance maladie, voté tous les ans par le Parlement.

L'ONDAM englobe les soins de ville et ceux d'hospitalisation dispensés dans les établissements privés ou publics mais aussi dans les centres médicosociaux. Depuis 1997, il est voté chaque année par le Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

L'ONDAM est divisé en six sous-catégories :

- dépenses de soins de ville ;
- dépenses relatives aux établissements tarifés à l'activité ;
- autres dépenses des établissements de santé ;
- contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes âgées ;
- contribution aux dépenses des établissements et services pour personnes handicapées ;
- dépenses relatives aux autres modes de prise en charge.

Comme l'indique la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016, *« la maîtrise de l'évolution des dépenses d'assurance maladie se traduit par la fixation de l'ONDAM à 1,75 %. Ce taux implique un effort d'économies de 3,4 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense, évaluée à + 3,6 %. Cette trajectoire particulièrement ambitieuse implique d'accroître l'effort d'économies déjà engagé, sans accroître le reste à charge du patient ni dégrader la qualité des soins ».*

Section 2. Les recettes de la Sécurité sociale

Recettes par catégorie et par branche des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale pour 2016 (en milliards d'euros)

	Maladie	Vieillesse	Famille	Accidents du travail et maladies professionnelles	Régimes de base	%
Cotisations effectives	88,4	130,2	30,3	13	260,2	55,03%
Cotisations prises en charge par l'État	1,7	1,4	0,5	0,1	3,6	0,76%
Cotisations fictives d'employeur	0,6	38,8	0	0,3	39,7	8,40%
Contribution sociale généralisée (CSG)	69,1	0	9,9	0	78,7	16,65%
Impôts, taxes et autres contributions sociales	29,6	19,6	7	0	56,2	11,89%
Transferts	2,3	38,3	0,3	0,1	29,5	6,24%
Produits financiers	0	0,1	0	0	0,2	0,04%
Autres produits	3,2	0,5	0,7	0,3	4,7	0,99%
Recettes	194,9	228,7	48,8	14	472,8	100%

Source : « Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016 », annexe C.

Le financement de la Sécurité sociale a profondément évolué depuis les années 1980, avec deux tendances parallèles : la diminution des cotisations sociales et l'augmentation des impôts et des taxes affectés à la Sécurité sociale.

L'élargissement de l'assiette du prélèvement social est donc une constante dans l'évolution du financement de la Sécurité sociale. Il correspond à l'idée selon laquelle un prélèvement est d'autant plus efficace qu'il repose sur une assiette large, autorisant un taux peu élevé.

Par ailleurs, à partir du moment où les dépenses de Sécurité sociale se généralisent à l'ensemble de la population, le fondement même d'un financement assis sur les seuls revenus d'activité perd de sa pertinence : la tendance à l'universalisation des prestations, inscrite dans une philosophie

« beveridgienne », n'est pas en cohérence avec le maintien de la logique « bismarckienne » du financement.

I. Les cotisations sociales

a) Nature juridique

Les cotisations sociales constituent juridiquement des *prélèvements obligatoires* (décision n° 92-311 DC du 29 juillet 1992) qui ne sont pas considérés comme des « *impositions de toutes natures* » au sens de l'article 34 de la Constitution et ne relèvent donc pas de plein droit du domaine législatif et de la compétence du Parlement. Cependant, elles possèdent une nature particulière car elles sont obligatoires et, dans le même temps, elles ouvrent droit à des prestations, contrairement à l'impôt qui, lui, n'ouvre pas droit à des prestations.

Cette qualification juridique hybride a des conséquences particulières. Ainsi, le législateur ne peut pas, même pour augmenter le pouvoir d'achat des personnes les plus modestes, instituer une réduction dégressive des cotisations pour certains salariés, tout en maintenant pour les autres salariés des cotisations inchangées. C'est selon cette logique que le Conseil constitutionnel a censuré le Parlement dans sa décision du 6 août 2014 (n° 698 DC) lorsque ce dernier souhaitait alléger les prélèvements obligatoires des personnes les plus modestes. Pour parvenir à son objectif, le législateur a dû, dans la loi de finances pour 2015, alléger l'impôt sur le revenu, catégorie juridique permettant une plus grande différenciation.

Le législateur n'est pas, pour autant, complètement incompétent en matière de cotisations sociales. Sa compétence résulte de l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité sociale. En effet, certains éléments des cotisations sociales mettent en cause les principes fondamentaux de la protection sociale. En clair et plus précisément, le régime des cotisations sociales est mixte ; il relève, selon les cas, de la loi ou du règlement :

– il relève de la loi lorsque sont en cause les principes fondamentaux de la Sécurité sociale ; concrètement, cela signifie que la loi fixe les principaux éléments d'assiette des cotisations sociales (CE, Ass., 10 juillet 1996, *URSSAF de la Haute-Garonne*) et détermine les assujettis ;

– le pouvoir réglementaire, quant à lui, a en charge notamment la fixation des taux, sous le contrôle du juge administratif.

b) Évolution du financement par les cotisations sociales

En France, le poids des cotisations sociales est assez important. Il est passé de 16,11 % du PIB en 2010 à 17,1 % en 2014. À titre de comparaison, les cotisations sociales représentent en Allemagne, en 2014, 14 % du PIB et pour la moyenne des pays de l'OCDE elles constituaient, en 2013, 9,1 % du PIB (source : OCDE, « Recettes fiscales – Tableaux comparatifs »).

À la différence de l'assurance chômage et des retraites complémentaires, l'évolution du financement de la Sécurité sociale est marquée par une forte tendance à la diversification des recettes. Même si les cotisations sur les revenus d'activité demeurent encore aujourd'hui dominantes, de nouvelles ressources reposant sur d'autres assiettes se sont fortement développées.

Avec la montée en charge des régimes et la généralisation de la Sécurité sociale, la nécessité d'augmenter les recettes sans pénaliser le coût du travail s'est traduite par deux mouvements : une politique d'allègement des cotisations de Sécurité sociale et, en contrepartie, un appel croissant à des contributions de l'État.

La montée en puissance de la politique d'exonération

La politique d'exonération de cotisations de Sécurité sociale émerge à la fin des années 1970. Elle est alors centrée sur les jeunes (notamment par le biais de l'apprentissage), auxquels s'ajoutent, dans les années 1980, les chômeurs de longue durée et, dans les années 1990, les salariés à temps partiel. À partir de 1993 est mise en place une politique générale d'exonération sur les bas salaires, d'abord limitée aux cotisations d'allocations familiales puis élargie à l'ensemble des cotisations patronales de Sécurité sociale.

À partir de 1996 et surtout de 1998, la politique générale d'exonération poursuit un deuxième objectif : la réduction du temps de travail (lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000). Les entreprises mettant en œuvre des accords de réduction du temps de travail bénéficient d'exonérations plus avantageuses. Ces deux types de réduction fusionnent avec la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, qui instaure une réduction générale des cotisations patronales de Sécurité

sociale. Son maximum (26 % de la rémunération) est atteint au niveau du SMIC horaire, le niveau de la réduction diminuant ensuite pour s'annuler à 1,6 SMIC horaire.

Par ailleurs, toute une série de mesures réduisent l'assiette des cotisations de Sécurité sociale, par dérogation à l'article L. 242-1 du Code de la Sécurité sociale. La rémunération directe immédiate prend la forme de chèques divers (tickets-restaurant, chèques-vacances, chèques emploi service universels), de primes liées ou non aux résultats de l'entreprise ou d'indemnités de rupture du contrat de travail ou du mandat social (exonérées dans certaines limites) ou encore de rémunération différée : épargne salariale, participation, contributions des employeurs au financement des régimes de protection sociale complémentaire, stock-options, distribution gratuite d'actions.

Dans les années récentes, à travers le Pacte de responsabilité et de solidarité, qui comporte plusieurs dispositifs, l'objectif du législateur est de poursuivre la baisse des cotisations sociales des employeurs pour les plus bas revenus. Cependant, dans le même temps où est mise en place cette politique, le Parlement souhaite maîtriser les exonérations et les abattements de cotisations sociales. Ainsi, aux termes de l'article 19 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, *« le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 80,6 milliards d'euros en 2015, 81,8 milliards d'euros en 2016 et 86 milliards d'euros en 2017 »*.

L'article 20 poursuit en indiquant qu'« à compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et aux contributions de Sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations à la charge de l'employeur mentionnée à l'article L. 241-13 du Code de la Sécurité sociale, ne peut excéder le montant de l'année précédente ».

La mise en place d'une politique de compensation par l'État

En application de l'article 5 de la loi Veil du 5 juillet 1994, codifiée à l'article L. 131-7 du Code de la Sécurité sociale, toute mesure d'exonération mise en place à partir de 1994 doit impérativement être compensée dans son

intégralité par le budget de l'État. Cette règle a été élargie, par la loi du 13 août 2004, aux réductions d'assiette et aux contributions de Sécurité sociale. Elle est, en outre, renforcée par l'article 1^{er} de la loi organique du 2 août 2005, en vertu duquel seules les lois de financement de la Sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération non compensées aux régimes obligatoires de base.

Quant à la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, elle a confié à la loi de financement le monopole des dérogations au principe général de la compensation.

2. Les impôts et les taxes

De nombreux impôts ont été créés (voir chapitre 1, fiche 3, « Le financement de la Sécurité sociale », page 43) ; les plus importants sont la CSG et la CRDS. Des taxes ont également été instituées.

a) La contribution sociale généralisée (CSG)

La CSG, créée par la loi de finances du 29 décembre 1990, est un impôt assis sur tous les revenus des ménages et recouvré principalement par les organismes de Sécurité sociale.

La CSG s'applique, à des taux divers :

- aux salaires et aux allocations de préretraite ;
- aux allocations de chômage et aux indemnités journalières ;
- aux pensions de retraite et d'invalidité ;
- aux revenus du patrimoine et aux produits de placement ;
- aux sommes engagées ou aux produits réalisés à l'occasion des jeux.

La CSG sur les revenus d'activité et de remplacement est prélevée à la source par les organismes de recouvrement des cotisations sociales. Celle perçue sur les revenus du patrimoine, les produits de placement et les sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion des jeux est recouvrée par l'administration fiscale.

Le taux de la CSG, qui s'élevait initialement à 1,1 % sur les revenus d'activité, de remplacement, de patrimoine et de placement, n'a cessé d'augmenter. Cette hausse a eu pour contrepartie une réduction de la part salariale des cotisations d'assurance maladie.

Il en est de même de son assiette ; en 1997, elle s'étendait, d'une part, aux revenus du capital non imposables sous certaines exceptions (livrets A, CODEVI...) et, d'autre part, aux sommes et aux produits dégagés à l'occasion des jeux. En outre, l'abattement de 5 % pour frais professionnels opéré sur les revenus d'activité est passé à 3 % en 2004. Il faut préciser, par ailleurs, que l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est déjà plus large que celle des cotisations de Sécurité sociale, dans la mesure où elle comprend des sommes exclues de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale (épargne salariale, participation financière, intéressement, indemnités de rupture du contrat de travail extra-conventionnelles...).

CSG et CRDS – Revenus d'activité et de remplacement – Taux normal

Nature des revenus	Taux global CSG	Taux CSG déductible de l'impôt sur le revenu	Taux CRDS	Assiette
Revenus d'activité salariée	7,5%	5,1%	0,5%	98,25% du revenu brut si le montant ne dépasse pas 154 464 €
Accessoires du salaire (exemple : sommes liées à l'intéressement)	7,5%	5,1%	0,5%	100% du revenu brut
Allocations chômage	6,2%	3,8%	0,5%	98,25% du revenu brut si le montant ne dépasse pas 154 464 € 100% au-delà
Pensions de retraite	6,60%	4,2%	0,5%	100% du revenu brut
Pensions d'invalidité	6,60%	4,2%	0,5%	100% du revenu brut
Allocations de préretraite	7,5%	4,2%	0,5%	100% de l'allocation brute
Allocations de préretraite si la préretraite ou la cessation anticipée d'activité a pris effet avant le 11 octobre 2007	6,6%	4,2%	0,5%	100% de l'allocation brute
Indemnités journalières de Sécurité sociale (IJSS)	6,2%	3,8%	0,5%	100% des IJSS brutes

Source : www.service-public.fr.

Certains revenus bénéficient d'un taux réduit à hauteur de 3,8 % :

- les pensions de retraite et les allocations de préretraite;
- les pensions d'invalidité;
- les allocations chômage (y compris l'indemnité d'activité partielle);
- certains revenus relativement faibles qui dépendent aussi du quotient familial.

Le produit de la CSG finance les régimes d'assurance maladie, la branche famille mais également le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES, voir pages 144-145). La CSG participe aussi au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui a pour principale mission le financement de l'aide aux personnes âgées et handicapées.

b) La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)

Instituée par l'ordonnance du 24 janvier 1996 pour alimenter la CADES, la CRDS repose sur une assiette un peu plus large que celle de la CSG. Créée initialement jusqu'en 2009, elle a été prolongée à plusieurs reprises. Elle devrait, sauf nouvelle évolution, s'étendre jusqu'en 2025, date prévisionnelle de l'extinction de la dette sociale.

c) Les autres taxes

Au fil des années, de nombreuses taxes ont été instituées :

- les *contributions dues par les entreprises* : contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S, créée en 1970) et contribution additionnelle à la C3S (2004) ; une fraction de la taxe sur les salaires s'élevant à 95 % de son montant (2006) ;
- les *contributions dues par l'industrie pharmaceutique* (plusieurs taxes créées en 1983, à la fin des années 1990 et en 2004) ;
- la *fiscalité indirecte* liée à des objectifs de santé publique (droits tabac, droits sur les alcools depuis 1993, une partie de la TVA depuis 2006) ;
- d'autres taxes, notamment sur les produits d'assurance comme la taxe prévoyance et la taxe sur les primes d'assurance automobile.

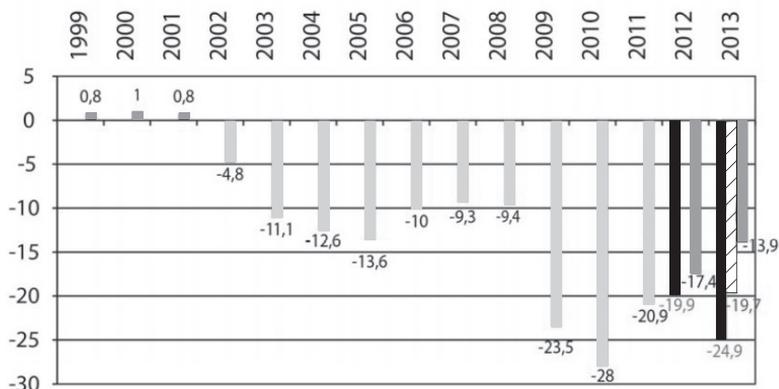
Section 3. La gestion du déficit et de la dette

I. L'évolution de la dette sociale

La dette dite « sociale » est constituée des déficits cumulés par les organismes de Sécurité sociale, dont principalement les diverses branches du régime général de Sécurité sociale et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le déficit de la Sécurité sociale est une donnée récurrente. Hormis 1999, 2000 et 2001, toutes les années sont déficitaires (voir schéma ci-dessous).

Solde annuel du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse, 1999-2013 (en milliards d'euros)



En noir, soldes 2012 et 2013 en l'absence de mesures LFR 2012 et LFSS 2013.

En hachuré, solde 2013 après LFR 2012 et avant LFSS 2013.

Source : projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013.

Depuis plusieurs années, la dette des organismes sociaux ne cesse de s'accroître. Elle correspond à la dette brute portée par la CADES et à la dette directement à la charge des administrations de Sécurité sociale (ASSO) ; celles-ci comprennent les régimes d'assurance sociale (SECU) et les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) – essentiellement les hôpitaux.

L'évolution de cette dette depuis une dizaine d'années est retracée dans le tableau ci-dessous.

Dette CADES restant à amortir et dette courante des organismes de Sécurité sociale (2005-2013) (en milliards d'euros et en points de PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dette CADES	72,7	75,6	73	80,1	91,8	86,7	142,8	137,5	132
Dette « courante »	9,3	14,8	25,7	37,7	27,5	56,2	11,5	23,2	32,4
Total	82	90,4	98,7	117,8	119,3	142,9	154,3	160,7	164,4
Proportion par rapport au PIB	4,8	5	5,2	6,1	6,3	7,4	7,7	7,9	8

Source : PLFSS.

L'INSEE a récemment publié le montant de la dette des ASSO pour les années 2014 et 2015 (voir tableau ci-dessous).

La dette des organismes de Sécurité sociale en 2014 et 2015 (en milliards d'euros)

Dette publique		Dette nette	
2014	2015	2014	2015
216,7	220,3	156,7	160,5

D'un point de vue méthodologique, une attention particulière doit être portée à la distinction entre dette publique et dette nette. Selon l'INSEE, « la dette publique nette est égale à la dette publique brute moins les dépôts, les crédits et les titres de créance négociables détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs ».

2. La gestion de la dette sociale

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est un établissement public national à caractère administratif créé par l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale. Chargée de reprendre la partie de la dette de la Sécurité sociale qui lui est transférée, elle doit en assurer la gestion, l'amortissement du capital et le paiement des intérêts.

Dans un premier temps, la CADES, créée pour treize ans et un mois à compter du 1^{er} janvier 1996, s'est vu transférer par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) l'équivalent d'environ 21 milliards d'euros de dette. Pour les rembourser, elle s'est vu affecter notamment la CRDS, créée à cet effet.

Dès 1998, l'équivalent de 13 milliards d'euros de dette sociale supplémentaires lui a été transféré. Le terme des remboursements (initialement, 2008) a alors été repoussé à 2014. En 2004, 50 milliards d'euros supplémentaires de dette ont été affectés à la CADES. À la suite d'un nouveau transfert de 27 milliards d'euros de dette, la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a attribué une nouvelle recette à la CADES : 0,2 point de CSG, préalablement affecté sur les recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Ainsi, depuis sa création, la CADES porte environ *134,6 milliards d'euros de dette sociale*.

La loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale permet à la LFSS pour 2011 de prévoir des transferts de dette à la CADES ainsi qu'un schéma de reprise de la dette reposant sur trois leviers :

- la mobilisation de ressources nouvelles pour la CADES;
- un allongement exceptionnel de la durée de la CADES, limité à quatre ans pour reprendre la dette liée à la crise, ce qui augmente d'autant la durée de cotisation (le remboursement de la dette sociale arrivera ainsi à son terme en 2025);
- la mobilisation des ressources et des actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), conformément aux orientations prises dans le cadre de la réforme des retraites.

L'objectif est de reprendre les déficits cumulés du régime général, soit 68 milliards d'euros de dettes pour 2009, 2010 et 2011.

Cette loi organique améliore aussi l'information du Parlement car elle prévoit qu'il disposera chaque année d'un tableau sur la situation patrimoniale des organismes de Sécurité sociale. Elle modifie également la composition du conseil d'administration de la CADES en l'élargissant à des représentants des organismes de Sécurité sociale et du Fonds de réserve pour les retraites.

Retenir l'essentiel

Les déficits croissants des comptes de la Sécurité sociale ont nécessité une importante réflexion sur ses ressources et ses dépenses.

Les ressources, composées principalement de cotisations sociales, diminuent depuis de nombreuses années, en raison notamment d'une masse croissante d'exonérations de charges sociales, mais aussi d'un nombre insuffisant de cotisants par rapport aux dépenses, qui ne cessent d'augmenter. Aussi, des impôts ont été créés (CSG, CRDS...) pour suppléer aux limites des cotisations sociales.

En matière de dépenses, le législateur cherche à les limiter. La création de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) répond à cette finalité.

Fiche 3

Les lois de financement de la Sécurité sociale

L'évolution du financement de la Sécurité sociale, marquée par une baisse des cotisations et une hausse de la fiscalité, impliquait une immixtion plus importante du Parlement.

La loi constitutionnelle du 22 février 1996 a créé une nouvelle catégorie de loi de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale. Selon l'article 34 de la Constitution, ces lois « *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* ».

Depuis 1996 donc, le Parlement examine et vote tous les ans une loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), véritable outil de pilotage des finances sociales. L'examen et le vote du projet de LFSS (PLFSS) sont ainsi devenus des moments forts de la vie parlementaire, tout comme ceux du projet de loi de finances (PLF).

Comme les lois de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale ont un caractère annuel. Une loi organique fixe les règles relatives à leur

présentation et à leur contenu et définit une procédure de discussion et d'adoption qui se distingue de celle applicable aux lois ordinaires.

Mais la loi de financement de la Sécurité sociale doit s'articuler avec la loi de finances et, surtout, ne pas remettre en cause la portée de celle-ci. Aussi les LFSS ont-elles une faible juridicité.

Section I. Le contenu des LFSS

On distingue deux catégories de loi de financement : la loi de financement de l'année et la loi de financement rectificative. Le premier projet de loi de financement rectificative n'est intervenu qu'en 2011.

Les règles spécifiques qui leur sont applicables résultent de la loi organique du 22 juillet 1996, modifiée par les lois organiques du 2 août 2005 et du 13 novembre 2010. Ces dispositions sont codifiées principalement sous les articles LO 111-3 à LO 111-10-2 du Code de la Sécurité sociale.

La loi de financement de la Sécurité sociale est une catégorie particulière de loi : elle **fixe les soldes** des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement. De plus, elle peut autoriser certains de ces organismes à recourir à l'emprunt, et comporter d'autres mesures à caractère financier ou améliorant le contrôle du Parlement sur les finances sociales.

Le périmètre des lois de financement englobe tous les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (ce qui exclut les régimes complémentaires et l'assurance chômage) ainsi que les organismes concourant à leur financement, en l'occurrence le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il comprend aussi 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).

Depuis la loi organique du 2 août 2005, les lois de financement ont une **compétence exclusive** pour l'affectation totale ou partielle à toute autre personne morale d'une recette exclusive des régimes de base et des organismes concourant à leur financement. De même, seule une loi de financement peut autoriser la non-compensation par l'État de mesures d'exonération de cotisations.

I. Présentation générale

La loi organique du 2 août 2005 a introduit les tableaux d'équilibre, qui sont l'une des particularités des lois de financement de la Sécurité sociale. Ces tableaux présentent, pour chaque exercice considéré, la situation financière par branche du régime général, de tous les régimes obligatoires de base ainsi que des organismes concourant à leur financement.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année n comprend quatre parties :

- la **première partie** est relative au dernier exercice clos et constitue l'équivalent d'une loi de règlement (année $n - 2$);
- la **deuxième partie** est consacrée aux dispositions relatives à l'année en cours (année $n - 1$), ce qui permet au gouvernement de proposer au Parlement d'adopter des rectifications pour l'année en cours. Cette partie s'articule en deux sous-parties : la première porte sur les recettes et l'équilibre général, la seconde sur les dépenses;
- la **troisième partie** établit 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 n ; outre les tableaux d'équilibre relatifs à l'année n (recettes, dépenses et soldes), elle fixe ainsi les plafonds d'avances de trésorerie auxquelles peuvent recourir les régimes;
- la **quatrième partie** fixe les objectifs de dépenses des différentes branches de la Sécurité sociale (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, vieillesse, famille), décomposés éventuellement en sous-objectifs; cette partie présente l'adoption de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et de ses sous-objectifs.

L'article LO 111-3 (VII) du Code de la Sécurité sociale dispose que « *les comptes des régimes et organismes de Sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

2. Le champ d'application

Pour les LFSS comme pour les lois de finances, il existe un domaine exclusif et un domaine partagé.

a) Le domaine exclusif

Seule une LFSS peut :

- affecter une recette exclusive des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale ou de leurs fonds de financement (y compris la CADES) à toute autre personne morale ;
- créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de Sécurité sociale et de contributions (c'est-à-dire de prélèvements fiscaux) affectées aux régimes et organismes de Sécurité sociale lorsque ces mesures ne sont pas compensées par l'État (art. LO 111-3, IV). En pratique, la LFSS récapitule les nouvelles mesures d'exonération intervenues en cours d'année qu'elle décide de ne pas faire compenser ;
- en cas de reprise de dette sociale, prévoir l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci.

b) Le domaine partagé

Les lois de financement ne pouvaient comporter, selon la rédaction de l'article LO 111-3 antérieure à la loi organique du 2 août 2005, « *que des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale* ». Le champ des dispositions pouvant être insérées dans une LFSS a été précisé et étendu par cette loi organique puis, à la marge, par celle du 13 novembre 2010.

Il en résulte notamment :

- qu'une mesure ne peut figurer en LFSS que si elle a un effet – qui ne doit pas être trop indirect – sur les recettes ou les dépenses des régimes et des organismes relevant des LFSS (y compris désormais la CADES). Désormais, le Conseil constitutionnel n'apprécie plus l'impact financier de la mesure en fonction d'un seuil (il était de l'ordre de 15 millions d'euros) mais selon la portée réelle de la mesure et son lien de causalité – qui doit être suffisamment direct – avec l'équilibre financier de la Sécurité sociale (CC, décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005) ;
- que l'effet financier d'une mesure peut être pluriannuel, sous réserve qu'il s'agisse de dispositions permanentes et non de dispositions transitoires ou applicables pour certaines futures années seulement (CC, décisions n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 et n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008) ;

- que peuvent désormais figurer en loi de financement des dispositions portant sur l'organisation et la gestion des régimes et de leurs fonds de financement, à condition qu'elles aient un effet sur les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale (CC, décisions n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 et n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010), ainsi que des mesures relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et des contributions affectées aux régimes et organismes relevant du champ des lois de financement ;
- que peuvent toujours figurer en quatrième partie de la LFSS des dispositions améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application de ces lois. Lorsqu'il s'agit de la remise d'un rapport au Parlement, il ne doit pas prendre la forme d'une annexe au PLFSS (seule la loi organique pouvant prévoir une telle annexe) et son objet doit avoir un lien suffisamment direct avec le financement de la Sécurité sociale (CC, décisions n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 et n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010).

Les mesures qui ne remplissent pas ces conditions n'ont pas leur place dans une LFSS. Qualifiées de « cavaliers sociaux » quand elles y sont néanmoins insérées, elles sont disjointes par le Conseil d'État lors de l'examen du projet car elles courent le risque d'être censurées, le plus souvent d'office, par le Conseil constitutionnel. Les cavaliers sociaux sont donc des dispositions qui soit ne concernent pas des régimes et des organismes relevant du champ des lois de financement, soit ont un impact financier trop indirect sur les recettes ou les dépenses de ces régimes ou organismes, soit n'améliorent pas le contrôle parlementaire sur le financement de la Sécurité sociale.

3. Les documents annexés aux projets de LFSS

Les projets de LFSS sont accompagnés d'une dizaine de documents annexés, dont trois présentent un intérêt particulier : l'un identifie l'impact financier des nouvelles mesures proposées ; un autre fait le point sur les exonérations de cotisations et de contributions sociales et sur le montant de la compensation financière versée par l'État à la Sécurité sociale ; enfin, une annexe s'inscrit dans une démarche d'évaluation de la performance des politiques de sécurité sociale et présente les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) de chaque branche.

En outre, les lois de financement de la Sécurité sociale approuvent deux rapports qui leur sont annexés ; l'un de ces rapports décrit les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés pour le dernier exercice clos, et le second l'évolution prévisionnelle des finances de la Sécurité sociale pour les quatre années à venir.

Enfin, les dispositions relevant du domaine facultatif des LFSS doivent faire l'objet, comme celles de tout projet de loi, d'une étude d'impact déposée par le gouvernement sur le bureau de la première Assemblée saisie du projet de loi, en même temps que celui-ci. S'agissant des projets de LFSS, les éléments devant figurer dans les études d'impact sont communiqués sous la forme d'un document annexé à ces projets de loi. Par ailleurs, le contrôle, par la conférence des présidents, du respect des règles relatives aux études d'impact ne s'applique pas aux projets de loi de financement de la Sécurité sociale.

Section 2. Une procédure parlementaire particulière

Depuis la loi organique du 2 août 2005, le Parlement est associé à la préparation du projet de loi de financement grâce à la tenue, au printemps, d'un débat d'orientation sur les finances sociales, concomitant à celui qui se tient sur le budget de l'État. Ce débat s'engage sur la base d'un rapport présenté par le gouvernement.

Comme en matière de lois de finances, le gouvernement dispose du *monopole de la présentation* des lois de financement, qui ne peuvent donc résulter que de l'adoption d'un projet de loi. L'article 47-1 de la Constitution fixe les grands traits de la procédure applicable à l'examen par le Parlement des projets de LFSS.

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) a remplacé la gestion des finances sociales dans un cadre pluriannuel. Elle a ensuite consolidé la démarche de *performance* en instaurant des programmes de qualité et d'efficacité, à l'instar de la LOLF qui a mis en place pour le budget de l'État les projets et les rapports annuels de performances (PAP et RAP). Elle concourt, enfin, à une meilleure articulation entre les finances sociales et les finances de l'État.

Le rapport du gouvernement relatif aux orientations des finances sociales peut aussi faire l'objet d'un débat conjoint au Parlement à partir du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

Depuis la loi organique de 2005, le Parlement se prononce sur des *prévisions à quatre ans de dépenses, de recettes et de solde* du régime général, des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement. L'introduction de la dimension pluriannuelle et la présentation des soldes des différentes branches dans les documents du PLFSS améliorent ainsi l'information du Parlement et renforcent la portée de son vote. Dans le même esprit, la décomposition de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en six « sous-objectifs » – soins de ville, établissements de santé tarifés à l'activité, autres dépenses relatives aux établissements de santé, établissements et services pour personnes âgées, établissements et services pour personnes handicapées, autres modes de prise en charge – permet au Parlement de mieux identifier la répartition des dépenses couvertes par l'ONDAM.

Section 3. L'élaboration et la mise en œuvre des LFSS

I. Une discussion encadrée par des délais constitutionnels

Aux termes de l'article 39 de la Constitution, les projets de LFSS, comme les projets de loi de finances, « *sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale* ». Le projet de loi de financement de l'année doit être déposé sur son bureau au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

De même que l'article 47 pour les projets de loi de finances, l'article 47-1 de la Constitution fixe de manière stricte les délais d'examen des PLFSS : « *Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. [...]* Si le Parlement ne

s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.»

La loi organique du 2 août 2005 rend la *procédure accélérée* applicable de droit à l'examen des projets de loi de financement de la Sécurité sociale. Le dernier alinéa de l'article 42 de la Constitution dispose, par ailleurs, que le délai de six semaines qui doit en principe s'écouler entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance publique n'est pas applicable aux projets de LFSS.

Comme pour les lois de finances, la contrepartie de ces délais contraignants est une protection particulière du domaine des LFSS. Ainsi, les dispositions n'ayant pas de lien avec le financement de la Sécurité sociale sont considérées comme des « cavaliers sociaux » et sont censurées à ce titre par le Conseil constitutionnel.

2. L'examen en commission

Contrairement aux projets de loi de finances qui, en application d'une disposition organique, sont renvoyés aux commissions chargées des finances, les projets de LFSS ne font pas l'objet d'un renvoi automatique aux commissions parlementaires chargées des affaires sociales. Cependant, à l'Assemblée nationale, la *commission des affaires sociales* est traditionnellement chargée de l'examen au fond des projets de loi de financement de la Sécurité sociale ; la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire se saisit pour avis.

3. La discussion en séance publique

Les modalités de discussion du projet de LFSS sont décidées par la conférence des présidents. Dans l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, il est d'usage que cette discussion ait lieu durant la dernière semaine d'octobre, après l'adoption de la première partie du projet de loi de finances. La procédure dite du « temps législatif programmé » (fixation de la durée maximale de l'examen d'un texte) ne s'applique pas à l'examen du projet de LFSS.

La discussion en séance publique occupe, en général, quatre à cinq jours de séance. Si elle suit les règles habituelles en matière de discussion d'un projet de loi, elle présente des particularités concernant l'ordre du vote

des différentes parties du projet. En effet, l'article LO 111-7-1 du Code de la Sécurité sociale détermine un ordre des votes ; il prévoit notamment que la quatrième partie du projet de loi de financement de l'année, qui comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, ne peut pas être mise en discussion avant l'adoption de la troisième partie, comportant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année. Enfin, l'ONDAM, bien que composé de six sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.

En vertu de l'alinéa 2 de l'article 42 de la Constitution, l'une des innovations introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à savoir la discussion en séance publique sur le texte résultant des amendements adoptés en commission, ne s'applique pas aux projets de LFSS.

Enfin, la possibilité pour le gouvernement de recourir à l'article 49-3 de la Constitution (engagement de responsabilité sur le vote d'un texte) a été maintenue sans limitation pour le vote d'un projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

4. La navette parlementaire et la promulgation de la loi

La procédure accélérée s'appliquant de droit, le projet de loi de financement fait l'objet, après sa lecture au Sénat, de la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion. La procédure suivie en cas de succès de la CMP (élaboration d'un texte) ou d'échec de celle-ci est la procédure normale applicable à tous les projets de loi.

Avant sa promulgation, la loi de financement est soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel s'il est saisi. Le juge constitutionnel a développé une abondante jurisprudence, veillant en particulier à faire respecter le domaine des lois de financement et la priorité d'examen par l'Assemblée nationale des mesures nouvelles proposées par le gouvernement, dans le cadre des lois financières.

Retenir l'essentiel

La fiscalisation croissante du financement de la Sécurité sociale rendait nécessaire l'intervention du Parlement. Le constituant a créé une nouvelle catégorie de loi, la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS). En matière de dépenses, elle n'a qu'un rôle prévisionnel ; mais en matière de ressources, seule une LFSS peut, par exemple, affecter une recette exclusive des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale ou de leurs fonds de financement à toute autre personne morale, ou créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de Sécurité sociale et de contributions.

CHAPITRE 4

Les finances locales

Les finances locales occupent une place croissante au sein des finances publiques.

La dépense des administrations publiques locales (APUL) a fortement augmenté depuis vingt ans, progressant plus vite que la richesse nationale puisqu'elle représente, en 2015, entre 20 et 21 % de la dépense publique contre 17,5 % en 1993.

En 2014, la dépense publique locale représente 233,4 milliards d'euros, qui se répartissent de la façon suivante en fonction de la catégorie de collectivité et du type de dépense :

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales	
	Montant (en milliards d'euros)	Évolution annuelle (en%)	Montant (en milliards d'euros)	Évolution annuelle (en%)	Montant (en milliards d'euros)	Évolution annuelle (en%)
Bloc communal	89,3	2,1	41,2	- 9,6	130,5	- 1,9
Départements	59,6	2,8	14,2	- 4,2	73,8	1,4
Régions	17,8	1,4	11,4	2,8	29,2	1,9
Ensemble	166,5	2,3	66,8	- 6,5	233,4	- 0,4

Source : Observatoire des finances locales, 2015.

Le secteur local regroupe en réalité deux sous-secteurs :

- les **collectivités locales**, qui comprennent les *collectivités territoriales* (communes, départements, régions) et les *groupements de communes* à fiscalité propre ;
- les **organismes divers d'administration locale** (ODAL), qui regroupent les *établissements publics locaux* non marchands (comme les centres communaux

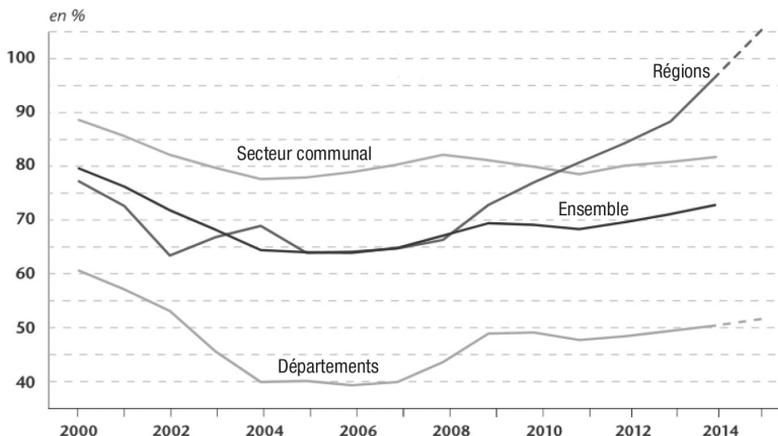
d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours) ainsi que certains *établissements publics nationaux* sous responsabilité locale, tels que les agences de l'eau. Les ODAL comprennent aussi d'autres établissements publics comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et les organismes consulaires.

L'acte I de la décentralisation, au cours des années 1982-1983, a véritablement facilité cet essor. Les lois de décentralisation ont tout d'abord libéré le recours à la fiscalité par les collectivités territoriales en dotant chaque catégorie (commune, département et région) d'un pouvoir de taux sur l'une des « quatre vieilles » (ancienne taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties).

De nombreux transferts de compétences ont ensuite renforcé la place des collectivités dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, l'un des grands apports des lois de décentralisation de 1982-1983 a été, en matière financière, la suppression du contrôle préalable de l'État sur l'opportunité d'effectuer un emprunt, ce qui explique largement l'évolution de la dette locale, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Évolution de la dette des APUL en euros constants



Sources : DGFIP, estimations DGCL pour 2015.

Cependant, en dépit de certaines interprétations, la dette du secteur local est, de loin, beaucoup plus faible que celle de l'État ou de la Sécurité sociale et, surtout, elle ne sert qu'à financer de l'investissement.

Montant des différentes dettes publiques au 4^e trimestre 2015

	APUC (administrations publiques centrales)	ASSO (administrations de Sécurité sociale)	APUL (administrations publiques locales)	Total APU (administrations publiques)
En milliards d'euros	1 661,2	220,3	196,5	2 096,9
En points de PIB				95,6

Source : INSEE, « Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques », 4^e trimestre 2015.

C'est dans ce contexte général que les finances locales sont entrées dans une zone de turbulences et que les principes posés par les lois de 1982-1983 sont remis en cause depuis quelques années.

Ainsi, si l'acte I de la décentralisation avait accru le pouvoir de taux des collectivités territoriales sur la fiscalité locale, ce pouvoir a été régulièrement mis en cause au cours de la décennie 2000, la fiscalité locale étant souvent remplacée par des dotations, ce qui a abouti progressivement à une réelle réduction du pouvoir de taux.

Dans le même temps, les ressources des collectivités territoriales ne cessent de se réduire avec la baisse des dotations d'État en leur faveur engagée en 2014 et avec l'encadrement, certes indicatif, des dépenses des collectivités par la loi de programmation des finances publiques. Cette norme a, en effet, défini un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) exprimé sous forme de dépenses de fonctionnement et d'investissement mesurées en comptabilité générale, nettes des amortissements d'emprunt.

Fiche I

Le cadre constitutionnel

Lors de la réforme de 2003, le constituant a cherché à renforcer les prérogatives des collectivités territoriales face à l'État. Un article 72-2 a ainsi été ajouté à 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.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.»

Cet article implique la création d'un certain nombre de principes, mais les obligations qui en découlent s'avèrent plus ou moins bien définies.

Section I. L'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales

La protection constitutionnelle des collectivités territoriales a pour finalité de limiter les interventions du législateur, qui chercheraient à réduire leurs marges de manœuvre financières. Deux principes dans la Constitution veulent concrétiser cette logique : l'autonomie financière et la libre administration.

I. L'autonomie financière

L'autonomie financière d'une collectivité territoriale renvoie théoriquement à une opposition entre autonomie fiscale et autonomie budgétaire :

– l'*autonomie fiscale* concerne l'existence d'un pouvoir de taux sur la fiscalité locale ;

– l'*autonomie budgétaire* est relative à la possibilité d'utiliser en totale liberté les ressources sans que l'État ne définisse les dépenses.

Or, la Constitution n'a retenu aucune de ces deux notions, elle a préféré en créer une nouvelle, l'*autonomie financière*.

Selon la Constitution, pour chaque catégorie de collectivité territoriale, un ratio entre les ressources obligatoires et l'ensemble des ressources doit être calculé, sachant que, comme l'a précisé la loi organique du 29 juillet 2004, « *la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ».

Les **ressources propres** des collectivités territoriales sont constituées notamment du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus. Sont également compris, dans les ressources propres, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs. Les impositions nationales partagées sont donc incluses de fait dans les ressources propres des collectivités territoriales.

L'État perçoit le produit d'une imposition avec le taux qu'il décide et reverse une partie du produit aux collectivités territoriales – il s'agit notamment de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

L'**ensemble des ressources** est constitué des *ressources propres augmentées des dotations* – dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation globale d'équipement (DGE), Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ... –, des *participations* (participations d'autres collectivités, de l'État), des *compensations* (compensations fiscales, compensation des pertes de taxe professionnelle ou de redevances des mines) et des *opérations* réalisées pour le compte de tiers (travaux, opérations sous mandat). Sont donc exclus de cet ensemble les emprunts, qui ne constituent pas

des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement.

Le ratio évoqué plus haut s'avère pourtant d'une faible utilité car il ne mesure ni l'autonomie fiscale, ni l'autonomie budgétaire.

2. La libre administration

Aux termes de la Constitution, « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* » (art. 72) et, selon l'article 72-2, elles « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* » si elles le font « *dans les conditions prévues par la loi* ». Aussi, on peut se demander si la baisse régulière des dotations d'État, engagée en 2014, ne porte pas atteinte à la libre administration. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2015-725 du 29 décembre 2015, indique que « *le montant de la réduction de la dotation globale de fonctionnement représente 1,6 % des recettes des collectivités territoriales* ». Dès lors, « *cette réduction n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales* ».

Section 2. La nature de la fiscalité locale

I. Une liberté fiscale encadrée par la loi

Ce premier point renvoie à une interrogation sur la liberté que possède une collectivité pour créer une « ressource fiscale ».

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles relatives à « *l'assiette, [au] taux et [aux] modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». La fiscalité locale s'inscrit dans ce cadre constitutionnel. Le Conseil d'État a d'ailleurs précisé qu'une collectivité territoriale ne pouvait pas créer un impôt ou une taxe fiscale dont l'institution n'aurait pas été prévue par le législateur (CE, 1^{er} juillet 1932, *Société des houillères de Rochebelle*, Rec. p. 65 ; CE, 10 décembre 1969, *Commune de Nerville-la-Forêt*, Rec. p. 564).

Les collectivités peuvent désormais non seulement fixer le taux des taxes locales, mais également, toujours dans les limites fixées par la loi, en modifier l'assiette.

Le législateur a choisi de définir lui-même les bases d'imposition de la fiscalité directe locale. Concernant le taux, la loi a accordé certaines libertés aux collectivités territoriales.

2. L'absence d'une réelle autonomie fiscale

Sur le plan constitutionnel, la question de l'autonomie fiscale renvoie à l'existence d'une liberté qui serait protégée par la Constitution, accordant à chaque collectivité un minimum de taux. Le Conseil constitutionnel n'est pourtant jamais intervenu pour s'opposer à une réduction du pouvoir de taux par le législateur. En effet, la Constitution (art. 72-2) se limite à indiquer que les collectivités territoriales «*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*». La Constitution ne pose en aucun cas l'obligation pour le législateur de prévoir un pouvoir de taux pour les entités locales.

Aussi, lorsque la loi de finances pour 2010 a supprimé tout pouvoir de taux sur la fiscalité directe pour la région et a fortement réduit celui des départements, le Conseil constitutionnel a simplement souligné, dans sa décision du 29 décembre 2009, qu'«*il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale*».

3. Des recettes fiscales non garanties

L'existence de recettes fiscales n'est finalement pas une obligation pour l'État, tant que le ratio d'autonomie financière est respecté. Cela explique que le Conseil constitutionnel valide régulièrement les amputations des ressources fiscales par le législateur.

La seule obligation pour l'État consiste à *remplacer la fiscalité perdue* par les collectivités territoriales par une ressource équivalente, qui peut prendre la forme de dotations d'État.

Section 3. La compensation des compétences transférées

À l'article 72-2 de la Constitution, un alinéa 4 a été ajouté par la réforme constitutionnelle de 2003, qui précise que *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

Cet article consacre constitutionnellement un principe de compensation financière qui, jusque-là, n'avait qu'une valeur législative. Un droit à compensation financière a ainsi réellement été créé. Plus précisément, le Conseil constitutionnel veille au respect des exigences posées par la Constitution concernant la compensation : elle doit être concomitante, intégrale, contrôlée et durable (voir fiche 2, page 172).

Le juge constitutionnel n'a d'ailleurs pas manqué de rappeler l'obligation de ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert. En revanche, il a toujours refusé de consacrer l'obligation pour le législateur de transférer des ressources qui évoluent à la hausse. Il a simplement, par une réserve d'interprétation, fixé une garantie minimale liée à l'année du transfert, en indiquant que *« si les recettes départementales provenant de la TIPP¹ venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »* (décision du 29 décembre 2003).

L'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a ouvert de nouvelles possibilités pour saisir le Conseil constitutionnel, ce qui l'a amené à se prononcer sur les dépenses sociales des départements – allocation personnalisée d'autonomie (APA), revenu de solidarité active (RSA) et prestation de compensation du handicap (PCH) – qui augmentent beaucoup plus vite que les compensations financières versées par l'État. Le Conseil constitutionnel, dans trois décisions datées du 30 juin 2011, a refusé de reconnaître l'existence d'une violation de la libre administration.

1. Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, devenue en 2011 TICPE .

Il avait également validé, dans sa décision du 29 décembre 2004, la possibilité par le législateur, dans le cadre d'une loi de finances, de renvoyer le soin au pouvoir réglementaire de déterminer le droit à compensation pour une compétence donnée.

Cependant, un des débats actuels sur cette question concerne l'adaptation des compensations financières au coût des compétences. En effet, un certain nombre de compétences transférées évoluent fortement en matière de coût, notamment dans le domaine social pour les départements. Aussi, la question de la *recentralisation* du revenu de solidarité active (RSA) ou d'une meilleure compensation se pose sans cesse avec plus d'acuité.

Par ailleurs, le juge administratif veille à la légalité des procédures mises en place. Ainsi, la délivrance des cartes d'identité par les communes a donné lieu à contentieux. Le Conseil d'État, dans une première affaire du 6 janvier 2005, *Commune de Versailles* (req. n° 232888), a considéré qu'un décret ne pouvait imposer aux collectivités de nouvelles dépenses dont la charge incombait préalablement à l'État. Ce contentieux s'est poursuivi car le juge administratif a estimé, dans la continuité d'un avis du 6 avril 2007, *Commune de Poitiers* (req. n° 299825), que cette illégalité fautive était susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Dans d'autres affaires, l'État a même été condamné. Par exemple, dans une affaire du 30 décembre 2009, l'absence de décret d'application du Premier ministre précisant la création d'un fonds doté de 30 millions d'euros, prévu par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, a été sanctionnée par le juge. Il a annulé la décision implicite de refus du Premier ministre d'ériger ce fonds et il l'a enjoint de créer ce dernier (CE, 30 décembre 2009, req. n° 325824).

Section 4. La péréquation

La révision constitutionnelle de 2003 a imposé l'exigence de péréquation. Aux termes de l'article 72-2 alinéa 5 : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

Deux types de péréquation peuvent être créés :

- la péréquation horizontale, entre collectivités territoriales de même catégorie;

– la péréquation verticale, c'est-à-dire de l'État vers les collectivités territoriales.

La Constitution ne se prononce toutefois pas en faveur d'un type au détriment de l'autre.

La péréquation n'est donc pas une obligation mais un « simple objectif constitutionnel », une ligne de conduite pour le législateur. Cette faible juridicité se ressent également dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les sages ont en effet considéré que la Constitution n'impose pas que chaque type de ressources et chaque transfert de compétences fassent l'objet d'une péréquation. Cependant, malgré la faiblesse du cadre constitutionnel, on constate la mise en place de nombreux fonds de péréquation horizontale depuis ces dernières années.

Cependant, l'évolution des transferts de compétences et les conséquences de la réforme fiscale de 2010 confirment la nécessité d'accroître la péréquation. Celle-ci revêt deux formes.

– La *péréquation verticale* signifie la prise en compte par l'État des inégalités financières entre collectivités dans le cadre des dotations qu'il verse aux collectivités. À cet égard, malgré la baisse globale de la DGF, certaines parts en son sein continuent à augmenter, notamment celles liées à la péréquation.

– La *péréquation horizontale* implique que certaines collectivités, les plus aisées, perdent de la fiscalité au profit de celles qui sont défavorisées. Plusieurs mécanismes ont été créés ces dernières années :

- . entre les communes et les EPCI² a été conçu le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- . entre les départements, deux fonds ont été érigés, le premier concernant la péréquation des droits de mutation à titre onéreux et le second relatif à la péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- . entre les régions a été institué un Fonds national de péréquation des ressources des régions.

2. EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

Retenir l'essentiel

Le cadre constitutionnel a vocation à protéger les collectivités territoriales contre des mesures trop « abruptes » du législateur. Ainsi, les transferts de compétences doivent s'accompagner de ressources équivalentes ; une égalité financière entre collectivités territoriales doit être recherchée par le législateur (principe de péréquation). Une nouvelle notion a également été créée, l'autonomie financière ; toutefois, elle ne permet de protéger que faiblement les collectivités territoriales contre une modification trop brutale de leurs ressources par l'État. Le législateur peut malgré tout supprimer une ressource fiscale ou tout pouvoir de taux, la seule limite étant de compenser une éventuelle perte de ressources par d'autres ressources (une dotation, par exemple).

Fiche 2

Les ressources et les dépenses des collectivités territoriales

Depuis les années 1980, les ressources et les dépenses locales n'ont cessé de s'accroître et de se diversifier, suivant ainsi le mouvement de décentralisation. Ce mouvement s'est amplifié ces dernières années avec l'adoption de plusieurs lois, dont la *loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et la *loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) du 7 août 2015.

Section 1. Les ressources locales

Plusieurs types de recettes alimentent les collectivités territoriales : la fiscalité, les dotations d'État et l'emprunt. D'autres recettes de moindre importance existent également, comme les dons et legs ou l'institution de redevances.

I. La fiscalité directe locale

a) Caractéristiques générales

La fiscalité locale peut être directe, indirecte ou transférée.

Lorsqu'on aborde la fiscalité locale, il s'agit, en premier lieu, de la fiscalité **directe** dont les principes ont été posés sous la Révolution française. Quatre impôts ont été créés, qui subsistent aujourd'hui mais sous des formes différentes :

- la *taxe d'habitation* payée par les habitants, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Si son calcul dépend des caractéristiques du bien, son montant varie en fonction du revenu ;
- la *taxe foncière* : en réalité, elle est double car il existe une taxe foncière sur les propriétés bâties et une sur les propriétés non bâties. Cet impôt est payé uniquement par les propriétaires ;
- la *taxe professionnelle*, devenue en 2010 la *contribution économique territoriale* (CET). Celle-ci se compose de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les redevables de la CVAE sont toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 152 500 euros. Les collectivités territoriales ne votant pas de taux, celui-ci est fixé par le législateur (1,5 % de la valeur ajoutée). La CVAE est, dans un premier temps, perçue par l'État et, dans un second temps, reversée aux collectivités. À la différence de la taxe professionnelle, qui était déterminée par « établissement », c'est désormais l'entreprise qui est assujettie à la CVAE.

La loi de finances pour 2010 a posé le principe de la *territorialisation de la CVAE*. L'objectif du législateur était de répartir artificiellement la valeur ajoutée sur le territoire. Pour ce faire, la loi a opté pour deux paramètres : la valeur locative des locaux et/ou le nombre de salariés exerçant leur activité pendant plus de trois mois, par établissement.

Si l'entreprise a un seul ou plusieurs établissements situés dans la même commune, la valeur ajoutée est imposée dans la commune où se situe(nt) le ou les établissement(s). En revanche, si l'entreprise possède des établissements situés dans des communes différentes ou si elle emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la répartition de la valeur ajoutée taxable dans chaque commune

s'effectue au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et, pour les deux autres tiers, de l'effectif qui y est employé.

Ces critères aboutissent à privilégier les territoires dont l'économie est fondée sur le tertiaire, ce qui implique un nombre plus important d'emplois et donc plus de CVAE. À l'inverse, cela peut fragiliser les autres territoires, d'où la nécessité de créer des mécanismes de péréquation.

Avec la réforme de 2010, certaines entreprises (dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications) auraient par ailleurs vu leurs contributions fiscales diminuer de façon importante du fait de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la CET. Aussi, afin de minorer cette perte a été instaurée, en plus de la CET, une *imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux* (IFER), au profit des collectivités territoriales et des EPCI.

La fiscalité locale peut également être **indirecte** : dans ce cas, elle est collectée par un intermédiaire qui la reverse ensuite. Ainsi en est-il des droits de mutation à titre onéreux payés au notaire qui les reverse, dans un second temps, à l'État et aux collectivités territoriales.

Depuis une quinzaine d'années, une autre évolution se dessine. Il s'agit du **transfert d'impôts d'État**. Ce dernier prélève des impôts qu'il reverse ensuite aux collectivités territoriales. L'État est totalement libre d'en définir le taux et l'assiette, indépendamment des collectivités. L'assiette n'est d'ailleurs pas calculée localement mais nationalement. L'État définit donc une clé de répartition. Actuellement, la fiscalité transférée se limite à la *taxe spéciale sur les conventions d'assurance* (TSCA) et à la *taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* (TICPE), destinées à compenser des transferts de compétences de l'État aux départements et aux régions. Les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir de taux sur ces impôts, sauf les régions, sur la TICPE qu'elles perçoivent.

b) L'acte I de la décentralisation et la fiscalité

L'acte I de la décentralisation s'était caractérisé, dans le domaine fiscal, par l'octroi d'un fort pouvoir de taux aux collectivités territoriales, en matière de fiscalité directe. En effet, toutes les catégories (communes, départements, régions) étaient compétentes pour fixer un taux sur chacun des impôts locaux.

À partir de la loi du 10 janvier 1981, les collectivités territoriales ont pu :

- soit faire varier, dans une même proportion, les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;
- soit faire varier, librement entre eux, les taux des quatre taxes, sous réserve que celui de la taxe professionnelle ne puisse 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.

Toutefois, la définition de l'assiette des impôts locaux relevait de la compétence étatique.

c) La réforme fiscale de 2010

Après plusieurs réformes, la loi de finances pour 2010 a opéré une rupture majeure.

Il est vrai que le système mis en place avait été fortement décrié au cours des années : manque de lisibilité pour le citoyen, mise en place de nombreuses exonérations compensées par l'État, hausse trop importante des taux. Pour toutes ces raisons, on a assisté au cours des années 1990 à des réformes successives qui ont soit amputé la perception d'un impôt par une collectivité (part régionale de la taxe d'habitation), soit diminué la base d'imposition (parts salaires de la base de taxe professionnelle).

La loi de finances pour 2010 a modifié en profondeur la fiscalité locale. Dans les grandes lignes, cette réforme s'est accompagnée :

- de la création de *nouveaux impôts* en remplacement de la taxe professionnelle ;
- d'impôts complémentaires et d'un *transfert de fiscalité* de l'État vers les collectivités locales ;
- d'une *nouvelle redistribution* des impôts directs entre collectivités locales ;
- de la mise en place d'un *mécanisme de compensation* destiné à assurer à chaque collectivité, avec les nouvelles ressources, un niveau équivalent aux anciennes ressources, à la date de la mise en œuvre de la réforme.

Les pertes de ressources occasionnées aux collectivités territoriales du fait de la réforme ont été compensées par deux dispositifs :

- une dotation visant à « *compenser les pertes de recettes liées à la réforme* », dénommée *dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle* (DCRTP) et alimentée par l'État ;
- un *Fonds national de garantie individuelle de ressources* (FNGIR), financé par les collectivités « surcompensées » lors de la réforme.

Récapitulatif de la fiscalité directe locale par catégorie de collectivité territoriale

Taxes	Communes	EPCI à fonds propres	Départements	Régions
Taxes « ménages »				
Taxe d'habitation	•	•		
Taxe foncière sur les propriétés bâties	•	•	•	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	•	•		
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties				
Impôts économiques				
Cotisation foncière des entreprises	•	•		
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises		26,50 %	48,50 %	25 %

Source : « Rapport de l'Observatoire des finances locales », 2012, p. 159.

La répartition de la valeur ajoutée entre les départements et les régions sera modifiée dans les années à venir, du fait des transferts de compétences opérés notamment par la loi NOTRe.

d) La fiscalité intercommunale

La fiscalité intercommunale a pour objectif de supprimer la fiscalité des communes au profit d'une seule fiscalité perçue par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La mise en place d'une fiscalité intercommunale a été, pendant longtemps, une simple option offerte aux EPCI. Puis la loi du 12 juillet 1999 a rendu obligatoire sa mise en place pour les *communautés d'agglomération* et les *communautés urbaines*. Plus précisément, la mise en place de cette fiscalité s'est accompagnée de dotations d'État pour y inciter les EPCI.

Actuellement, plusieurs systèmes sont envisageables. L'EPCI peut percevoir un taux en complément des communes : on parle, dans ce cas, de fiscalité *additionnelle*. Les communes peuvent ne plus percevoir de fiscalité et l'EPCI reçoit la totalité (fiscalité *unique*). Cette dernière hypothèse a été instaurée principalement dans le domaine de la fiscalité sur les entreprises, avec la taxe professionnelle unique remplacée par la *contribution économique territoriale unique* (CETU).

2. Le financement de la décentralisation

La décentralisation se caractérise par le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Selon les principes posés par la Constitution (article 72-2), chaque transfert de compétences (bâtiment, personnel, prestation) « *s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes* ».

Plus précisément, la compensation financière des charges résultant des transferts de compétences répond à plusieurs principes qui tendent, principalement, à assurer l'absence de pertes de ressources pour la collectivité du fait de ces transferts.

Elle est ainsi :

- **intégrale** : les ressources transférées équivalent à la totalité des dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées (art. L. 1614-1 du Code général des collectivités territoriales ou CGCT). Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), ces dépenses sont évaluées sur trois ans pour celles de fonctionnement et sur au moins cinq ans pour celles d'investissement ;
- **concomitante** : tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences est accompagné simultanément des ressources nécessaires à leur exercice. La conciliation des principes d'intégralité et de concomitance des compensations suppose de procéder en deux étapes :
 - des crédits provisionnels sont inscrits dès la loi de finances de l'année du transfert,
 - une fois le montant de la compensation définitivement arrêté, il est procédé aux régularisations nécessaires ;
- **contrôlée** : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences pour chaque collectivité concernée est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Par ses avis, la CCEC veille à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées ;
- **garantie** : lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation de 2003, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée « à due concurrence », conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir notamment la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant 23). En revanche, ce critère n'implique pas une évolution de la compensation similaire à l'évolution du coût, pour la collectivité territoriale, de la compétence transférée ;

- **conforme** à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution. Les transferts de compétences mis en œuvre par la loi LRL du 13 août 2004 sont très largement compensés par des transferts de fiscalité – taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

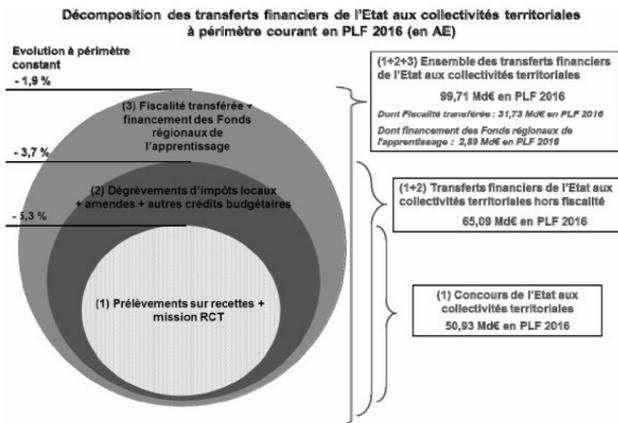
3. Les transferts de ressources d'État

Les versements financiers de l'État aux collectivités territoriales sont extrêmement variés. Nous retiendrons une vision relativement large : il s'agit de tous les mouvements financiers qui permettent aux collectivités de fonctionner.

a) Diversité des ressources transférées

La nature juridique des ressources transférées est très variée, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

La décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales



Source : «Jaune budgétaire de la loi de finances pour 2016. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales».

b) Les dotations d'État

Les principales dotations

Les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales répondent majoritairement à une logique de compensation. Elles visent à stabiliser les budgets locaux. Il peut s'agir de :

- contribuer à la compensation des charges générales des collectivités. C'est notamment l'objet de la dotation forfaitaire de la *dotation globale de fonctionnement* (DGF);
- compenser le coût des transferts de compétences. C'est le cas de la *dotation générale de décentralisation* (DGD), de la *dotation régionale d'équipement scolaire* (DRES) et de la *dotation départementale d'équipement des collèges* (DDEC), créées à l'occasion des actes I et II de la décentralisation;
- compenser des allègements d'impôts locaux, avec la *dotation de compensation de la taxe professionnelle*;
- compenser l'assujettissement des collectivités territoriales à l'impôt national (*Fonds de compensation pour la TVA*);
- réduire les inégalités de ressources des collectivités, eu égard à leurs charges. Les principales dotations de péréquation sont intégrées dans la DGF. Pour les communes, il s'agit de la *dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale* (DSU), de la *dotation de solidarité rurale* (DSR) et de la *dotation nationale de péréquation* (DNP). Pour les groupements de communes, il s'agit de la *dotation d'intercommunalité*. Les départements bénéficient de deux dotations : l'une à vocation urbaine (la *dotation de péréquation urbaine*), l'autre à vocation plutôt rurale (la *dotation de fonctionnement minimale*). Il convient enfin de noter la création, en 2004, d'une *dotation de péréquation régionale* à l'occasion de la création de la DGF des régions.

Contenu des dotations

On distingue les dotations de fonctionnement des dotations d'investissement.

Créée par la loi du 3 janvier 1979, la **dotations globale de fonctionnement** (DGF) a été profondément modifiée à plusieurs reprises (en 1985 et 1993). La loi de finances pour 2004 a, de nouveau, bouleversé la DGF en lui accordant une place fondamentale dans le dispositif d'aide financière de l'État aux collectivités territoriales, dont elle devient le pivot central.

Si la DGF constitue la principale dotation, il en existe d'autres, de moindre importance. On peut ainsi relever : la dotation globale de décentralisation, la dotation élu local, la dotation spéciale instituteurs.

La nature des dotations d'investissement diffère fortement de celle des dotations de fonctionnement car, dans la plupart des cas, son montant dépend des investissements réalisés par les collectivités locales. Le **Fonds de compensation pour la TVA** (FCTVA) a pour objet la compensation par l'État, à l'égard des collectivités locales, de leurs groupements et des établissements publics locaux, de la TVA acquittée sur leurs investissements, sur la base d'un taux forfaitaire. D'autres dotations d'investissement ont également été créées, telle la **dotations globale d'équipement** (DGE).

c) L'emprunt

Depuis l'acte I de la décentralisation, les collectivités territoriales sont libres d'emprunter sans l'accord du préfet. Mais l'emprunt ne peut financer que les dépenses d'*investissement* et est ainsi imputé en investissement.

Les collectivités sont libres de choisir le type d'emprunt qu'elles souhaitent (fixe ou variable, durée...). Elles ont le droit de recourir à des *emprunts structurés*. Ceux-ci intègrent, dans un seul et même contrat, deux éléments : un financement initial sous la forme d'un prêt bancaire, et une ou plusieurs opérations sur produits dérivés, qui constituent autant d'instruments financiers. Ces emprunts ont été qualifiés de « toxiques » car ils peuvent devenir, du jour au lendemain, extrêmement chers pour les collectivités. Ce type d'emprunt a donné lieu à une certaine dérive car de nombreuses collectivités ont confondu gestion active de la dette, c'est-à-dire le fait de négocier constamment sa dette, et spéculation, c'est-à-dire une forme de pari sur l'avenir. Cette confusion a abouti à la signature de nombreux emprunts dont le coût peut s'avérer, au bout de quelques années, exorbitant.

Section 2. Les dépenses

I. Les dépenses en lien avec les compétences

Chaque collectivité est libre de financer les dépenses qu'elle souhaite si celles-ci correspondent à la mise en œuvre de ses compétences. Plusieurs hypothèses doivent être distinguées. Si la dépense découle de la mise en œuvre d'une compétence prévue par le législateur, elle posera peu de questions en termes de légalité. En revanche, si la dépense relève de la clause générale de compétence, elle devra respecter certaines conditions.

a) Les critères d'intervention des collectivités en l'absence de clause générale de compétence

Supprimée par la loi du 16 décembre 2010, la clause générale de compétence a été restaurée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), avant que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ne la supprime à nouveau pour les départements et les régions.

La loi NOTRe effectue, en effet, une distinction entre deux types de compétences. D'une part, sur la base de l'article 104 de cette loi, certaines sont dites partagées entre l'ensemble des collectivités territoriales : la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et l'éducation populaire. D'autre part, certaines compétences sont affectées à des collectivités précises.

Cependant, aux termes de l'article L. 1111-10 du CGCT issu de la loi NOTRe, « le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande ». Il peut ainsi, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales autorisées.

Concernant les régions, l'article 1^{er} de la loi NOTRe supprime la possibilité qui leur était ouverte de contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des GIP.

En outre, selon la loi NOTRe, la participation minimale du maître d'ouvrage par rapport à la loi de 2010 a été revue et fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du Code du patrimoine, la participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements par des personnes publiques, sauf dérogation accordée par le préfet.

Le principe de l'interdiction d'un cumul de subventions de la région et du département est clairement posé par le 3^e al. du I de l'article L. 1111-9 du CGCT pour les projets relevant des domaines de compétences à chef de file, à l'exception des projets figurant dans le contrat de plan État-région. Par ailleurs, un cofinancement département-région redevient possible lorsque celui-ci est prévu par une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence relevant d'un chef de file (art. L. 1111-9-1-V du CGCT).

b) Les critères d'intervention des collectivités en présence d'une clause générale de compétence

L'exercice par une collectivité de ses compétences, confiées par la loi ou dans le cadre de la clause générale de compétence, implique que le législateur n'ait pas confié cette compétence à une autre personne morale de droit public. Dans son arrêt du 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, le Conseil d'État juge que la clause générale de compétence « *habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire* » (CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, n° 193716).

Ainsi, a été considéré comme d'intérêt public communal l'octroi d'une subvention à un syndicat départemental pour l'organisation d'un congrès contribuant à la notoriété de la ville (CE, Ass., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*, Rec. p. 552); de même, il peut être d'intérêt public, pour l'ensemble de la population locale, de créer un service qui ne s'adresse pourtant qu'à

une catégorie déterminée d'usagers, ce qui est le cas avec la création d'une maison de retraite (CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat, Crédit foncier de France*, Rec. p. 41).

En synthèse, pour que l'intervention d'une commune soit légale, deux conditions positives sont requises – que l'action ait un intérêt public et qu'elle ait un intérêt communal – comme deux conditions négatives – que l'action ne se rattache ni à une compétence d'une autre personne publique ni, en interne, à la compétence du maire.

2. Les dépenses obligatoires et les dépenses interdites

a) Les dépenses obligatoires

La notion de dépenses obligatoires est précisée par l'article L. 1612-15 du CGCT, selon lequel « *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 CGCT. Elle comprend essentiellement des dépenses de fonctionnement que les communes doivent acquitter dans l'intérêt des habitants de la commune ou de tiers, dont :

- la participation des communes à des services d'intérêt local ;
- l'entretien de l'hôtel de ville, des voies communales, des cimetières, des stations d'épuration des eaux usées ;
- la rémunération des agents communaux ;
- certaines dépenses relatives à l'enseignement primaire ;
- les impôts et les taxes sur les biens et les activités des communes ;
- les dettes exigibles dont la définition a été fixée par la jurisprudence (CE, 11 mars 1887, *Commune de Marciac*). Plusieurs conditions sont requises :
 - . l'origine juridique de la dette doit être certaine (loi, contrat, décision juridictionnelle),
 - . la condition entraînant l'obligation à la charge de la collectivité doit être remplie (exécution du contrat...),
 - . le montant de la dette doit être exactement calculé (la dette est liquide),

. la dette ne doit pas faire l'objet d'une contestation sérieuse, ni dans son principe, ni dans son montant, ni sur l'identité du créancier ;

- les dotations aux amortissements des immobilisations pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et leurs établissements publics. La liste des immobilisations concernées est énoncée à l'article R. 2321-1 du CGCT.

Les dépenses obligatoires des **départements** font également l'objet d'une liste non exhaustive à l'article L. 3321-1 du CGCT et celles des **régions** à l'article L. 4321-1.

b) Les dépenses interdites

Les collectivités territoriales se voient interdire certaines dépenses. Parmi les limites qui leur sont fixées, il convient de souligner que, s'il n'y a pas en principe de plafonnement de la dépense locale, les collectivités territoriales doivent ne pouvoir inscrire en dépense que des montants qu'elles sont susceptibles de budgétiser en ressources (principe de l'*équilibre budgétaire*).

Toutefois, la notion de « dépense interdite » revêt une autre signification. Il s'agit de dépenses *prohibées par la loi* : financement aux cultes, à l'enseignement privé, à la rémunération des agents de l'État, aux interventions de nature économique sans fondement légal et aux partis politiques.

- *Le financement des cultes* est ainsi normalement interdit. Cette interdiction ne concerne toutefois ni le financement des travaux des églises faisant partie du domaine communal, ni la faculté de participer aux dépenses d'entretien et de réparation des édifices du culte construits après l'entrée en vigueur de la loi de séparation des Églises et de l'État (1905) et dont les communes ne sont pas propriétaires. L'interdiction n'empêche pas de commémorer le souvenir d'un ecclésiastique qui est également une personnalité locale (par exemple, l'édification par la ville de Lille d'une statue en hommage au cardinal Liénart). La jurisprudence du Conseil d'État apporte d'ailleurs régulièrement des précisions sur ce point.

- Les collectivités territoriales ne peuvent pas non plus subventionner une *association dont les buts sont politiques*. Ainsi, une association qui révèle, avant le versement d'une subvention, sa nature « *politique et partisane* » en ne démentant pas qu'elle cherche à « *combattre une formation politique dont l'existence est légalement reconnue* » ne peut pas bénéficier d'une subvention

municipale (CE, 28 octobre 2002, *Commune de Draguignan*). De même, les associations ayant fomenté des actes troublant l'ordre public ne peuvent être aidées (CE, 1^{er} octobre 1993, *Commune de Secondigny*).

Toutefois, le Code général des collectivités territoriales (articles L. 2251-3-1 et R. 2251-2, L. 3231-3-1 et R. 3231, L. 4253-5 et R. 4253-4) prévoit que les communes, leurs groupements, les départements et les régions peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux *structures locales des organisations syndicales* représentatives dotées de la personnalité morale et qui remplissent des *missions d'intérêt général* sur le plan local.

Retenir l'essentiel

Les ressources des collectivités territoriales sont extrêmement variées. La fiscalité peut être directe, indirecte (perçue par un intermédiaire) ou transférée. La fiscalité directe constitue de loin la masse la plus importante. Elle se compose de quatre impositions : taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, sur les propriétés non bâties et contribution économique territoriale. Viennent ensuite les dotations versées par l'État pour le financement du fonctionnement ou de l'investissement des collectivités territoriales. Celles-ci peuvent enfin emprunter librement, sans recueillir l'aval du préfet, ou instaurer des redevances pour service rendu.

En matière de dépenses, les collectivités territoriales ont l'obligation de voter certaines dépenses (dépenses obligatoires), l'interdiction d'en réaliser d'autres (dépenses interdites) et elles peuvent en exécuter d'autres (dépenses facultatives).

Fiche 3

La procédure budgétaire et les contrôles de l'État

Si la collectivité est libre de voter son budget, elle doit néanmoins respecter de nombreuses règles qui s'inspirent fortement des principes budgétaires existant pour l'État.

La surveillance de la mise en œuvre de ces principes relève du *contrôle de légalité* mais aussi du *contrôle budgétaire*. En effet, lors de la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation, l'État a accepté la suppression d'un pouvoir d'opportunité en créant un contrôle par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), avec l'appui du préfet, et un contrôle de légalité confié au juge administratif, qui présente une certaine utilité en matière budgétaire.

Section I. Les principes budgétaires locaux

I. Le principe d'équilibre

Le principe d'équilibre qui s'impose aux collectivités locales est plus contraignant que pour l'État. En effet, l'emprunt ne peut être utilisé que pour financer des dépenses d'investissement et non des dépenses de fonctionnement. Cette règle explique, en partie, l'existence de deux sections en finances locales, une section de fonctionnement et une section d'investissement.

L'équilibre doit donc être *réalisé par section* : cela signifie que la règle de l'équilibre s'applique à l'ensemble des éléments du budget principal et que chaque section doit être votée en équilibre.

Bien évidemment, l'ensemble des données doivent être sincères. Cela se traduit notamment par la nécessité du « rattachement des charges et produits » à l'exercice, qui permet par exemple de comptabiliser des dépenses engagées et réalisées mais pour lesquelles les factures ne sont pas arrivées à la date de clôture des comptes.

Un *déficit*, prévu par l'article L. 1612-14 du CGCT, est organisé. Son seuil varie en fonction de la taille des collectivités. Pour les grandes communes, les départements et les régions, le seuil est de 5 % des recettes réelles de fonctionnement. Pour les petites communes (inférieures à 20 000 habitants), il s'élève à 10 % des recettes réelles de fonctionnement.

2. Le principe d'unité

Il s'agit d'un principe simple puisqu'il implique que toutes les recettes et les dépenses doivent être recensées dans un *document comptable unique*. S'il arrive que ce principe ne soit pas respecté lorsque des recettes ou des dépenses ne figurent pas dans le budget, on parle alors de « démembrement » ou de « débudgétisation ».

Certaines dérogations sont prévues : des *budgets annexes* peuvent être créés pour enregistrer les opérations de services industriels ou commerciaux.

3. Le principe d'annualité

Ce principe, rappelé par la LOLF du 1^{er} août 2001 pour les comptes de l'État, s'applique également aux collectivités locales. Il signifie que le budget est *voté pour une année* et que chaque nouveau budget doit être voté, ce qui autorise la perception des ressources et des dépenses.

Pour respecter ce principe, l'année budgétaire est rythmée par plusieurs étapes :

- tout d'abord, le pouvoir exécutif doit organiser un *débat d'orientation budgétaire* (DOB) qui doit se tenir au maximum deux mois avant le vote du budget ;
- ensuite, le *budget primitif* doit être voté par l'assemblée délibérante avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril lors du renouvellement des organes délibérants ou lors de circonstances particulières. Toutefois, des décisions modificatives peuvent intervenir tout au long de l'année ;
- enfin, l'assemblée délibérante doit voter un *compte administratif* retraçant toutes les opérations de l'année écoulée, au plus tard le 30 juin de l'année $n + 1$. Parallèlement à l'adoption de ce compte administratif, le comptable doit adopter un *compte de gestion*. Les deux comptes doivent correspondre.

4. Le principe d'universalité

Ce principe repose sur deux règles :

- la non-compensation des recettes et des dépenses. Il n'est pas possible de présenter un simple solde entre les encaissements et les décaissements au lieu du détail des opérations réalisées ;
- la règle de non-affectation. Une recette publique ne peut être affectée à la couverture d'une dépense spécifique.

En réalité, le principe d'universalité connaît certaines *exceptions*, puisque de nombreuses recettes sont affectées à des dépenses précises. Toutefois, des tableaux spéciaux doivent être annexés pour justifier cette affectation, par exemple au moyen de la fiscalité indirecte (taxe sur les pylônes électriques, taxe sur les spectacles, etc.) ou au moyen de la fiscalité pour services rendus (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour, etc.).

5. Le principe de spécialité

Le principe de spécialité des dépenses consiste à n'autoriser une dépense que si son objet est *précis*. Les crédits sont ainsi affectés à un service, ou à un ensemble de services, et sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination. La répartition des crédits votée par l'assemblée délibérante ne peut pas être modifiée par l'exécutif de la collectivité territoriale.

6. Les nouveaux principes des finances locales

Deux nouveaux principes semblent revêtir une portée particulière.

Il s'agit, d'une part, du principe de **prudence**. Introduit avec la réforme de la comptabilité locale, il est à l'origine de l'*obligation de provisionnement* : une commune qui constate un risque (résultant, par exemple, d'un contentieux ou du non-paiement d'une créance) doit constituer une provision pour couvrir les conséquences de ce risque lorsqu'il se sera concrétisé. Désormais, les collectivités territoriales ont l'obligation de provisionner le surcoût d'un emprunt structuré.

D'autre part, le principe de **sincérité** a été créé de façon prétorienne. Est ainsi illégale une délibération approuvant le budget d'une commune en équilibre apparent, mais en déséquilibre réel car mentionnant des recettes futures et hypothétiques (CAA Bordeaux, *Commune de Pointe-à-Pitre*, 23 octobre 2007). Le juge administratif a également considéré qu'une délibération qui approuve un budget en équilibre est illégale si les soldes de la section de fonctionnement et de la section d'investissement repris au budget primitif de l'exercice suivant ne sont pas sincères. La commune doit apporter la preuve de la réalité des dépenses et des recettes. Les emprunts non amortis et les frais financiers doivent figurer dans un état annexe (TA Marseille, *Ville de Marseille*, 17 avril 2007).

Section 2. Les contrôles de l'État

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a substitué au pouvoir de tutelle un contrôle de légalité *a posteriori* des actes des autorités locales, faisant intervenir le juge administratif sur saisine du préfet ou de quiconque y ayant intérêt. Ce contrôle peut s'exercer sur *tous les actes des collectivités territoriales*, et notamment les actes budgétaires.

Parallèlement, la loi du 2 mars 1982 a mis en place un contrôle spécifique des actes budgétaires des collectivités, organisé autour du préfet et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), qui doit permettre de veiller au respect des règles fondamentales que le législateur a édictées dans un souci de bonne gestion financière.

Les *actes budgétaires* des collectivités territoriales relèvent ainsi des deux mécanismes de contrôle *a posteriori* institués par la loi du 2 mars 1982 :

- en tant qu'actes administratifs, ils sont soumis au contrôle de légalité de droit commun défini par l'article L. 2131-6 du CGCT;
- en tant qu'actes budgétaires, ils sont soumis aux procédures spéciales édictées par les articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du CGCT.

L'articulation de ces deux procédures s'effectue en fonction de leur spécificité; ce sont, en effet, leurs caractères respectifs qui commandent le recours à l'une ou à l'autre procédure et parfois aux deux consécutivement.

I. La définition du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire

a) Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est un contrôle de droit commun qui porte d'abord, en ce qui concerne les actes budgétaires, sur la *légalité externe* des actes. Une attention particulière est portée à la compétence de l'auteur de l'acte et au respect des procédures légales.

Il s'attache également à leur *légalité interne*. La jurisprudence retient en général quatre cas d'erreurs :

- l'erreur de fait ;
- l'erreur de droit ;
- le détournement de procédure ou de pouvoir ;
- l'erreur d'appréciation.

b) Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire ne s'applique qu'aux actes budgétaires au sens strict, c'est-à-dire au budget primitif, aux éventuels budgets supplémentaires et aux décisions modificatives, enfin aux comptes administratifs et ce, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. En revanche, il ne s'applique pas aux actes non budgétaires, même s'ils ont une incidence financière (les marchés publics, par exemple).

Il porte exclusivement sur :

- la date de vote du budget primitif (art. L. 1612-1 et L. 1612-2 du CGCT) ;
- l'équilibre réel du budget (art. L. 1612-4 à L. 1612-7 du CGCT) ;
- l'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif (art. L. 1612-12 à L. 1612-14 du CGCT) ;
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 à L. 1612-18 du CGCT).

Le déclenchement de la procédure résulte d'une décision du préfet ou, dans le cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, du préfet ou de toute personne y ayant intérêt (créancier privé ou comptable d'une autre personne publique créancière). Une fois saisie, la *chambre régionale*

des comptes dispose d'un mois pour rendre un avis. Pendant cette période, la collectivité concernée est en mesure de présenter ses observations.

La chambre peut également estimer que les conditions légales n'étaient pas remplies (que le budget avait été voté dans les délais, qu'il était en équilibre réel, que le déficit de compte administratif n'excédait pas les seuils légaux, que la dépense n'était pas obligatoire – voir notamment CE, 4 novembre 1988, *Syndicat mixte du collège Val de Sarre*).

Hormis cette hypothèse, la chambre propose au préfet les modalités du *règlement d'office* du budget non voté dans les délais (art. 7 de la loi du 2 mars 1982), en soumettant à la collectivité concernée des propositions tendant au rétablissement de l'équilibre réel de son budget, en formulant des mesures de redressement destinées à résorber le déficit du compte administratif ou en mettant en demeure la collectivité d'inscrire à son budget une dépense obligatoire.

La chambre ne demandera au préfet de régler d'office le budget que si, à la suite de son premier avis, la collectivité s'est abstenue de délibérer à nouveau dans le délai prescrit (un mois) ou n'a pas pris des mesures suffisantes pour rétablir l'équilibre budgétaire. Enfin, dans tous les cas, le préfet demeure *libre de s'écarter* des propositions qui lui sont faites par la chambre régionale et territoriale des comptes, à condition toutefois de motiver ses décisions (CE, 10 février 1988, *Commune de Brives-Charensac*).

Section 3. Les conséquences de ces deux modes de contrôle

I. Les conséquences du contrôle de légalité

Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* exercé par le tribunal administratif sur saisine du représentant de l'État ou de toute personne ayant intérêt à agir. Le contrôle de légalité vise à mettre fin à une situation de violation de la loi. Il aboutit à l'*annulation* totale ou partielle de l'acte litigieux.

2. Les conséquences du contrôle budgétaire

Il se distingue du contrôle de légalité classique par au moins deux caractéristiques :

- il confère au préfet un *pouvoir de substitution* ;
- il prévoit aux côtés du préfet l'intervention non pas du juge administratif mais d'un organe qui, en l'espèce, agit en qualité d'autorité administrative, la *chambre régionale et territoriale des comptes* (CRCT).

Le contrôle budgétaire tend à ce que chaque collectivité territoriale soit dotée d'un budget satisfaisant à l'obligation fondamentale de l'équilibre des dépenses et des recettes. Il conduit à la *réformation de l'acte litigieux*.

Ce contrôle apparaît ainsi comme un mode spécifique de contrôle de légalité ; son domaine est strictement défini par les articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du CGCT.

L'intervention de la CRTC diffère de l'intervention du juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité. En effet, la CRTC est saisie par le préfet, le comptable ou un particulier lorsqu'une dépense obligatoire est en cause, et elle formule un avis. Si la collectivité ne respecte pas le sens de cet avis, le préfet peut régler la question budgétaire et adopter le budget en lieu et place de la collectivité. Il peut, dans ce cas, s'écarter des propositions de la CRTC à condition de motiver sa position.

Retenir l'essentiel

Les principes budgétaires à respecter au niveau de l'État s'appliquent également sur le plan local (annualité, spécialité, unité, universalité et équilibre). Le juge administratif est chargé de vérifier la légalité des actes administratifs des collectivités, y compris tous les actes budgétaires. En complément de ce contrôle de légalité, le législateur a instauré en 1982 un contrôle budgétaire dans quatre cas : vote du budget hors délai, absence ou insuffisance des dépenses obligatoires, absence d'équilibre lors du budget primitif et du compte administratif. Cette procédure, à l'initiative principalement du préfet, fait également intervenir la CRTC.

CHAPITRE 5

Les finances européennes

Le budget annuel de l'Union européenne (UE) est très faible, de l'ordre de 1 % de la richesse produite chaque année par les pays membres de l'UE (soit environ 145 milliards d'euros par an, chiffre 2015), mais il joue un rôle important à plusieurs égards.

Tout d'abord, en raison de sa nature particulière, plus de 94 % des dépenses étant des dépenses d'*investissement*, il participe grandement à créer des « poches de croissance » et à faciliter la mise en place de projets structurants. Ensuite, il permet d'organiser une *solidarité* entre les États et les régions de l'Union. Il constitue enfin un outil garantissant les *nouveaux instruments* européens (Mécanisme européen de stabilité financière, Fonds européen de stabilité financière) qui permettent de prêter des fonds aux États membres fragiles économiquement.

Le budget de l'Union finance les politiques communes dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, des transports, etc. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a accru les compétences de l'Union dans des domaines aussi importants que la politique spatiale, l'énergie, la lutte contre le changement climatique, le tourisme, le sport...

Pendant longtemps, les dépenses agricoles (politique agricole commune ou PAC) ont représenté la majeure partie des dépenses européennes. Mais depuis le milieu des années 1990, cette caractéristique a évolué. Les dépenses agricoles sont aujourd'hui en forte baisse au profit de nouvelles dépenses que l'on appelle les *fonds de cohésion*.

De façon plus précise, l'UE oriente son action par le biais d'une « *stratégie globale* ». Après la stratégie de Lisbonne, élaborée pour les années 2000, a été adoptée la stratégie « Europe 2020 » qui vise à garantir une croissance intelligente, durable et inclusive. Le budget de l'UE s'inscrit dans la réalisation des cinq objectifs qu'elle s'est fixés :

- porter le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans à au moins 75 % ;
- investir 3 % du PIB dans la recherche et le développement (R&D) ;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990 ou de 30 % si les conditions le permettent ; porter la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 % ; augmenter de 20 % son efficacité énergétique ;
- à l'horizon 2020, ramener à 10 % le pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément et faire passer à au moins 40 % la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire ;
- faire sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté.

La Commission européenne estime que la réalisation de ces cinq objectifs devrait permettre d'accroître de 4 % le PIB de l'UE et de créer 5,6 millions de nouveaux emplois d'ici à 2020. En 2016, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a annoncé vouloir lancer un grand plan d'investissement en Europe, d'un montant total de 315 milliards d'euros. Le budget européen contribue faiblement à ce plan de relance mais la Banque européenne d'investissement (BEI) avance des fonds et l'Union européenne souhaite « attirer » des investisseurs sur des projets structurants en matière d'énergie, de transition énergétique, d'industrie du numérique ou encore de transport.

Fiche I

Les instruments budgétaires de l'Union

Les finances de l'Union européenne se caractérisent par le principe de *pluriannualité* (cadre financier) qui contraint les budgets annuels.

Section I. Le cadre financier pluriannuel (CFP)

I. Contenu

Pour résoudre plusieurs crises survenues dans les années 1980 entre les institutions européennes, des accords interinstitutionnels entre la Commission, le Conseil et le Parlement ont été conclus. Issus de la pratique, ils ont été consacrés par le traité de Lisbonne.

Les budgets annuels de l'UE se fondent sur un cadre financier pluriannuel convenu par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, dans un accord interinstitutionnel formalisé par le traité de Lisbonne (art. 312 TFUE). Le cadre financier actuel couvre la période 2014-2020 et représente 961 milliards d'euros en engagements.

Le CFP finance cinq grands domaines d'activité de l'Union européenne :

1. La croissance intelligente et inclusive (451 milliards d'euros) :
 - . la compétitivité pour la croissance et l'emploi (126 milliards d'euros) qui comprend recherche et innovation, éducation et formation, réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications, politique sociale, développement des entreprises, etc. ;
 - . la cohésion économique, sociale et territoriale (325 milliards d'euros), c'est-à-dire la politique régionale.
2. La croissance durable (373 milliards d'euros), à savoir politique agricole commune, politique commune de la pêche, développement rural et politique de l'environnement.
3. La sécurité et la citoyenneté (16 milliards d'euros) qui comprend justice et affaires intérieures, protection des frontières, immigration et politique

d'asile, santé publique, protection des consommateurs, culture, jeunesse, information et dialogue avec les citoyens.

4. L'Europe dans le monde (59 milliards d'euros), soit politique étrangère, aide au développement, aide humanitaire...

5. L'administration (62 milliards d'euros), soit les dépenses administratives de toutes les institutions européennes, les retraites et les écoles de l'UE.

Le cadre financier pluriannuel définit les crédits d'engagement maximaux qui peuvent être inscrits au budget de l'UE chaque année pour les grands domaines et fixe un plafond annuel global aux crédits de paiement et d'engagement. Il est divisé en « rubriques » qui structurent les dépenses.

Comme l'indique l'article 312 du TFUE : « *Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.* » Aussi le montant maximum des dépenses est lié à celui des ressources, sachant que l'emprunt est interdit pour l'Union européenne (sauf hypothèses très particulières).

En marge du cadre financier, certains dispositifs sont adoptés sans contrainte de plafond. Ainsi en est-il de la réserve d'aide d'urgence destinée à financer des actions à caractère humanitaire. Un autre exemple peut être donné avec le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui a pour but d'aider les travailleurs licenciés à la suite de modifications structurelles majeures des échanges mondiaux (Alstom en France).

2. Procédure d'adoption

Le Conseil de l'UE, qui statue conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Section 2. Le budget annuel

Le budget annuel autorise les dépenses et la perception annuelle des ressources. S'il s'inscrit dans les limites du cadre financier, il peut néanmoins, sous certaines conditions strictes et limitées, s'écarter de la répartition choisie entre les rubriques.

Le vote du budget obéit à une procédure précise fixée par les traités.

La Commission présente une proposition contenant le projet de budget au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement européen, au plus tard le 1^{er} octobre de l'année $n - 1$. Il informe le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

Si, dans un délai de 42 jours après cette transmission, le Parlement européen :

- approuve la position du Conseil : le budget est adopté ;
- n'a pas statué : le budget est réputé adopté ;
- adopte, à la majorité des membres qui le composent, des amendements : le projet amendé est transmis au Conseil et à la Commission. Le président du Parlement, en accord avec le président du Conseil, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, celui-ci ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous ses amendements.

Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres du Parlement européen, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement, dans un délai de vingt et un jours à partir de sa convocation.

Retenir l'essentiel

Les finances européennes se caractérisent par un cadre financier adopté pour une période d'au moins cinq ans, qui s'impose au budget annuel.

Fiche 2

Les dépenses et les ressources de l'Union européenne

Section I. Les dépenses de l'Union

Les budgets annuels de l'UE doivent se conformer au cadre financier pluriannuel, comme on l'a vu plus haut. Ce cadre fixe, chaque année, le montant maximal des crédits d'engagement du budget de l'UE pour les grands domaines politiques (les « rubriques »), de même qu'un plafond global pour les crédits de paiement et d'engagement.

Les dépenses de l'Union connaissent depuis les années 1990 une profonde évolution. En effet, si pendant près de quarante ans les dépenses de la PAC ont constitué la majeure partie des dépenses totales (plus de 70 % certaines années), elles ont décliné au profit d'autres dépenses concernant la cohésion, la recherche ou encore l'environnement.

I. Évolution de la politique agricole commune (PAC)

Première politique communautaire mise en œuvre dès le traité de Rome de 1957, la PAC reposait sur quelques grands principes : la création d'un marché agricole permettant la libre circulation des produits agricoles, la préférence communautaire ou encore la solidarité financière entre les États membres, par le biais du financement de la PAC par le budget européen. Si cette politique a indéniablement porté ses fruits dans les années 1960-1970, l'Union européenne a été confrontée au début des années 1980 à une crise de surproduction, qui a entraîné une refonte progressive de la PAC.

Depuis le milieu des années 1990, son mode de fonctionnement a profondément évolué. Désormais, ses dépenses abandonnent progressivement le régime de *soutien au produit* pour le *soutien au producteur*. Pour comprendre cette évolution, il convient de comparer deux chiffres : en 1992, la gestion du marché agricole représentait plus de 90 % des dépenses totales de la PAC contre seulement 5 % en 2013, constituant une aide en cas de crise

majeure. Désormais, 94 % des aides sont *découplées* de la production, c'est-à-dire qu'elles sont versées directement aux producteurs indépendamment de leur production.

Cette mutation profonde de la PAC se heurte cependant à de nombreux défis, notamment d'ordre économique (sécurité alimentaire et mondialisation, tendance à la baisse du taux de croissance de la productivité, volatilité des prix), d'ordre environnemental (utilisation efficace des ressources, qualité du sol et de l'eau et menaces portant sur les habitats et la biodiversité) et aussi d'ordre territorial (régions rurales confrontées aux changements démographiques, économiques et sociaux, y compris le dépeuplement et la délocalisation d'entreprises). Dans le même temps, la PAC voit son montant baisser : de 408 milliards sur la période 2007-2013, il est passé à 362,78 milliards d'euros pour 2014-2020. Ces évolutions expliquent les crispations qu'on observe régulièrement dans le monde agricole.

Le **budget** de la PAC s'élève donc à 362,78 milliards d'euros pour 2014-2020, dont 277,85 milliards prévus pour les paiements directs aux agriculteurs et les mesures de marché (pilier 1) et 84,93 milliards pour le développement rural (pilier 2). Le premier pilier, le plus important puisqu'il représente environ 80 % des dépenses de la PAC, concerne les mesures de soutien aux marchés et aux revenus des exploitants agricoles. Ce pilier est entièrement financé par l'UE à partir du budget commun européen (environ 1 % du PIB européen). Le développement rural, second pilier de la PAC, est cofinancé par les États membres.

2. Les fonds de cohésion

La naissance des fonds structurels ne date pas de la création du FEDER (Fonds européen de développement régional) en 1975 mais remonte à la création du Fonds social européen (FSE) par le traité de Rome, signé en 1957 et mis en œuvre dès 1960. Plus de 50 ans plus tard, plusieurs autres fonds ont été créés qui concourent tous à la réalisation de la *politique de cohésion* face aux enjeux de la mondialisation.

L'article 3 du TUE mentionne, entre autres objectifs, la promotion de « *la cohésion économique, sociale et territoriale et de la solidarité entre les États membres* ». C'est désormais dans cette logique qu'il convient d'aborder les différents fonds de cohésion. Ils sont tous regroupés sous un même régime juridique.

a) Les différents fonds de cohésion

Le Fonds de cohésion

Par le biais du Fonds de cohésion, l'Union finance pour un total de 63,4 milliards d'euros les réseaux transeuropéens de transport et des actions environnementales contribuant notamment au développement durable : opérations favorisant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, les transports ferroviaires, les voies navigables intérieures, le transport maritime, les systèmes de transport intermodal – transports maritimes et aériens, transports urbains propres, etc.

L'aide financière du Fonds de cohésion peut être suspendue par décision du Conseil de l'UE (prise à la majorité qualifiée) si un État membre qui affiche un déficit public excessif n'a pas remédié à cette situation ni pris les mesures appropriées. Pour la période 2014-2020, les États membres éligibles à ce Fonds sont la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER, créé en 1975, a initialement eu pour mission de faire face à deux problèmes : d'une part, la crise pétrolière et économique avait accentué les déséquilibres régionaux, avec des retards chroniques de développement comme dans le sud de l'Italie (Mezzogiorno) ; d'autre part, l'adhésion en 1973 de trois nouveaux États membres (Royaume-Uni, Danemark et Irlande) qui connaissaient des retards de développement avait renforcé la détermination des politiques à créer un fonds de soutien. Désormais, le FEDER est destiné à corriger les *principaux déséquilibres régionaux* dans l'Union, par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin. Son budget pour 2014-2020 est de 314 milliards d'euros.

Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

Le FEAGA peut être qualifié de fonds structurel. À l'origine, il finançait la politique tendant à l'évolution des structures agricoles (modernisation des exploitations, aides à l'installation, préretraites pour l'essentiel), mais son

objet a été progressivement étendu au financement du développement rural au sens large, sans jamais rompre toutefois avec une logique très agricole.

Le Fonds social européen (FSE)

Créé en 1957 par le traité de Rome, le Fonds social européen est le principal dispositif européen de soutien à l'emploi. Il soutient la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

Le FSE représente près de 10 % du budget total de l'UE, avec un investissement de plus de 10 milliards d'euros par an dans l'ensemble des États membres. Son budget pour la période 2014-2020 est de 80 milliards d'euros.

Le FSE n'accorde pas d'aide directe aux personnes individuelles : les fonds sont versés aux organismes de formation, aux collectivités locales et aux associations.

Le FSE soutient les projets des organismes publics ou privés visant à :

- adapter les travailleurs et les entreprises aux évolutions économiques ;
- favoriser le retour et le maintien dans l'emploi ;
- intégrer les personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dans l'emploi ;
- améliorer le système d'éducation et de formation ;
- promouvoir les partenariats et renforcer la capacité des services publics, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales (ONG) en matière d'accès au marché du travail.

b) Les règles communes aux différents fonds

Le règlement du 17 décembre 2012 (n° 1303/2013) régit désormais les fonds suivants :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le Fonds social européen (FSE) ;
- le Fonds de cohésion ;
- le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Quatre principes régissent le fonctionnement des fonds structurels : le principe d'additionnalité, la programmation pluriannuelle, la concentration des crédits et le partenariat.

Le principe d'**additionnalité** signifie que l'aide de l'Union européenne ne doit pas conduire les États à réduire leurs efforts, mais vise à compléter ceux-ci. Les États doivent, sauf situation particulière, maintenir pour chaque objectif leurs dépenses publiques au moins au même niveau que pendant la période précédente.

La programmation **pluriannuelle** implique que l'aide de l'Union est programmée sur sept années (2014-2020). Des évaluations ont lieu *ex ante*, à mi-parcours et *ex post* afin d'ajuster l'aide. Une réserve de performance (4% des crédits pour chaque pays) est allouée à mi-parcours aux programmes les plus performants.

Les fonds sont **concentrés** sur des objectifs prioritaires limités aux régions les moins favorisées et dans certains domaines. Pour les objectifs territorialisés, les aides sont attribuées selon une carte des zones éligibles.

Les actions sont menées en **partenariat** entre la Commission européenne et les États membres (autorités nationale, régionale et locale et partenaires socioéconomiques). Le *Comité des régions*, qui représente les autorités locales et régionales, donne son avis sur la politique régionale mise en œuvre. Il est obligatoirement consulté par la Commission européenne ou par le Conseil de l'UE sur les sujets suivants : cohésion économique et sociale, transports, santé publique, éducation, culture, emploi, environnement et formation professionnelle. En France, c'est le préfet de région qui est chargé de l'examen des projets éligibles.

Section 2. Les ressources de l'Union européenne

Le financement de l'Union européenne constitue une des pierres d'achoppement de la construction européenne. Chaque État membre cherche à contribuer le moins possible au budget européen et compare sa participation à l'ensemble des subventions versées par l'Union sur son territoire.

Pourtant, dès les années 1975 avait été affirmée la nécessité de financer le budget européen par des *ressources propres*, c'est-à-dire indépendantes des États membres et fondées sur des bases d'imposition européennes.

L'article 311 TFUE indique d'ailleurs que « *l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques. Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* ».

Toutefois, l'autonomie de ces ressources propres a été progressivement affaiblie et le système actuel de financement de l'UE a peu à peu évolué vers une combinaison opaque et extrêmement complexe de contributions provenant des budgets nationaux, avec des corrections et des rabais.

I. Évolution des ressources de l'Union

Les ressources propres de l'Union européenne sont diverses. On oppose généralement les ressources propres traditionnelles aux autres ressources propres, fondées sur la TVA ou sur le revenu national brut (RNB).

Les différentes catégories sont les suivantes :

- les *ressources propres traditionnelles*, qui procèdent directement de l'existence d'un espace douanier unifié et dont l'attribution nationale est juridiquement et matériellement impossible. Elles comprennent les cotisations « sucre », les droits agricoles et les droits de douane ;
- les *ressources propres TVA*, résultant de l'application d'un taux d'appel à une assiette TVA uniformément déterminée pour les États selon des règles de l'Union ;
- les *ressources propres fondées sur le revenu national brut* (RNB), résultant de l'application d'un taux d'appel au RNB total de l'UE ; ce taux est calculé de façon à faire correspondre le volume total des ressources à celui des dépenses.

Une évolution majeure a conduit à la diminution des ressources propres traditionnelles et à la montée inégale des ressources TVA et RNB.

a) La diminution des ressources propres traditionnelles

Cette diminution découle autant des baisses des prélèvements agricoles que des droits de douane. Pendant de nombreuses années, le financement de l'Union européenne a été assuré principalement par les droits sur les produits agricoles et les droits de douane. En 1980, les ressources propres

traditionnelles représentaient encore 50% de l'ensemble des ressources propres, puis elles ont diminué progressivement.

D'ailleurs, selon le traité de Rome (article 110), « *en établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières* ».

Les **droits de douane** avaient été inscrits dans le traité de Rome comme la première ressource à attribuer à la Communauté économique européenne (CEE) pour le financement des dépenses. Les droits de douane de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ont également été intégrés à cette ressource depuis 1988. Ils sont perçus sur les importations aux frontières extérieures de l'UE, depuis l'instauration du tarif douanier devenu commun en 1968. L'interdiction progressive des droits de douane, sous l'influence des règles de l'OMC, a considérablement réduit cette ressource. Dans le budget 2016, les droits de douane constituent 12,9% du financement total du budget européen (chiffres du jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne »).

Les **prélèvements agricoles**, perçus sur les importations dans l'UE de produits agricoles couverts par la PAC, subissent la même logique. Ces taxes doivent compenser la différence entre les cours mondiaux et les prix plus élevés de l'Union. Toutefois, la part de cette ressource est devenue marginale : 0,1 % de la totalité des ressources propres. En 2018, cette taxe n'existera plus.

b) La montée en puissance des ressources TVA et RNB

La « ressource TVA » est une contribution des États membres correspondant au montant d'une TVA d'un taux de 1 % prélevée sur une assiette harmonisée entre les pays de l'UE. L'assiette de TVA prise en compte pour chaque État a été plafonnée à 50 % de son PNB depuis 1999. La « ressource TVA » a cessé d'être la principale ressource de l'UE. Dans le cadre du budget 2016, elle constitue 13,1 % de la totalité des ressources propres.

La « ressource RNB » est un prélèvement sur le revenu national brut (RNB) de chaque État membre, en fonction d'un pourcentage fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource est « complémentaire », c'est-à-dire

qu'elle n'est perçue que si les autres ressources propres sont insuffisantes pour couvrir les dépenses. Elle est en croissance rapide et représente 72,8 % de la totalité des ressources propres dans le budget 2016.

Le financement actuel, qui repose donc toujours davantage sur la ressource RNB, contribue au manque de lisibilité du fonctionnement de l'UE et renforce le déficit démocratique. Aussi de nombreux projets de réforme du financement sont-ils à l'étude.

2. Les projets de réforme

La réforme du financement du budget européen pose en réalité deux questions. D'une part, l'autonomie du budget de l'Union s'avère très faible à l'égard des États membres, car ceux-ci financent environ 80 % du budget européen par leurs contributions. En outre, le calcul de ces dernières repose sur un savant mélange alliant le poids économique de chaque État et de nombreux aménagements comme le « rabais »¹ britannique. Pour le citoyen, la lisibilité est très insuffisante. D'autre part, le budget européen ne peut croître en volume en l'absence de nouvel impôt. Aussi, de nombreux projets de ressources propres de l'UE sont-ils à l'étude : taxe sur les transactions financières, recettes tirées par l'UE de mises aux enchères dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, redevance européenne sur le transport aérien, nouvelle TVA européenne, taxe européenne sur l'énergie ou impôt européen sur les sociétés.

En 2016, aucune de ces pistes n'a abouti, en raison notamment du refus manifesté par tel ou tel État à l'égard de telle solution. Rappelons qu'aux termes de l'article 311 du TFUE, « *le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union* ». Dès lors l'opposition, même du plus petit État membre, peut faire obstacle à toute réforme du financement de l'Union européenne.

1. Lors du Conseil européen de Fontainebleau, en 1984, Margaret Thatcher, Premier ministre britannique, obtient une réduction de la contribution de son pays au budget de l'Union.

Section 3. La France et l'Union européenne

La participation de la France au budget de l'UE s'élève en 2016 à 21,5 milliards d'euros. Ce chiffre doit être comparé aux dépenses de l'UE réalisées en France, qui se chiffraient, en 2014 (dernier chiffre connu), à 13,5 milliards d'euros. Ainsi, en 2014, la France était le 2^e contributeur net en volume au budget de l'Union, derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni. La solidarité au sein de l'Union implique, en effet, que les États membres les plus riches participent davantage à son financement que les pays les moins aisés. Se pose notamment, dans ce débat, la question du Royaume-Uni qui bénéficie depuis 1984 d'un rabais conséquent. Celui-ci pouvait se justifier, à l'époque, par son niveau de richesse qui était « *nettement inférieur à la moyenne de l'Union. Or en 2014, ce niveau est significativement supérieur à la moyenne de l'Union avec un PIB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat de 108 pour le Royaume-Uni (moyenne de l'UE à 28 égale à 100 en 2014), contre 107 pour la France et 124 pour l'Allemagne. Sa contribution au budget de l'UE n'apparaît donc plus comme excessive au regard de sa richesse relative* » (Annexe au projet de loi de finances pour 2016, « Relations financières avec l'Union européenne »).

La situation de contributeur net affaiblit cependant la cohérence de l'Union européenne et sert d'argument à des hommes politiques de divers États, qui veulent démontrer les limites de la construction européenne en examinant la situation de leur pays au sein de l'UE au seul prisme financier et budgétaire, et en négligeant l'impact politique et économique de l'appartenance à l'UE.

Cela explique en partie que l'Union affronte, en 2016, une crise majeure avec le risque de sortie de certains pays. Après les menaces liées à la situation en Grèce, de nouvelles incertitudes surgissent au Royaume-Uni avec le vote du « Brexit »². Une sortie de l'Union de ce pays pourrait entraîner un ralentissement de la croissance britannique et un risque de secousses importantes sur son secteur financier. Concernant l'Union européenne, ces velléités réitérées de pays qui s'interrogent sur leur avenir européen

2. Le 23 juin 2016, les Britanniques sont appelés à voter pour ou contre la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE.

modifient la nature de la construction européenne : celle-ci n'est plus considérée comme un aboutissement, mais comme une simple possibilité d'adhérer ou non à une zone de libre-échange. La nature politique du projet européen se dilue progressivement.

Retenir l'essentiel

Les dépenses de l'Union, de l'ordre de 1 % du PIB total des 28 États membres, se caractérisent par deux évolutions parallèles : une baisse des dépenses agricoles et une hausse des dépenses en matière de croissance, de cohésion et de recherche. Toutefois, ce budget demeure limité car son financement provient principalement des États membres (ressources PNB et TVA). La création de vraies ressources propres, indépendantes des États membres, permettrait d'accroître le budget communautaire.