

Table des matières

PARTIE 1.

LE CONTEXTE ET LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

LEÇON 1. LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	9
I. Vers un encadrement plus rigoureux des finances publiques.....	10
A. Un approfondissement européen du pacte de stabilité et de croissance	10
Zoom sur...	
Les prévisions budgétaires	12
B. De nouveaux dispositifs français pour mieux piloter les finances publiques..	14
II. Vers une amélioration des finances publiques?	18
A. Une réduction du déficit public en 2017	18
B. Une réduction des dépenses insuffisante pour stabiliser la dette	21
La soutenabilité des finances publiques en résumé.....	23
Des chiffres à retenir	24
Des dates à retenir	24
Des textes à retenir	24
Des rapports à retenir	25
Une analyse à méditer.....	25
LEÇON 2. LES FINANCES PUBLIQUES ET L'ÉCONOMIE	27
I. Recourir aux acteurs privés : commande publique et gestion de services publics	29
A. Le rôle productif et contracyclique de la commande publique	29
B. L'intervention des entreprises dans les services publics	33
II. Soutenir les acteurs privés : subventions et participations au capital	36
A. Les subventions et les garanties d'emprunt	37
B. La participation dans le capital des sociétés.....	38
Zoom sur...	
Les niches fiscales et sociales.....	40
Les finances publiques et l'économie en résumé	43

Des chiffres à retenir	44
Des textes à retenir	44
Une analyse à méditer.....	44

LEÇON 3. LES RESSOURCES FISCALES 45

I. Le rôle de l'impôt : la redistribution des ressources et la modification des comportements.....	46
A. Un impôt équitable permettant une redistribution des richesses	47
Zoom sur...	
Le poids des prélèvements obligatoires	48
B. La fiscalité pigouvienne : entre rendement fiscal et changement du comportement	49
II. Les enjeux de l'impôt : choix politique, efficacité du recouvrement et lutte contre la fraude	50
A. De l'autorisation parlementaire au recouvrement de l'impôt.....	50
B. De la contestation de l'impôt à la lutte contre la fraude	52
Zoom sur...	
La réforme de l'impôt sur le revenu.....	56
Les ressources fiscales en résumé	58
Des chiffres à retenir	59
Des textes à retenir	59
Des rapports à retenir	59
Une analyse à méditer.....	59

LEÇON 4. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS 61

I. Des transferts financiers de l'État significatifs	62
A. L'État, premier contributeur aux ressources locales.....	62
B. L'enveloppe normée : de la maîtrise à la contraction des transferts financiers	64
C. Une nouvelle gouvernance pour rétablir la confiance.....	67
Zoom sur...	
Le Comité des finances locales	68
II. L'État, garant de l'égalité territoriale par la péréquation.....	69
A. Des dotations nombreuses pour favoriser l'égalité des territoires.....	69
B. Une péréquation complexe et peu discriminante.....	70
Zoom sur...	
L'État, prescripteur de normes pour les collectivités.....	73
Les relations financières entre l'État et les collectivités en résumé	75
Des chiffres à retenir	75
Des dates à retenir	76
Des rapports à retenir	76
Une analyse à méditer.....	77

LEÇON 5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT 79

- I. Un budget déficitaire depuis quarante ans80
 - A. Des dépenses destinées aux transferts et aux charges de personnel 80
 - B. Des recettes constituées de quatre impôts principaux 82
 - C. Une situation dégradée mais en voie d'amélioration..... 83
- II. Un bilan de l'État structurellement déséquilibré 83
 - A. Un actif au 31 décembre 2018 de 1 011 Md€ 84
 - B. Un passif au 31 décembre 2017 de 2 272 Md€..... 84
 - C. Un déséquilibre structurel préoccupant 85
 - Zoom sur...
 - Les engagements hors bilan 85
 - La situation financière de l'État en résumé 87
 - Des chiffres à retenir 87
 - Des rapports à retenir 87
 - Une analyse à méditer..... 88

LEÇON 6. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS 89

- I. Une autonomie financière des collectivités remise en cause depuis 2010?.....90
 - A. Un bouleversement de la fiscalité en 2010 puis en 2018.....90
 - Zoom sur...
 - La fiscalité locale des entreprises 94
 - B. Une autonomie financière des collectivités peu pertinente?..... 94
- II. Une amélioration de la situation financière locale96
 - A. Des budgets organisés par section et équilibrés96
 - Zoom sur...
 - L'analyse financière des collectivités97
 - B. Une capacité de financement dérogée depuis 2015 98
 - Zoom sur...
 - La compensation des charges..... 100
 - La situation financière des collectivités en résumé..... 102
 - Des chiffres à retenir 102
 - Des textes à retenir 103
 - Une analyse à méditer..... 103

LEÇON 7. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 105

- I. Une maîtrise du solde consolidé de la Sécurité sociale 106
 - A. Un financement de moins en moins contributif..... 107
 - B. Une réduction du déficit des comptes consolidés..... 110
- II. Un redressement variable selon les branches de la Sécurité sociale 111
 - A. Une réduction du déficit de la branche maladie et un financement plus cohérent..... 111

B. Un retour vers l'équilibre marqué par des réformes structurelles	112
Zoom sur...	
Les relations entre l'État et la Sécurité sociale	113
La situation financière de la Sécurité sociale en résumé	115
Des chiffres à retenir	116
Des rapports à retenir	116
Une analyse à méditer.....	116

PARTIE 2.

L'ÉLABORATION DES BUDGETS

LEÇON 3. LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES 119

I. Le principe d'annualité face à une stratégie et une gestion pluriannuelle	120
A. Les autorisations d'engagement facilitent le pilotage opérationnel.....	120
Zoom sur...	
L'intérêt d'utiliser des autorisations de programme	121
B. Les lois de programmation des finances publiques présentent les objectifs d'équilibre des comptes	122
C. Les opérations de séparation des exercices garantissent la régularité du résultat	123
II. Les principes d'universalité et d'unité : une vision exhaustive des comptes.....	124
A. L'universalité : une non-contraction et une non-affectation à nuancer.....	124
B. Une unité budgétaire limitée par les budgets annexes et les comptes spéciaux.....	126
III. Les principes de spécialité et de sincérité : une transparence des comptes	128
A. Le principe de spécialité renforce la lisibilité des budgets.....	129
B. La sincérité budgétaire et comptable : une consécration par la loi organique du 1 ^{er} août 2001	130
Zoom sur...	
L'équilibre des finances publiques, un nouveau principe ?.....	132
Les principes budgétaires et comptables en résumé	134
Des chiffres à retenir	135
Des textes à retenir	135
Des rapports à retenir	135
Une analyse à méditer.....	136

LEÇON 4. L'ÉLABORATION DES LOIS DE FINANCES 137

I. Des lois de finances plus précises et plus lisibles	138
Zoom sur...	
La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	138
A. Un contenu encadré par le législateur	139

B.	Une exclusivité des lois de finances garantie par le Conseil constitutionnel	140
C.	Une architecture des dépenses plus lisible pour les élus et les citoyens.....	141
II.	Un calendrier garantissant un chaînage vertueux	142
A.	Un chaînage vertueux entre les exercices budgétaires	142
B.	Une élaboration pilotée par la direction du budget	143
C.	L'approbation de la loi de finances par le Parlement	144
	Zoom sur...	
	Une loi de financement des collectivités territoriales ?	145
	L'élaboration des lois de finances en résumé	147
	Des chiffres à retenir	147
	Des textes à retenir	148
	Une analyse à méditer.....	148

LEÇON 5. L'ÉLABORATION DES BUDGETS LOCAUX 149

I.	La préparation des budgets : transparence et arbitrages budgétaires	150
A.	Une élaboration par les services, soumise aux arbitrages des élus	150
B.	Un renforcement de la transparence financière.....	151
II.	Un budget soumis au contrôle préfectoral et à l'action des chambres régionales et territoriales des comptes.....	154
A.	Le contrôle de légalité concernant les documents budgétaires	154
	Zoom sur...	
	L'équilibre des budgets locaux	154
B.	Le rôle budgétaire des chambres régionales et territoriales des comptes ...	156
	Zoom sur...	
	Les dépenses obligatoires	157
	L'élaboration des budgets locaux en résumé	160
	Des textes à retenir	161
	Des rapports à retenir	161
	Une analyse à méditer.....	162

LEÇON 6. L'ÉLABORATION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 163

I.	Des lois de financement plus précises pour mieux encadrer les dépenses	164
A.	Une lisibilité accrue de l'équilibre des finances sociales	164
B.	La maîtrise des dépenses : l'objectif national des dépenses d'assurance maladie	166
C.	Un renforcement de l'information du Parlement	169
II.	Une loi articulée à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.....	171
A.	Un renforcement de la pluri-annualité	171
	Zoom sur...	
	La pluri-annualité, de 2017 à 2022, dans la LFSS pour 2019	172
B.	Une élaboration duale entre directions de la Sécurité sociale et du budget	172

C. Un calendrier contraint pour l'approbation de la loi	173
Zoom sur...	
Un rapprochement entre la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale?	174
L'élaboration des lois de financement de la Sécurité sociale en résumé	175
Des chiffres à retenir	175
Des textes à retenir	176
Des rapports à retenir	176
Une analyse à méditer.....	176

LEÇON 7. L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE 177

I. Un budget construit sur des principes d'équilibre et de bonne gestion	178
A. Les principes relatifs à l'élaboration budgétaire : exhaustivité et lisibilité ..	179
B. Les principes relatifs aux objectifs financiers : équilibre, gestion et transparence	180
II. Un budget d'intervention et d'investissement	181
A. Une procédure législative spéciale entre Parlement et Conseil	182
B. Une masse financière réduite qui est financée par des ressources propres....	183
Zoom sur...	
Les flux financiers entre la France et l'Union européenne	185
Le budget de l'Union européenne en résumé	187
Des chiffres à retenir	187
Des textes à retenir	188
Une analyse à méditer.....	188

LEÇON 13. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES ET L'OPTIMISATION DES RECETTES PUBLIQUES 189

I. Les pistes d'économies : achats, patrimoine et personnel.....	190
A. Une stratégie des achats publics mieux organisée.....	190
B. Une meilleure valorisation du patrimoine public	192
Zoom sur...	
France Domaine, devenue la direction immobilière de l'État	194
C. Une stabilisation en cours des dépenses de personnel.....	194
Zoom sur...	
Les mutualisations, une source d'économies?	196
II. La recherche de recettes : optimisation fiscale, tarification et financements innovants	197
A. L'optimisation de la fiscalité locale, un enjeu identifié	198
B. Le mécénat et les financements alternatifs, un levier peu déployé	199
C. La tarification, un moyen inégalement utilisé	199
Zoom sur...	
La révision des valeurs locatives cadastrales aura-t-elle lieu?	200
La maîtrise des dépenses et l'optimisation des recettes publiques en résumé	203
Des chiffres à retenir	203

Des dates à retenir	204
Des rapports à retenir	204
Une analyse à méditer.....	204

LEÇON 14. LES FINANCES PUBLIQUES ET LA PERFORMANCE 205

I. Un budget modernisé pour mieux objectiver les arbitrages.....	206
A. Des dépenses justifiées par les projets et rapports annuels de performances.....	207
B. Une articulation à l'élaboration budgétaire insuffisante.....	209
Zoom sur...	
La clôture des comptes d'une société privée comparée à une entité publique....	210
II. Une démarche généralisée d'évaluation et de dialogue de gestion	211
A. Un déploiement du contrôle de gestion dès 2001	211
B. Une évaluation de l'action publique développée dès 2012.....	211
Zoom sur...	
Les démarches de performance dans les autres administrations	213
Les finances publiques et la performance en résumé	216
Des chiffres à retenir	216
Des textes à retenir	217
Des rapports à retenir	217
Une analyse à méditer.....	217

PARTIE 3.

L'EXÉCUTION DES BUDGETS

LEÇON 15. LA SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE 221

I. Une répartition fonctionnelle pour exécuter le budget	222
A. Une séparation fonctionnelle pour assurer le bon emploi des fonds publics.....	222
B. Un principe sanctionné par le juge : la responsabilité personnelle et pécuniaire.....	224
II. Une atténuation au principe de séparation pour fluidifier les opérations financières	227
A. Une séparation atténuée par la réglementation et des pratiques partenariales	228
B. Une coopération renforcée par le décret du 7 novembre 2012	229
Zoom sur...	
La dématérialisation des documents financiers.....	230
La séparation de l'ordonnateur et du comptable en résumé.....	233
Des chiffres retenir.....	233
Des textes à retenir	234
Des rapports à retenir	234
Une analyse à méditer.....	234

LEÇON 16. L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES

235

I.	L'exécution budgétaire : une souplesse accrue et une information renforcée...	236
A.	Un assouplissement du principe de spécialité : fongibilité, virements et transferts.....	236
B.	Une modification des montants : crédits évaluatifs, fonds de concours et décrets d'avance	237
C.	Un principe d'annualité adapté : période complémentaire, reports et lois rectificatives.....	239
II.	Une organisation redessinée et une consommation des crédits plus transparente.....	240
A.	Une nouvelle organisation et une responsabilisation des gestionnaires	240
B.	Une communication sur la gestion budgétaire infra-annuelle améliorée ...	241
	Zoom sur...	
	Le suivi infra-annuel des budgets de la Sécurité sociale	242
C.	La maîtrise des risques dans l'exécution budgétaire : les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.....	243
	Zoom sur...	
	Les normes de dépenses, comme nouvel outil pour suivre la consommation des crédits	245
	L'exécution du budget de l'État en résumé.....	247
	Des textes à retenir	248
	Des rapports à retenir	248
	Une analyse à méditer.....	248

LEÇON 17. L'EXÉCUTION DES BUDGETS LOCAUX

249

I.	Un budget malléable : des décisions modificatives à l'approbation des comptes	250
A.	La gestion des crédits en l'absence de budget : une atténuation aux prérogatives de l'assemblée délibérante	250
B.	Les modifications du budget : entre souplesse de la gestion et préservation des choix politiques.....	251
C.	L'arrêt des comptes : l'analyse du budget exécuté	252
	Zoom sur...	
	La communication financière	253
II.	Un budget piloté : de l'engagement des dépenses à la prospective financière....	254
A.	Les engagements et la consommation des crédits : articuler les données financières à la réalité opérationnelle	254
B.	La gestion des décaissements et des encaissements : aboutir à une trésorerie zéro.....	256
C.	Le renforcement du pilotage : la contractualisation avec l'État pour maîtriser les dépenses.....	257
	Zoom sur...	
	L'objectif d'évolution de la dépense publique locale.....	259
	L'exécution des budgets locaux en résumé	260
	Des chiffres à retenir	260

Des textes à retenir	261
Une analyse à méditer.....	261

LEÇON 18. LE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 263

I. Le financement de l'État, un enjeu de soutenabilité.....	264
A. Un besoin de financement récurrent	265
B. Une gestion active de l'encours de dette.....	266
C. Un contexte très favorable aux emprunteurs.....	267
Zoom sur...	
La politique d'émission, une stratégie contestée ?	268
II. Le financement des collectivités, un enjeu de sécurisation de l'encours	269
A. Un encadrement du recours à l'emprunt.....	269
Zoom sur...	
L'analyse de la dette d'un organisme local	270
B. De la raréfaction à une diversification des financeurs.....	271
Zoom sur...	
L'agence France locale	272
C. Une simplification des produits financiers	272
III. Le financement de la Sécurité sociale, un enjeu de portage de la dette.....	274
A. Un portage infra-annuel de la dette inadapté.....	274
B. Une pérennisation de la caisse d'amortissement de la dette sociale ?	274
Zoom sur...	
Les emprunts structurés dits toxiques.....	275
Le financement des administrations publiques en résumé	279
Des chiffres à retenir	279
Des dates à retenir	280
Des rapports à retenir	280
Une analyse à méditer.....	280

LEÇON 19. LES COMPTABILITÉS ET LA CERTIFICATION DES COMPTES 281

I. Des comptabilités qui se superposent mais dont la qualité s'améliore.....	282
A. Des comptabilités diverses aux finalités variées	282
B. Une amélioration de la qualité des comptes publics.....	284
II. Une généralisation de la certification des comptes publics.....	285
A. La certification de la comptabilité générale de l'État.....	286
B. La certification des comptes des régimes de la Sécurité sociale.....	287
C. L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités.....	288
Zoom sur...	
La certification des établissements nationaux et locaux	289
Les comptabilités et la certification des comptes en résumé.....	290
Des chiffres à retenir	290

Des dates à retenir	291
Des textes à retenir	291
Des rapports à retenir	291
Une analyse à méditer.....	291

LEÇON 20. LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES 293

I. Le contrôle politique, pierre angulaire de la démocratie	294
A. Un contrôle porté par l'ensemble des parlementaires	294
B. Une évaluation des politiques renforcée par la Cour des comptes	295
Zoom sur...	
Le contrôle politique au sein des collectivités.....	297
II. Les juridictions financières : de la régularité des comptes à l'évaluation des politiques publiques.....	297
A. Des missions et des périmètres de contrôle étendus	298
B. Une crédibilité et une efficacité améliorées	301
Zoom sur...	
La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)	303
III. Le renforcement des contrôles internes au sein de l'administration.....	305
A. Un contrôle interne déployé dans les services gestionnaires	305
B. Les corps d'inspection : de la régularité à l'évaluation	306
Zoom sur...	
Le contrôle de la Sécurité sociale	307
Le contrôle des finances publiques en résumé.....	308
Des chiffres à retenir	308
Des textes à retenir	309
Des rapports à retenir	309
Une analyse à méditer.....	310

Liste des abréviations 311

Lexique 313