

Chapitre 1 – La politique budgétaire et les conditions de son efficacité

Complément : Eléments de finances publiques

PLAN DU COURS

- I. INTRODUCTION : LA STRUCTURE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
- II. DEFINITIONS
- III. GRANDS PRINCIPES BUDGETAIRES
- IV. PREPARATION ET VOTE DE LA LOI DE FINANCE
- V. POINT SUR LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES
- VI. COMPLEMENT SUR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

MOTS CLES : administrations publiques centrales/locales/territoriales/de la Sécurité sociale, budget, déficit public, déficit budgétaire primaire/secondaire, dette publique, intérêt public, intérêt général, prélèvements obligatoires, impôts, taxes, cotisations sociales, recettes publiques, dépenses publiques, lois de finance, loi de règlement, principes budgétaires, loi organique, LOLF, performance, missions/programmes.



DOCUMENT N°1 : Les collectivités territoriales françaises

► **La commune**

Depuis 2002, les communes et leurs groupements, tout comme les départements, peuvent participer au **financement des aides directes aux entreprises**, dans le cadre d'une convention passée avec la région et leur attribuer des aides indirectes (ex. : garantie d'emprunt).

Les principales missions des communes sont relatives à l'éducation (construction et entretien des écoles maternelles et primaires...), la culture et les loisirs (construction et gestion des équipements culturels et sportifs municipaux), l'urbanisme (élaboration des documents d'urbanisme et entretien de la voirie communale), l'assainissement et la propreté, les transports publics municipaux et le social avec les Centres communaux d'action sociale).

► **Le département**

Le département apparaît comme le principal bénéficiaire des transferts de compétences effectués depuis 1982.

Il exerce des responsabilités dans de nombreux domaines, dont deux sont particulièrement importantes :

- **l'action sanitaire et sociale** : depuis 1983, les responsabilités du département en la matière se sont accrues. Elles sont fort diverses : l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux handicapés, l'aide aux personnes âgées, l'insertion sociale et professionnelle, l'aide au logement...
- **les actions économiques** : le département peut, en plus de la participation au financement des aides économiques aux entreprises, mettre en œuvre ses propres régimes d'aides avec l'accord de la région qui coordonne sur son territoire les actions concernant le développement économique.

► **La région**

Les missions de la région sont caractérisées par un rôle important joué en matière de **développement économique, social et culturel**.

Ses interventions sont variées :

- **l'action économique** : si les différentes collectivités peuvent intervenir dans le domaine économique, la région joue un rôle central : elle détermine et octroie les aides économiques aux entreprises, et assure la cohérence entre toutes les aides économiques fournies par les différentes collectivités territoriales ;
- **l'aménagement du territoire** : la région élabore le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Elle gère les transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (TER), et participe au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de TGV ; de plus, elle développe les ports maritimes et les aérodromes ;
- **l'éducation** : la région a en charge la construction et l'entretien des lycées généraux et professionnels, et gère le personnel technique qui y travaille ; elle participe également au financement des universités. Elle a surtout des missions en termes de formation professionnelle, comme la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes.

📖 *Lecture obligatoire de l'INSEE Première – Les comptes des administrations publiques en 2023, disponible sur le site internet du cours.*

📺 *Regarder la vidéo Dessine-moi l'éco : l'élaboration du budget de l'Etat.*

I. Introduction : la structure des administrations publiques

- Administrations publiques **centrales** (APUC) : Etat (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux du trésor, caisse d’amortissement de la dette sociale) et les organismes divers d’administration centrale (ODAC, comme Météo France, France Travail, les universités) : à compétence **nationale**.
- Administrations publiques **locales** (APUL) : ensemble des collectivités **territoriales** (Document n°1, régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale) et les organismes divers d’administration locales (caisses des écoles, des lycées, collèges) : à compétence limitée à une **partie du territoire**.

Remarque 1 : L’article 72-2 de la Constitution pose le principe de **l’autonomie financière des collectivités territoriales** : « *Les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part **déterminante** de l’ensemble de leurs ressources* ».

Les ressources **propres** comprennent les **impositions perçues par les collectivités qui en fixent l’assiette et le taux, impositions transférées par la loi et diverses ressources non fiscales**.

Une **partie** de leurs ressources fixées par les lois de finances provient également de **l’État : dotation globale de fonctionnement, dotation globale d’équipement et de décentralisation, fonds de compensation de la TVA**. Ces dotations permettent de compenser l’augmentation des dépenses engendrée par les **transferts de compétences** aux collectivités dans le cadre de la **décentralisation**, mais également de compenser les exonérations et dégrèvements d’impôts locaux décidés par l’État.

Remarque 2 : Il ne faut pas confondre **décentralisation** et **déconcentration**. La **décentralisation** est un **transfert** de compétences de l’Etat aux collectivités territoriales, qui disposent d’une **certaine autonomie de décision** et de leur **propre budget** (cf. remarque 1). La **déconcentration** est une **délégation** de compétences de l’Etat à des agents ou organismes locaux, mais ces derniers soumis à **l’autorité** de l’Etat et ne disposent **d’aucune autonomie** (les préfetures par exemple).

- Administrations de la **Sécurité sociale : hôpitaux** et ensemble des régimes d’**assurance sociale** : à compétence dans le domaine de la **protection sociale**. Ces administrations réunissent donc à la fois des administrations **territoriales** et **centrales**.
 - Depuis 1996, les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes des administrations de Sécurité sociale sont votés **tous les ans** par le Parlement dans le cadre de l’examen de la **Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS)**.
 - La **Loi Organique du 2 août 2005 relative aux Lois de Financement de la Sécurité sociale (LOLFSS)** s’inscrit dans le sens d’un rapprochement avec les règles applicables au budget de l’État. L’objectif est de doter les lois de financement de la Sécurité sociale d’**outils de pilotage** plus performants.
 - Chaque loi de financement doit intégrer un **cadrage pluriannuel** de prévisions de dépenses et de recettes.
 - Le texte introduit notamment une **démarche « objectifs - résultats »**, dans le prolongement de celle de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances, 2001).
- En **économie**, on englobe **en général l’ensemble** des administrations publiques sous le terme « **Etat** ».

II. Définitions

- **Lois de finance** : « *déterminent, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* » art. 1 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001 (LOLF, entrée en vigueur en 2006).
- Il existe **plusieurs types** de loi de finances, qui font toutes l'objet d'un **vote du Parlement** :
 - **Loi de finances initiale** : autorise notamment la **perception des ressources** de l'État, l'**emprunt** de ce dernier pour se financer et autorise la **perception des impositions de toutes natures** attribuées à des personnes morales autres que l'État (collectivités territoriales par exemple).
 - **Lois de finances rectificatives** : **modifient** en cours d'année les dispositions de la LFI.
 - **Loi de règlement ou « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année »** : arrête *ex post* le montant **définitif** des recettes et des dépenses du budget, ainsi que le **résultat budgétaire** (déficit ou excédent) qui en découle.
 - La LOLF a enrichi le **contenu comptable** de la loi de règlement.
Elle comprend : un **tableau de financement** montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année, un **compte de résultat**, un **bilan** et une évaluation de **ses engagements hors bilan**.
Elle s'accompagne de **nombreuses annexes**, notamment des **rapports annuels de performance** qui précisent, **par programme**, les résultats atteints et permettent une **évaluation** de l'**utilisation** des crédits au regard des **objectifs** fixés.
 - La LOLF oblige également le dépôt de la loi de règlement **avant le 1^{er} juin de l'année suivante** celle à laquelle elle s'applique, et à son **examen en première lecture** avant le vote du projet de loi de finances de **l'année suivante**.
 - Cela signifie que les parlementaires doivent **contrôler** l'exécution du budget (comparaison des objectifs fixés aux résultats obtenus) de l'année N **avant** d'envisager les crédits et les objectifs proposés pour l'année N+2.
- **Budget** : document **prévisionnel** qui précise l'origine et le montant des **ressources** de l'Etat (**recettes publiques**) ainsi que l'**emploi** qui compte en être fait à travers un **programme de dépenses**.
- **Budgets annexes** : retracent les opérations de service de l'Etat ayant une vocation industrielle et commerciale. Exemples : contrôle et exploitation aériens, publications officielles et information administrative.
- **Comptes spéciaux du trésor** : dépasse le principe de **non affectation** entre une recette et une dépense (voir ci-dessous). Exemples : comptes d'affectation spéciale, d'avance aux collectivités territoriales...
- **Dette publique** : ensemble des **engagements financiers** de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale. C'est une variable de **stock**, modifiée **annuellement** par les variations du **déficit public**.
- **Déficit public** : solde **négatif** du budget de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale : lorsque les recettes publiques sont **inférieures** aux dépenses publiques. Il mesure le **besoin de financement** des administrations publiques sur une année. C'est une variable de **flux**.

- **Déficit budgétaire** : déficit de l'Etat **uniquement**, l'une des composantes du déficit public.
 - **Déficit budgétaire « primaire »** : flux **négatif** qui traduit une situation dans laquelle les recettes de l'Etat sont **inférieures** à ses dépenses au cours d'une année, **hors prise en compte des prêts et remboursement d'emprunts**.
 - **Déficit budgétaire « final »** : prend en compte le **service de la dette** (intérêts payés sur la dette et la partie des emprunts devant être remboursés au cours de l'année).

- Les **principaux ratios de finances publiques** en France sont les suivants :

	en % du PIB			
Ratio de finances publiques	2020	2021	2022	2023
Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques	-8,9	-6,6	-4,7	-5,5
Dette publique (brute) ¹	114,8	112,7	111,2	109,9
Dette publique nette ²	101,6	100,5	101,0	101,7
Recettes publiques	52,8	52,9	53,7	51,5
Dépenses publiques	61,7	59,5	58,4	57,0
Prélèvements obligatoires ³	44,3	44,2	45,0	43,2

¹ Au sens du traité de Maastricht, voir **définitions**.

² La dette publique nette est égale à la dette publique brute diminuée de certains éléments d'actif, voir **définitions**.

³ Le taux de prélèvements obligatoires est calculé hors crédits d'impôt.

Lecture : En 2023, le déficit des administrations publiques représente 5,5 % du PIB.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

- **Intérêt public** : ensemble des intérêts d'une société ou d'une nation **en tant que telle**.
Exemple : intérêt de la France.
- **Intérêt général** : ensemble des intérêts **communs** aux différents individus qui composent la société (mécanismes d'agrégation des préférences **nécessaires** par le vote par exemple).
Exemple : intérêt des français.

III. Grands principes budgétaires

- **Annualité** : la **périodicité** du vote des lois de finances, la portée des autorisations budgétaires et la période d'exécution budgétaire sont **annuelles**.
Exception : les lois de finance **rectificatives** votées en cours d'années pour des raisons politiques, conjoncturelles...
- **Universalité** : obligation de retranscrire **toutes** les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat dans les lois de finance :
 - **Règle de non affectation** d'une recette à une dépense précise : une recette de l'Etat n'est pas affectée à une dépense précise.
 - **Règle du produit brut ou de non compensation** (comme en comptabilité privée) : ne pas faire apparaître de soldes mais préciser **toutes** les dépenses et **toutes** les recettes de l'Etat dans le détail.
Exception : les comptes spéciaux du trésor, budgets annexes...
- **Unité** : toutes les recettes et dépenses publiques sont retracées dans un **document unique** pour faciliter leur lisibilité (au sein du budget général de l'Etat).
Exception : toujours les budgets annexes, comptes spéciaux du trésor...

- **Spécialité** : les autorisations de dépenses de l'Etat portent sur un **montant** et un **objet**.
Exemple : budget de l'université...
Exceptions : pour les crédits non spécialisés (mission secrètes...). De plus, la LOLF prévoit la **fongibilité des crédits par programme**.

En plus de ces grands principes budgétaires, on peut y ajouter les principes suivants :

- **Sincérité budgétaire (bonne foi)** sachant les prévisions et les informations disponibles au moment de l'élaboration des lois de finance) : inspiré du droit comptable privé ; à **portée constitutionnelle**.
- **d'équilibre** : issu du **Pacte de Stabilité et de Croissance (1997)** : déficit public > 3 % du PIB et dette publique < 60 %.
- **Performance** : élaboration de **Projets Annuels de Performance (PAP)** pour chaque programme : ils permettent de définir les **actions**, les **objectifs** et les **résultats** obtenus et attendus, ainsi que des **indicateurs de performance** associés.
- **Principe de la séparation des ordonnateurs (décideurs) et des comptables publics** :
 - Les **ordonnateurs** prescrivent l'**exécution** des recettes et des dépenses publiques.
 - Les **comptables publics** effectuent le **paiement** des dépenses présentées par l'ordonnateur, après le **contrôle** de leur **régularité** et de la **disponibilité** des crédits.
Ils sont **personnellement responsables (responsabilité civile)** de leurs actes au nom de l'Etat.

IV. Préparation et vote de la loi de finance

- **Phases de la préparation budgétaire par le gouvernement** :
 - De janvier N-1 à septembre N.
 - Préparation du **cadre macroéconomique** pour effectuer des prévisions de recettes ; détermination d'un seuil **maximal** de dépenses par secteurs ; préparation **par ministères** d'un budget ; **négociations** entre ministères et consolidation.
 - Le **projet de loi de finance** est ensuite soumis pour avis au **Conseil d'Etat**, chargé de conseiller le gouvernement dans la préparation des textes **juridiques** et au **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**, une **autorité administrative indépendante**. Leurs avis ne sont **pas contraignants**.
 - Le HCFP est chargé d'apprécier le **réalisme** des prévisions du gouvernement et leur **compatibilité** avec les engagements **européens**. Il a été créé en 2012 en application du **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**, signé la même année et qui prévoit que les États membres se dotent d'une **institution chargée de vérifier le respect des règles budgétaires**.
 - A ne pas confondre avec la **Cour des comptes** qui contrôle **a posteriori** l'exécution du budget de l'État et de la Sécurité sociale.
 - Présidé par le **Premier président de la Cour des comptes**, le HCFP est composé de **quatre magistrats de la Cour des comptes, du directeur général de l'INSEE et de cinq personnalités qualifiées** (économistes, banquiers, anciens parlementaires, etc.).
 - Depuis la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**, avant l'**examen du budget par le Parlement** doit être organisé un **débat à l'Assemblée Nationale** sur la **soutenabilité de la dette publique**.

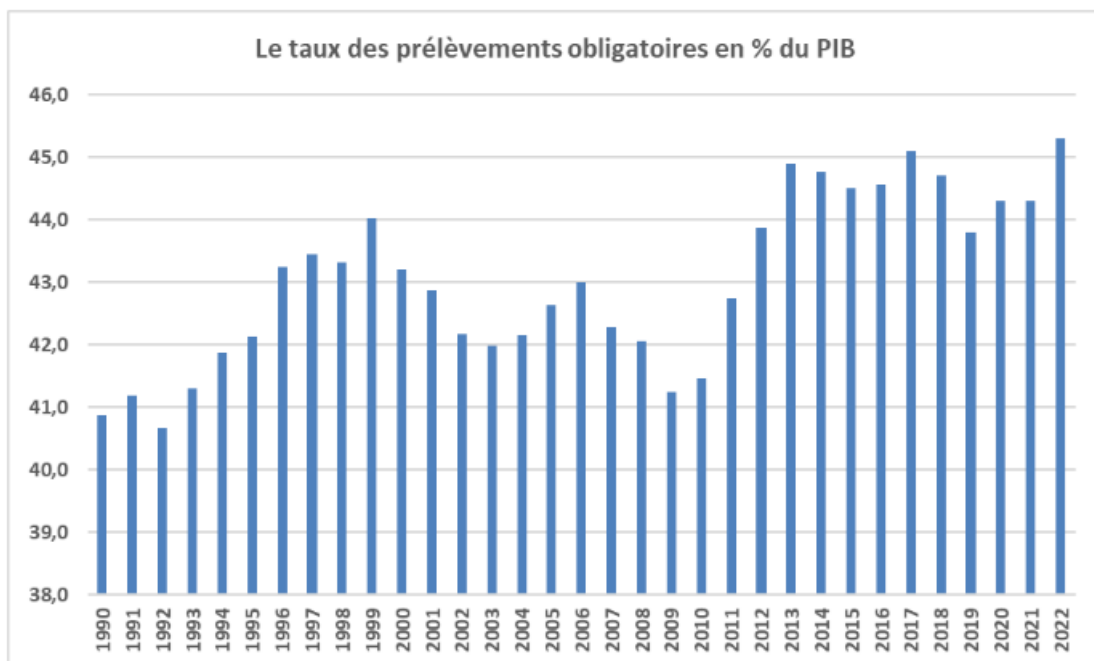
- **Phase de discussion et de vote au Parlement :**

- Le **projet de loi de finance (PLF)** est déposé au Parlement au plus tard le **1^{er} mardi du mois d'octobre** de l'année qui précède celle de l'exécution du budget (souvent c'est le 3^{ième} mercredi du mois de septembre où le PLF est présenté au conseil des ministres).
- Les **délais d'examens sont stricts** : le Parlement a en tout au plus 70 jours pour examiner le projet (40 jours maximum pour l'Assemblée nationale et 20 jours maximum pour le Sénat, soit 10 jours maximum pour la navette parlementaire et les secondes lectures).
 - Si les délais ne sont **pas respectés**, le budget peut être mis en œuvre **par ordonnance**.
- L'Assemblée nationale bénéficie du « privilège » d'être toujours saisie **en première**.

- **Publication de la loi de finance au Journal Officiel (avant le 31 décembre N).**

V. Point sur les prélèvements obligatoires

- Ensemble des « *versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des **administrations publiques** [...] dès lors que ces versements résultent, non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte, mais d'un **processus collectif** [...] et que ces versements sont **sans contrepartie directe** » selon l'OCDE.*
- On distingue **trois types de prélèvements obligatoires**, qui concourent aux recettes publiques :
 - Impôts, taxes et droits divers affectés au **budget général de l'État**.
 - Impôts affectés aux **collectivités territoriales**.
 - Cotisations sociales obligatoires des **organismes sociaux officiels**.

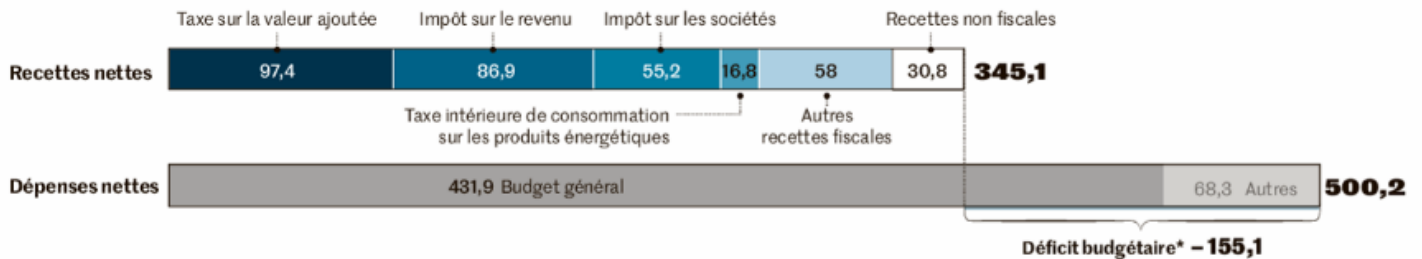


Source : fipeco.

- Les prélèvements obligatoires constituent la **majeure partie** des recettes d'administrations publiques ; pour les pays membres de l'**Union européenne**, une faible partie sert à financer les **institutions européennes**.

- **Plus de 80 % des recettes fiscales nettes de l'État** (donc hors organismes de Sécurité sociale) proviennent de l'**impôt sur le revenu (IR)**, de l'**impôt sur les sociétés (IS)**, et de la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

Budget de l'Etat 2023 en milliards d'euros



Sources : ministère des finances, Haut Conseil des finances publiques – Infographie : Le Monde* Sans les comptes spéciaux

- Les prélèvements obligatoires ne recouvrent pas l'**intégralité des prélèvements opérés sur les agents économiques ni l'ensemble des recettes des administrations publiques**.
 - Au sein des **autres** recettes publiques figurent les **recettes non fiscales** (revenus du patrimoine tels que les revenus du domaine de l'État, des revenus des activités industrielles et commerciales et des rémunérations des services rendus) et les **fonds de concours** (dons ou legs versés à l'État par des personnes publiques ou privées).

VI. Complément sur la Loi Organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques de 2021

- **1959 : ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances.**
 - Le budget était **très stable** d'une année sur l'autre. Le principe était de distinguer les services votés (correspondant à tout ce qui avait déjà été adopté dans une précédente loi de finances) et les mesures nouvelles, qui **seules étaient discutables**.
- **2001 : Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)** entrée en vigueur en 2006 : une logique de **performance** et de **transparence** est mise en place en matière de finances publiques.
 - La LOLF tente de pallier un des écueils de l'ordonnance de 1959, à savoir une culture budgétaire orientée vers les moyens plutôt que vers une **logique de résultats**.
 - Ainsi, les gestionnaires publics sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'**efficacité de l'utilisation des crédits** qui leur ont été attribués. La loi organique instaure des **Projets Annuels de Performance (PAP)**, qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir.
 - L'**évaluation** des objectifs se fait l'année suivante, dans les **Rapports Annuels de Performance (RAP)** dans la **loi de règlement**.
 - Cette innovation fait de la « **mission** » un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en « **programmes** » (eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en « **actions** »).
 - Au sein des programmes, le gestionnaire dispose d'une grande liberté pour ventiler ses crédits. Selon le **principe de fongibilité et de globalité des crédits**, il est possible au sein d'un programme de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement, orientant de ce fait la gestion publique vers l'**efficacité de l'allocation des ressources** de l'État.

- **2021 : Loi Organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** entrée en vigueur en 2023.
 - Cette nouvelle loi organique prévoit que les **objectifs de dépenses publiques** soient exprimés en **milliards d'euros**, plutôt qu'en points de produit intérieur brut (PIB), avec une évolution en pourcentage pour une plus grande **lisibilité**.
 - Les projets annuels de performances (PAP) devront se doter d'une trajectoire de performance **triennale**, et non plus annuelle.
 - La présentation des grands équilibres budgétaires devra distinguer les charges d'**investissement** et les charges de **fonctionnement**, qui pourront être **directement amendées** par les parlementaires.
 - Un nouveau temps parlementaire dédié au sujet de la **dette publique** est instauré en septembre. Le gouvernement devra ainsi transmettre un rapport sur la **trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette publique**, qui pourra donner lieu à débat.