

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

10^e édition

Finances publiques

Franck Waserman

La Documentation
française

Sommaire

PARTIE 1

Histoire et cadre général des finances publiques	7
---	---

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que les finances publiques ?	9
Principes de base et rappels historiques	9
Les finances publiques à l'époque contemporaine	17

CHAPITRE 2

Le cadre budgétaire général	25
Définitions de base	25
Les grands principes budgétaires	30

CHAPITRE 3

Les grandes questions fiscales	39
Définitions générales	39
Questions de principes	44

CHAPITRE 4

Le cadre gestionnaire général	55
Considérations générales sur la comptabilité publique	55
Questions particulières	62

CHAPITRE 5

Contrôles, audit et évaluation	73
Cadre général	73
Juridictions et justiciables	79

PARTIE 2

Les finances publiques en action..... 93

CHAPITRE 6

Les finances de l'État..... 95

Le budget de l'État..... 95

Les moyens financiers et les dépenses de l'État..... 127

Les contrôles sur les finances de l'État..... 139

CHAPITRE 7

Les finances des collectivités territoriales 147

Les enjeux financiers de la libre administration..... 147

Les instruments financiers locaux..... 166

L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales..... 190

Les finances locales dans leur contexte..... 193

Les contrôles sur les finances locales..... 204

CHAPITRE 8

Les comptes de la protection sociale..... 211

Les ressources..... 211

Les prestations 221

ANNEXE

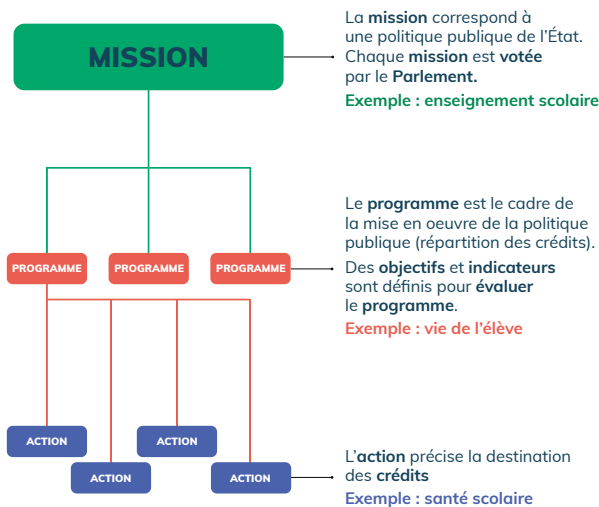
Liens utiles..... 225

Table des matières..... 229

Qu'est-ce que la LOLF ?

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit l'architecture financière de l'État.
Chaque année, les lois de finances déterminent **la nature**, **le montant** et l'**affectation** des ressources et des **charges** de l'État.

Depuis la LOLF, le budget général de l'État est structuré en trois niveaux : **missions**, **programmes** et **actions**



au mieux sa fonction de contrôle du Gouvernement. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques renomme les lois de règlement, désormais appelées « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », et avance la date limite de dépôt du projet par le Gouvernement au 1^{er} mai (au lieu du 1^{er} juin) afin de laisser davantage de temps au Parlement pour ses travaux de contrôle et d'évaluation.

7 Quels sont les principaux axes de réforme de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ?

Depuis 2001, la LOLF a été modifiée plusieurs fois. En 2005, 2009, 2012 et 2013, il s'était agi d'ajustements ponctuels n'entraînant pas d'évolutions majeures. En revanche, la loi organique du 28 décembre 2021, issue d'une proposition déposée par les députés Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, apparaît comme la première réforme d'ampleur du cadre organique des finances publiques depuis vingt ans. Elle s'articule autour de trois axes structurants, et entre en vigueur à partir du dépôt du PLF pour 2023.

► **Améliorer la programmation pluriannuelle pour en faciliter le pilotage.** La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, régissant les lois de programmation des finances publiques, est abrogée et intégrée au sein de la LOLF. La principale nouveauté est la définition en loi de programmation, pour chaque année, d'un objectif d'évolution de la dépense publique des administrations publiques. Cet objectif est valorisé en volume (et non en part de PIB) et décliné par sous-secteur d'administration (État, administrations publiques locales...).

Les projets annuels de performance devront s'étoffer d'une trajectoire triennale. La discussion parlementaire sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques disparaissent au profit d'un débat unique au Parlement, au printemps, sur l'orientation pluriannuelle des finances publiques.

► **Améliorer la transparence des finances publiques.** La loi de règlement est renommée « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ». Afin d'améliorer la lisibilité des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, un rapport sur les finances locales, qui pourra faire l'objet d'un débat au Parlement, accompagnera désormais le projet de loi de finances.

► **Renforcer l'information et rationaliser le travail du Parlement.** Le dépôt de la loi de règlement nouvellement dénommée est avancé au 1^{er} mai (au 1^{er} juin auparavant), afin d'améliorer le mécanisme de « chaînage vertueux » mis en place par la LOLF.

Une nouvelle sous-catégorie de loi de finances rectificative est créée, la loi de fin de gestion, qui permet, logiquement, de modifier le budget annuel en cours, mais qui ne peut contenir absolument aucune mesure fiscale nouvelle.

La date limite de publication des annexes générales (jaunes et « documents de politique transversale » – qui sont orange) est avancée au 1^{er} mardi d'octobre, en même temps que la date limite de dépôt du PLF et des annexes bleues (projets annuels de performance), alors que, jusqu'à présent, elles pouvaient être communiquées par le Gouvernement une fois la discussion budgétaire commencée.

8 Les finances publiques ont-elles un impact environnemental ?

Les finances publiques sont le vecteur de mise en œuvre des différentes politiques publiques, et, à ce titre, leur mobilisation peut générer des **effets vertueux ou bien négatifs**

24 Qu'est-ce que le prélèvement à la source ?

► Le prélèvement, ou retenue, à la source est un mode de recouvrement de l'impôt, consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, **au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt.**

► En juin 2015, le président de la République, François Hollande, a annoncé une réforme visant à mettre en place le prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu (IR). Voté dans la LFI pour 2017, le dispositif est reporté et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

► La France a adopté le prélèvement à la source plus tardivement que beaucoup d'États développés concernant l'impôt sur le revenu (puisque cotisations sociales et CSG étaient déjà prélevées à la source), qui présente pourtant des avantages pour l'administration fiscale comme pour les contribuables.

En effet, il s'agit d'un mode de recouvrement relativement simple et « indolore » pour le contribuable, favorisant l'acceptabilité de l'impôt. En outre, il permet, dans une certaine mesure, de relier plus étroitement les variations de l'impôt à celles du revenu, alors que le système ancien de paiement de l'IR générait un décalage d'un an, puisqu'il portait sur les revenus perçus l'année précédant leur déclaration.

► Contre le prélèvement à la source, les arguments communément cités étaient les risques d'une charge supplémentaire pour les tiers payeurs et les problèmes de confidentialité (informations sur la situation particulière et familiale du contribuable).

Surtout, on pouvait craindre que le prélèvement à la source ne lève un gros obstacle technique à la fusion IR/CSG en harmonisant leurs modes de recouvrement, ouvrant ainsi la voie à une consolidation de la fiscalité du revenu – et

sonnant par effet de suite le glas de la progressivité en la matière. Il faut constater que, pour l'heure, il n'en a rien été.

► Tel qu'il a été implémenté, le prélèvement à la source présente un **caractère non libératoire**. L'émetteur du revenu en retient une fraction, sur la base d'un pourcentage communiqué par l'administration, qu'il va reverser au Trésor. Ce pourcentage ne tient pas compte des éventuels abattements dont bénéficie le contribuable et peut être différencié au sein d'un même foyer fiscal, pour limiter les difficultés de confidentialité.

Le revenu reste soumis à une obligation déclarative permettant la liquidation finale de l'impôt l'année suivante. Si un écart avec les sommes déjà perçues par le fisc au titre du prélèvement à la source apparaît, alors le contribuable s'acquitte du solde s'il est positif ou bénéficie d'un remboursement dans le cas contraire.

Selon un rapport de la Cour des comptes de janvier 2022, « la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu était une réforme nécessaire ; [...] il apparaît que c'est également une **réforme globalement réussie**. En attestent aussi bien le taux d'approbation élevé dont elle bénéficie dans la population (81 % des Français ne souhaitent pas un retour à l'ancien système), que la qualité de sa mise en œuvre opérationnelle ou encore son rapport coût-rendement favorable ».

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

Mais le contenu de cette responsabilité managériale n'est pas défini, car, évidemment, la puissance publique ne peut simplement se désinvestir d'une de ses missions dont les résultats seraient insatisfaisants, et elle ne peut pas licencier le gestionnaire défaillant, car celui-ci est soit un élu, soit, souvent, un fonctionnaire. Aussi, la question de la responsabilité des ordonnateurs ouvre vers celle, encore en friche juridique, de la responsabilité managériale, sanctionnant la réalisation des objectifs. Les difficultés à développer cette dernière forme de responsabilité sont révélatrices des importantes limites de la convergence entre gestion publique et privée.

41 Pourquoi l'ordonnance du 23 mars 2022 est-elle une réforme essentielle du régime de la responsabilité des gestionnaires publics ?

La loi de finances initiale pour 2022 avait autorisé le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et les procédures juridictionnelles attachées à son engagement. C'est l'objet de l'ordonnance du 23 mars 2022, qui est porteuse d'une réforme majeure à plusieurs titres.

▶ Tout d'abord, elle met **fin à l'historique responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables**. Disparaissent donc la mise en débet et l'idée même, déjà émoussée dans la pratique il est vrai, d'exhaustivité du contrôle juridictionnel des comptes.

▶ L'ordonnance de mars 2022 **unifie le régime de responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs comme comptables** – alors qu'une caractéristique importante des juridictions financières, depuis la création de la Cour des comptes en 1807, était qu'elles n'avaient en aucune manière juridiction sur les ordonnateurs. L'ordonnance de mars 2022 réaffirme cependant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

▶ Le contentieux financier, qui, jusque-là, visait essentiellement à contrôler la régularité et l'exactitude des comptes publics, vise désormais essentiellement à **sanctionner les gestionnaires publics qui ont enfreint les règles** afférentes aux recettes et aux dépenses publiques en commettant une **faute grave**, causant à la collectivité publique un **préjudice financier significatif**.

▶ Le contentieux financier prend ainsi un tour répressif, alors que le contrôle juridictionnel des comptes disparaît. L'ordonnance de mars 2022 confie à la Chambre du contentieux de la Cour des comptes le soin de juger en première instance lesdites infractions aux règles financières. **Les chambres régionales des comptes n'exercent plus de mission contentieuse**, mais des magistrats qui en sont issus siègent à la 7^e chambre.

▶ Le contentieux des gestionnaires publics étant unifié, il n'y a plus de justification à maintenir une juridiction dédiée à l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs. **La Cour de discipline budgétaire et financière est donc supprimée**.

▶ Les sanctions encourues par les gestionnaires peuvent atteindre **six mois de rémunération**, la juridiction devant les moduler en fonction de la gravité de la faute et de ses

conséquences. Logiquement, **la remise gracieuse disparaît** complètement.

► **L'appel est suspensif**, contrairement à ce qui prévaut généralement en matière de procédures administratives contentieuses. Il est porté devant **une nouvelle juridiction, la Cour d'appel financière**, présidée par le Premier Président de la Cour des comptes. Le Conseil d'État est, fort logiquement, juge de cassation.

► Les textes réglementaires d'application de la réforme ont été publiés à la **fin 2022** au *JORF*. Il s'agit des décrets n° 2022-1604 et n° 2022-1605, tous deux en date du 22 décembre.

membres. Les taux accordés sont avantageux par rapport au marché bancaire classique, mais sont fixés pour chaque collectivité en fonction de son *rating* propre. Ainsi, le dispositif mis en place avec l'AFL fait que tous les membres n'empruntent pas au même prix.

101 Les collectivités territoriales font-elles certifier leurs comptes ?

► Contrairement à l'État, dont la comptabilité générale est certifiée par la Cour des comptes depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **les comptes locaux ne font pas l'objet d'une telle mesure**. La certification ne consiste pas à vérifier l'exactitude des écritures, mais à attester du respect des normes et des standards dans la tenue des comptes ; de la sorte, la certification des comptes, inspirée du contrôle de gestion opéré dans les entreprises par les commissaires aux comptes, est un mécanisme d'audit permettant de garantir leur fiabilité. En toute transparence, les comptes produits sont donc dignes de confiance, pour les citoyens mais aussi, et surtout, les bailleurs de fonds potentiels sur les marchés. Avec un usage quasi exclusif de l'emprunt bancaire classique, l'intérêt de la certification, pour les collectivités, est assez limité. Mais, avec le développement de la désintermédiation, les collectivités tentées par l'emprunt obligataire ou l'adhésion à l'AFL ont tout à gagner à ce que la qualité de leurs comptes – et celle de leur gestion en amont – soit formellement établie.

► La loi « NOTRe » du 7 août 2015 (art. 110) a prévu une **expérimentation** de la certification des comptes locaux pour associer le secteur local à l'effort de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes publics ; le lien avec le développement de la désintermédiation n'est pas mis en avant, mais il est obvie. Les collectivités intéressées pour y participer avaient un an pour candidater (soit jusqu'en août 2016), puis un arrêté du 10 novembre 2016 a fixé la liste des

25 collectivités de toutes natures et de toutes tailles retenues parmi les 50 candidates.

La première phase de l'expérimentation a pu démarrer au 1^{er} janvier 2017 avec le soutien notamment de la DGCL, de la Cour des comptes et des CRC. Le premier exercice de certification est intervenu en 2020. La certification à blanc des exercices 2020 à 2022 doit permettre de décider de l'extension de la mesure et des ajustements du dispositif.

► La Cour des comptes a dressé un premier **bilan**, assez négatif, des certifications à blanc dans le second volume de son rapport 2021 sur les finances locales. Sur les 25 collectivités enrôlées dans l'expérimentation, une a choisi un autre mode de fiabilisation des comptes, spécialement adapté aux entités de toute petite taille, la synthèse de la qualité des comptes. Restent donc 24 collectivités devant faire l'objet d'une certification en 2021 sur leurs comptes 2020. Parmi elles, il y a eu 22 impossibilités de certification, une seule certification avec réserves (Région Pays de la Loire) et un report d'un an de l'expérimentation (la Ville de Paris, qui expérimente pour la première fois sur ses comptes 2021 et non 2020).

Si le premier bilan peut être qualifié de calamiteux, il faut quand même souligner que les motifs conduisant à l'impossibilité de certifier ne sont pas tous du fait des collectivités et sont, pour certains, inhérents aux rapports entre l'État et elles.

La situation a évolué favorablement pour le deuxième exercice de certification, tel qu'on peut en faire le bilan en novembre 2022. Au total, sur les 25 collectivités engagées initialement dans l'expérimentation, certaines ont choisi des modes alternatifs de fiabilisation, ce qui prouve que la certification n'est pas adaptée à tous les contextes gestionnaires ; malgré tout, 14 collectivités ont obtenu la certification sur leurs comptes 2021, toujours avec des réserves. Pour rappel, sur l'exercice 2020, seul le conseil régional Pays de la Loire avait été certifié avec réserves ; il l'est à nouveau pour l'année suivante, toujours avec réserves.

Le **rapport final** de la Cour des comptes sur l'expérimentation a été rendu public en janvier 2023 : il conclut que, s'« il importe que toutes les collectivités soient concernées par cette démarche de fiabilisation des comptes locaux », « la certification, qui en est le mode le plus abouti, mais aussi le plus exigeant et le plus coûteux, ne s'imposerait qu'aux plus importantes d'entre elles ». Notons que plusieurs députés, convaincus que cette expérimentation était un succès méritant d'être généralisé, ont déposé, le 4 août 2022, une proposition de loi à laquelle il n'avait été donné aucune suite début 2023.

102 Quels sont les risques du financement des collectivités territoriales par le secteur bancaire privé ?

► Les produits structurés auxquels les collectivités territoriales ont accès les exposent à des risques de dérapages financiers dont elles n'ont pas toujours conscience. Il est évident que la technique de taux variables peut se révéler avantageuse (pour optimiser à court terme la charge de la dette) ; mais, quand le **taux** est **indexé sur des indicateurs complètement étrangers** à la gestion locale (comme la variation des monnaies entre elles), les collectivités peuvent se trouver soudainement exposées à une augmentation brutale de la charge de leur dette, qui peut rendre leurs comptes insoutenables en dehors de toute erreur de gestion qui leur serait imputable.

À cet égard, toutes les collectivités ne sont pas égales, car les plus importantes ont les moyens de se doter d'une expertise financière. Les plus modestes n'ont pas cette possibilité, mais sont également exposées aux sollicitations du secteur bancaire et des cabinets de consulting qui ont quelque chose à leur vendre.

La réalité est plus complexe, car, si la crise de 2008 a mis le problème sur le devant de la scène, **toutes les collectivités**