

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	13
II. Vers une amélioration des finances publiques ?.....	15
A. Une réduction du déficit public.....	16
B. Une évolution modérée des dépenses publiques.....	19
La soutenabilité des finances publiques en résumé.....	21
Des chiffres à retenir	22
Des dates à retenir	22
Des textes à retenir	22
Des rapports à retenir	23
Une analyse à méditer.....	23
LEÇON 2. LES FINANCES PUBLIQUES ET L'ÉCONOMIE	25
I. Recourir aux acteurs privés : commande publique et gestion de services publics.....	27
A. Le rôle productif et contra-cyclique de la commande publique	27
B. L'intervention des entreprises dans les services publics	30
II. Soutenir les acteurs privés : subventions et participations au capital.....	33
A. Les subventions et les garanties d'emprunt	33
B. La participation dans le capital des sociétés.....	35
Zoom sur... Les niches fiscales	38
Les finances publiques et l'économie en résumé	40
Des chiffres à retenir	40
Des textes à retenir	41
Une analyse à méditer.....	41

LEÇON 3. LES RESSOURCES FISCALES	43
I. Le rôle de l'impôt : la redistribution des ressources et la modification des comportements.....	44
A. Un impôt équitable permettant une redistribution des richesses	45
B. La fiscalité pigouvienne : entre rendement fiscal et changement du comportement.....	45
II. Les enjeux de l'impôt : choix politique, efficacité du recouvrement et lutte contre la fraude.....	46
A. De l'autorisation parlementaire au recouvrement de l'impôt.....	47
B. De la contestation de l'impôt à la lutte contre la fraude	48
Zoom sur... La réforme de l'impôt sur le revenu	51
Les ressources fiscales en résumé	53
Des chiffres à retenir	54
Des textes à retenir	54
Des rapports à retenir	54
Une analyse à méditer.....	55
 LEÇON 4. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS	 57
I. Des transferts financiers de l'État significatifs	58
A. L'État, premier contributeur aux ressources locales.....	58
B. L'enveloppe normée : de la maîtrise à la contraction des transferts financiers	60
C. Une nouvelle gouvernance pour rétablir la confiance.....	62
Zoom sur... Le Comité des finances locales	63
II. L'État, garant de l'égalité territoriale par la péréquation.....	64
A. Des dotations nombreuses pour favoriser l'égalité des territoires.....	64
B. Une péréquation complexe et peu discriminante.....	66
Zoom sur... L'État, prescripteur de normes pour les collectivités	68
Les relations financières entre l'État et les collectivités en résumé	70
Des chiffres à retenir	71
Des dates à retenir	71
Des rapports à retenir	71
Une analyse à méditer.....	72
 LEÇON 5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	 73
I. Un budget déficitaire depuis quarante ans.....	74
A. Des dépenses destinées aux transferts et aux charges de personnel	74
B. Des recettes constituées de quatre impôts principaux	76
C. Une situation dégradée mais en voie d'amélioration.....	77

II. Un bilan de l'État structurellement déséquilibré.....	78
A. Un actif au 31 décembre 2015 de 982 Md€.....	78
B. Un passif au 31 décembre 2015 de 2 097 Md€.....	79
C. Un déséquilibre structurel qui est préoccupant	80
Zoom sur... Les engagements hors bilan	81
La situation financière de l'État en résumé	82
Des chiffres à retenir	83
Des rapports à retenir	83
Une analyse à méditer.....	83
LEÇON 6. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS	85
I. Une autonomie financière des collectivités remise en cause depuis 2010 ?	86
A. Un bouleversement de la fiscalité en 2010	86
Zoom sur... La fiscalité locale des entreprises.....	89
B. Une autonomie financière des collectivités peu pertinente ?	89
II. Une amélioration de la situation financière locale	91
A. Des budgets organisés par section et équilibrés	91
Zoom sur... L'analyse financière des collectivités	93
B. Une capacité de financement dégagée en 2015	94
Zoom sur... La compensation des charges	96
La situation financière des collectivités en résumé.....	98
Des chiffres à retenir	99
Des textes à retenir	99
Une analyse à méditer.....	99
LEÇON 7. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	101
I. Une maîtrise du solde consolidé de la Sécurité sociale	102
A. Un financement de moins en moins contributif.....	103
B. Une réduction du déficit des comptes consolidés.....	106
II. Un redressement variable selon les branches de la Sécurité sociale	107
A. Une réduction des déficits des branches maladie et famille.....	108
B. Un retour vers l'équilibre marqué par des réformes structurelles	109
Zoom sur... Les relations entre l'État et la Sécurité sociale	110
La situation financière de la Sécurité sociale en résumé	112
Des chiffres à retenir	113
Des rapports à retenir	113
Une analyse à méditer.....	113

PARTIE 2.
L'ÉLABORATION DES BUDGETS

LEÇON 8. LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES	117
I. Le principe d'annualité face à une stratégie et une gestion pluriannuelle.....	118
A. Les autorisations d'engagement facilitent le pilotage opérationnel.....	119
Zoom sur... L'intérêt d'utiliser des autorisations de programme.....	120
B. Les lois de programmation des finances publiques présentent les objectifs d'équilibre des comptes	121
C. Les opérations de séparation des exercices garantissent la régularité du résultat	122
II. Les principes d'universalité et d'unité : une vision exhaustive des comptes	123
A. L'universalité : une non-contraction et une non-affectation à nuancer	123
B. Une unité budgétaire limitée par les budgets annexes et les comptes spéciaux.....	124
III. Les principes de spécialité et de sincérité : une transparence des comptes.....	127
A. Le principe de spécialité renforce la lisibilité des budgets.....	127
B. La sincérité budgétaire : une consécration par la loi organique du 1 ^{er} août 2001.....	128
Zoom sur... L'équilibre des finances publiques, un nouveau principe ?	130
Les principes budgétaires et comptables en résumé	132
Des chiffres à retenir	132
Des textes à retenir	133
Des rapports à retenir	133
Une analyse à méditer.....	133
LEÇON 9. L'ÉLABORATION DES LOIS DE FINANCES	135
I. Des lois de finances plus précises et plus lisibles.....	136
Zoom sur... La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	136
A. Un contenu encadré par le législateur	137
B. Une exclusivité des lois de finances garantie par le Conseil constitutionnel.....	138
C. Une architecture des dépenses plus lisible pour les élus et les citoyens.....	139
II. Un calendrier garantissant un chaînage vertueux	140
A. Un chaînage vertueux entre les exercices budgétaires	140
B. Une élaboration pilotée par la direction du budget	141
C. L'approbation de la loi de finances par le Parlement	142
Zoom sur... La loi de financement des collectivités territoriales	144
L'élaboration des lois de finances en résumé.....	145
Des chiffres à retenir	146
Des textes à retenir	146
Une analyse à méditer.....	146

LEÇON 10. L'ÉLABORATION DES BUDGETS LOCAUX	147
I. La préparation des budgets : transparence et arbitrages budgétaires	148
A. Une élaboration par les services, soumise aux arbitrages des élus	148
B. Un renforcement de la transparence financière	149
II. Un budget soumis au contrôle préfectoral et à l'action des chambres régionales et territoriales des comptes	151
A. Le contrôle de légalité concernant les documents budgétaires	152
Zoom sur... L'équilibre des budgets locaux	152
B. Le rôle budgétaire des chambres régionales et territoriales des comptes ...	153
Zoom sur... Les dépenses obligatoires	155
L'élaboration des budgets locaux en résumé	157
Des textes à retenir	158
Des rapports à retenir	158
Une analyse à méditer	158
 LEÇON 11. L'ÉLABORATION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	 159
I. Des lois de financement plus précises pour mieux encadrer les dépenses	160
A. Une lisibilité accrue de l'équilibre des finances sociales	160
B. La maîtrise des dépenses : l'objectif national des dépenses d'assurance maladie	162
C. Un renforcement de l'information du Parlement	166
II. Une loi articulée à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques	168
A. Un renforcement de la pluri-annualité	168
Zoom sur... La pluri-annualité, de 2015 à 2020, dans la LFSS pour 2017	169
B. Une élaboration duale entre directions de la Sécurité sociale et du budget	169
C. Un calendrier contraint pour l'approbation de la loi	170
Zoom sur... Un possible rapprochement entre la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale	172
L'élaboration des lois de financement de la Sécurité sociale en résumé	173
Des chiffres à retenir	174
Des textes à retenir	174
Des rapports à retenir	174
Une analyse à méditer	174
 LEÇON 12. L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	 175
I. Un budget construit sur des principes d'équilibre et de bonne gestion	176
A. Les principes relatifs à l'élaboration budgétaire : exhaustivité et lisibilité ..	177
B. Les principes relatifs aux objectifs financiers : équilibre, gestion et transparence	178

II. Un budget d'intervention et d'investissement	179
A. Une procédure législative spéciale entre Parlement et Conseil	180
B. Une masse financière réduite qui est financée par des ressources propres	181
Zoom sur... Les flux financiers entre la France et l'Union européenne.....	184
Le budget de l'Union européenne en résumé	186
Des chiffres à retenir	187
Des textes à retenir	187
Une analyse à méditer.....	187
LEÇON 13. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES ET L'OPTIMISATION DES RECETTES PUBLIQUES	189
I. L'encadrement des dépenses : achats, patrimoine et personnel.....	190
A. Vers une stratégie des achats publics.....	190
B. Vers une valorisation du patrimoine public	192
Zoom sur... France domaine, devenue la direction immobilière de l'État	194
C. Vers une stabilisation des dépenses de personnel.....	194
Zoom sur... Les mutualisations, comme source d'économies	197
II. La recherche de recettes : optimisation fiscale, tarification et financements innovants	198
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	200
Zoom sur... La révision des valeurs locatives cadastrales aura-t-elle lieu ?.....	201
La maîtrise des dépenses et l'optimisation des recettes publiques en résumé	204
Des chiffres à retenir	205
Des dates à retenir	205
Des rapports à retenir	205
Une analyse à méditer.....	206
LEÇON 14. LES FINANCES PUBLIQUES ET LA PERFORMANCE	207
I. Un budget modernisé pour mieux objectiver les arbitrages	208
A. Des dépenses justifiées par les projets et rapports annuels de performances.....	209
B. Une articulation à l'élaboration budgétaire insuffisante.....	210
Zoom sur... La clôture des comptes d'une société privée comparée à une entité publique.....	212
II. Une démarche généralisée d'évaluation et de dialogue de gestion	213
A. Un déploiement du contrôle de gestion dès 2001	213
B. Une évaluation de l'action publique développée dès 2012.....	213
Zoom sur... Les démarches de performance dans les autres administrations.....	215
Les finances publiques et la performance en résumé	217
Des chiffres à retenir	218
Des textes à retenir	218
Des rapports à retenir	218
Une analyse à méditer.....	219

PARTIE 3.
L'EXÉCUTION DES BUDGETS

LEÇON 15. LA SÉPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE	223
I. Une répartition fonctionnelle pour exécuter le budget	224
A. Une séparation fonctionnelle pour assurer le bon emploi des fonds publics.....	224
B. Un principe sanctionné par le juge : la responsabilité personnelle et pécuniaire.....	226
II. Une atténuation au principe de séparation pour fluidifier les opérations financières	229
A. Une séparation atténuée par la réglementation et des pratiques partenariales.....	230
B. Une coopération renforcée par le décret du 7 novembre 2012	231
Zoom sur... La dématérialisation des documents financiers	231
La séparation de l'ordonnateur et du comptable en résumé	234
Des chiffres à retenir	235
Des textes à retenir	235
Des rapports à retenir	235
Une analyse à méditer.....	235
LEÇON 16. L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES	237
I. L'exécution budgétaire : une souplesse accrue et une information renforcée	238
A. Un assouplissement du principe de spécialité : fongibilité, virements et transferts.....	238
B. Une modification des montants : crédits évaluatifs, fonds de concours et décrets d'avance	239
C. Un principe d'annualité adapté : période complémentaire, reports et lois rectificatives	241
II. Une organisation redessinée et une consommation des crédits plus transparente	242
A. Une nouvelle organisation et une responsabilisation des gestionnaires	242
B. Une communication sur la gestion budgétaire infra-annuelle améliorée ...	243
Zoom sur... Le suivi infra-annuel des budgets de la Sécurité sociale	244
C. La maîtrise des risques dans l'exécution budgétaire : les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels	245
Zoom sur... Les normes de dépenses, comme nouvel outil pour suivre la consommation des crédits	247
L'exécution du budget de l'État en résumé.....	249
Des textes à retenir	250
Des rapports à retenir	250
Une analyse à méditer.....	250

LEÇON 17. L'EXÉCUTION DES BUDGETS LOCAUX 251

- I. Un budget malléable : des décisions modificatives à l'approbation des comptes252
 - A. La gestion des crédits en l'absence de budget : une atténuation aux prérogatives de l'assemblée délibérante252
 - B. Les modifications du budget : entre souplesse de la gestion et préservation des choix politiques.....252
 - C. L'arrêt des comptes : l'analyse du budget exécuté.....253
 - Zoom sur... La communication financière254
- II. Un budget piloté : de l'engagement des dépenses à la prospective financière255
 - A. Les engagements et la consommation des crédits : articuler les données financières à la réalité opérationnelle255
 - B. La gestion des décaissements et des encaissements : aboutir à une trésorerie zéro257
 - C. Les prévisions pluriannuelles : déterminer une stratégie financière soutenable258
 - Zoom sur... L'objectif d'évolution de la dépense publique locale259
 - L'exécution des budgets locaux en résumé261
 - Des chiffres à retenir262
 - Des textes à retenir262
 - Une analyse à méditer.....262

LEÇON 18. LE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 263

- I. Le financement de l'État, un enjeu de soutenabilité.....264
 - A. Un besoin de financement récurrent265
 - 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'encours269
 - A. Un encadrement du recours à l'emprunt.....269
 - Zoom sur... L'analyse de la dette d'un organisme local270
 - B. De la raréfaction à une diversification des financeurs271
 - Zoom sur... L'agence France locale.....272
 - C. Une simplification des produits financiers272
- III. Le financement de la Sécurité sociale, un enjeu de portage de la dette.....274
 - A. Un portage infra-annuel de la dette inadapté274
 - B. Une pérennisation de la caisse d'amortissement de la dette sociale ?.....274
 - Zoom sur... Les emprunts structurés dits toxiques276
 - Le financement des administrations publiques en résumé279
 - Des chiffres à retenir280
 - Des dates à retenir280
 - Des rapports à retenir280
 - 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'améliore282
 - A. Des comptabilités diverses aux finalités variées282
 - B. Une amélioration de la qualité des comptes publics284
- II. Une généralisation de la certification des comptes publics.....285
 - A. La certification de la comptabilité générale de l'État.....285
 - B. La certification des comptes des régimes de la Sécurité sociale.....287
 - C. L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités.....287
 - Zoom sur... La certification des établissements nationaux et locaux.....289
 - Les comptabilités et la certification des comptes en résumé.....290
 - Des chiffres à retenir291
 - Des dates à retenir291
 - Des textes à retenir291
 - Des rapports à retenir291
 - Une analyse à méditer.....292

LEÇON 20. LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES 293

- I. Le contrôle politique, pierre angulaire de la démocratie294
 - A. Un contrôle porté par l'ensemble des parlementaires294
 - B. Une évaluation des politiques renforcée par la Cour des comptes295
 - Zoom sur... Le contrôle politique au sein des collectivités297
- II. Les juridictions financières : de la régularité des comptes à l'évaluation des politiques publiques.....297
 - A. Des missions et des périmètres de contrôle étendus298
 - B. Une crédibilité et une efficacité améliorées301
 - 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 gestionnaires305
 - B. Les corps d'inspection : de la régularité à l'évaluation.....306
 - Zoom sur... Le contrôle de la Sécurité sociale307
 - Le contrôle des finances publiques en résumé.....308
 - Des chiffres à retenir309
 - Des textes à retenir309
 - Des rapports à retenir309
 - Une analyse à méditer.....310

LISTE DES ABRÉVIATIONS	311
LEXIQUE	313
POUR ALLER PLUS LOIN	323
Les notions	323
Les ouvrages de référence	323
Les documents budgétaires et financiers	323