

# FINANCES PUBLIQUES

BENOÎT JEAN-ANTOINE

Code d'accès UniversiTICE :  
fipupowerpoint

# NOTION DE BUDGET

article 7 du Décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) : « *Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses...* »

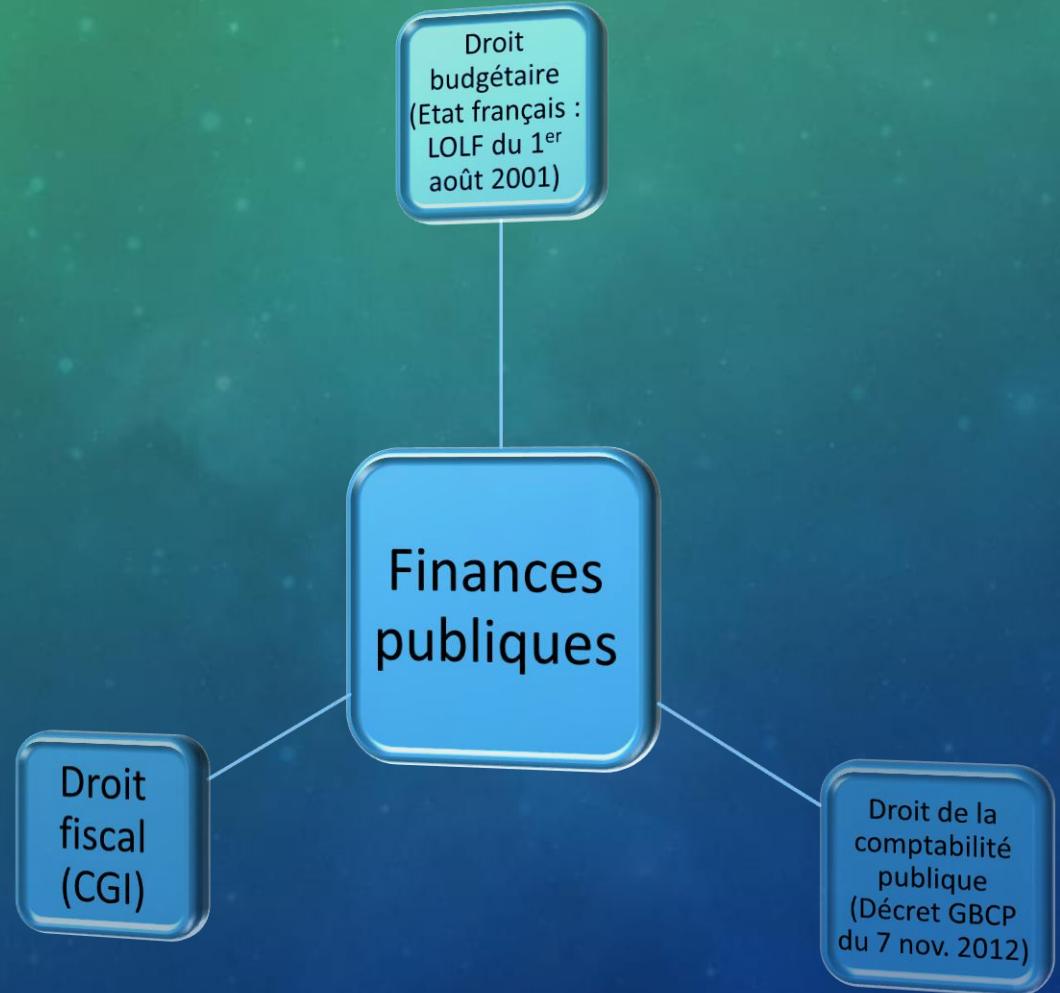
Exemple de budget communal

	Dépenses	Recettes
Crédits de fonctionnement votés au titre du présent budget	5 929 174	5 929 174
+	+	
Restes à réaliser de l'exercice précédent (RAR N-1)	0	0
+	+	
002 Résultat de fonctionnement reporté	0 (si déficit)	0 (si excédent)
=	=	
Total section de fonctionnement	5 929 174	5 929 174
	Dépenses	Recettes
Crédits d'investissement votés au titre du présent budget	2 312 500	3 327 220
+	+	
Restes à réaliser de l'exercice précédent (RAR N-1)	2 328 610	1 614 520
+	+	
001 Solde d'exécution de la section d'investissement reporté	310 630 (si solde négatif)	0 (si solde positif)
=	=	
Total section d'investissement	4 951 740	4 951 740
Total du budget (total des deux sections)	10 880 914	10 880 914

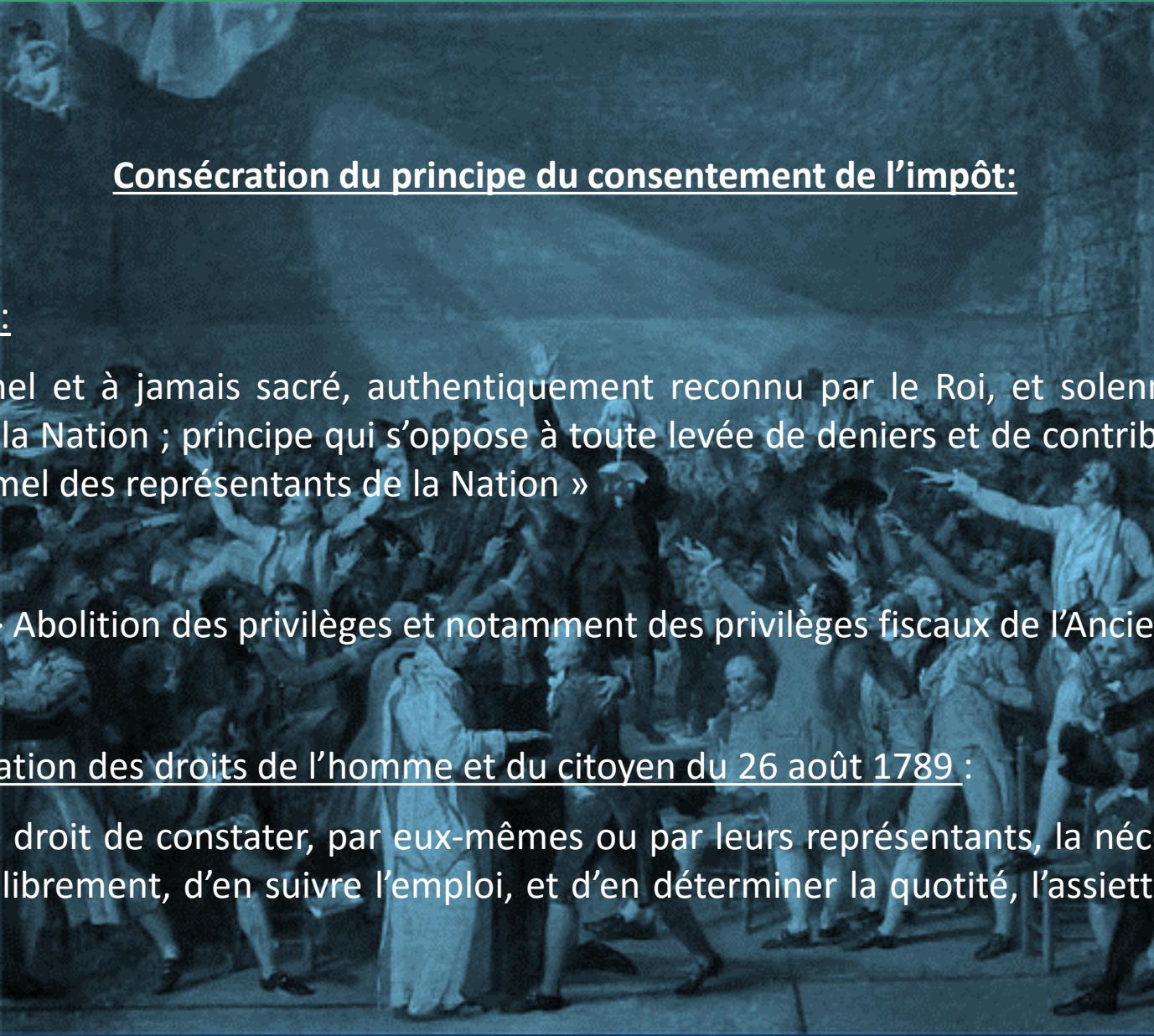
Solde:

Recettes	Dépenses
R1	D1
R2	D2
R3	D3
<b>Total R (R1+R2+R3)</b>	<b>Total D (D1+D2+D3)</b>

# L'ASSISE JURIDIQUE DES FINANCES PUBLIQUES



Source:  
M.-Ch. Steckel-Assouère,  
*Les finances publiques en schémas*,  
Ellipses, 2015



### Consécration du principe du consentement de l'impôt:

- Décret du 17 juin 1789:

« ...principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le Roi, et solennellement proclamé par toutes les Assemblées de la Nation ; principe qui s'oppose à toute levée de deniers et de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la Nation »
- Nuit du 4 août 1789 => Abolition des priviléges et notamment des priviléges fiscaux de l'Ancien Régime
- Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

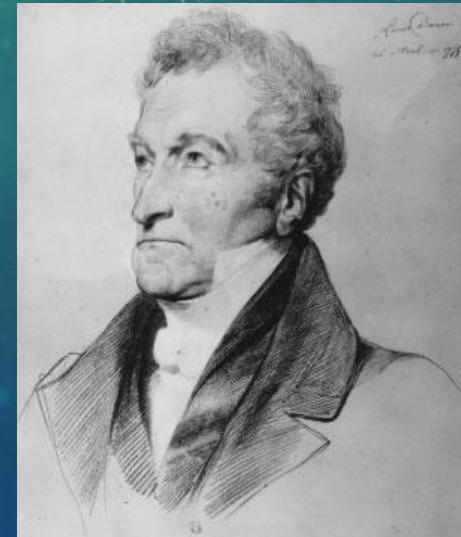
« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »

## La Déclaration du 26 août 1789:

- Article 13: « 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 raisons de leurs facultés »
- Article 14 : « 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 »
- Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »



# RÈGLE DES QUATRE TEMPS ALTERNÉS



Le Baron Louis (1755-1837)  
Ministre des Finances de  
Louis XVIII

# LE PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

Notion générale: Le budget doit contenir l'ensemble des recettes et des dépenses, les premières couvrant intégralement les secondes

⇒ Principe composé de deux règles:

- Règle de non-compensation des dépenses et des recettes:

Toutes les dépenses et toutes les recettes sont inscrites en montant brut et non en montant net sous forme de solde.

- Règle de non-affectation des recettes aux dépenses : Aucune recette n'est *a priori* destinée à couvrir une dépense particulière au sein de la loi de finances. L'ensemble des recettes doit servir à financer l'ensemble des dépenses.

*Exemples de présentations budgétaires:*

Recettes	Dépenses
<i>Présentation brute acceptable:</i> R1 = 100 millions d'euros	D1 = 20 millions d'euros
<i>Contraction nette interdite:</i> R1 = 80 millions d'euros	D1 = 0 million d'euros
R2...	D2...
R3...	D3...
<b>Total R (R1+R2+R3)</b>	<b>Total D (D1+D2+D3)</b>

Recettes	Dépenses
R1	D1
R2	D2
R3	D3
<b>Total R (R1+R2+R3)</b>	<b>Total D (D1+D2+D3)</b>

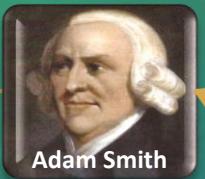
# Les doctrines libérales



## Les prémisses des Physiocrates:

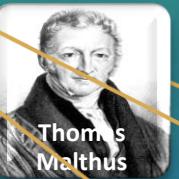
### Physiocrates:

- Impôt foncier unique
- Libre circulation des marchandises
- Suppression des corporations (Décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791; Loi Le Chapelier du 14 juin 1791: « art. 1 : L'anéantissement de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit » )



## Le fondateur: Adam Smith

- Libre circulation des marchandises
- Théorie de la « Main invisible »
- Notion d' « Etat gendarme »
- Budget neutre et équilibré strictement



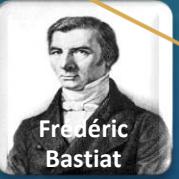
Thomas  
Malthus



David Ricardo



Jean-Baptiste  
Say



Frédéric  
Bastiat

## Economistes classiques:

- « Loi de Say »
- Contrôle de la natalité (Malthus)
- Rejet de l'emprunt
- Budget équilibré strictement



## Economistes néoclassiques:

- Microéconomie
- Principe d'incertitude (« ordre catalactique » de Hayek)
- Déscentralisation



Murray  
Rothbard



Milton  
Friedman



Robert  
Barro

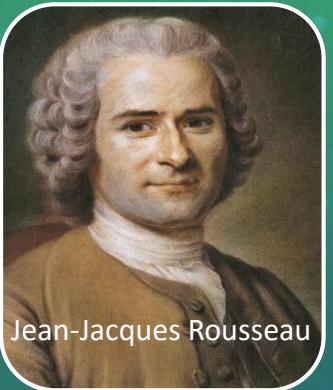
## Ecoles néolibérales:

- Déscentralisation
- Privatisations
- Modèle du Marché
- Décentralisation
- Remise en cause des dépenses publiques (école du « Public Choice » / James Buchanan; école de la croissance endogène)
- Critique de l'impôt (école libertarienne)
- Concept « Ricardo-Barro »



James  
Buchanan

# Les doctrines interventionnistes

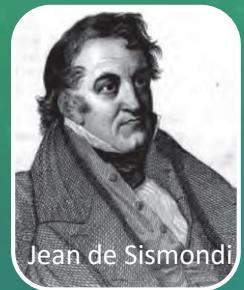


## Les prémisses des Lumières

=> Défense de l'impôt progressif:

- Montesquieu: « *chacun avait un nécessaire physique égal ; que ce nécessaire physique égal ne devait point être taxé ; que l'utile venait ensuite, et qu'il devait être taxé* » (*De l'esprit des lois*, 1748)

- Jean-Jacques Rousseau: « *Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout ; la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire* » (*Discours sur l'économie politique*, 1755)



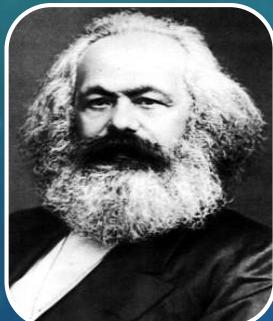
## Socialistes utopistes

- Défense de la redistribution sociale
- Défense des garanties professionnelles



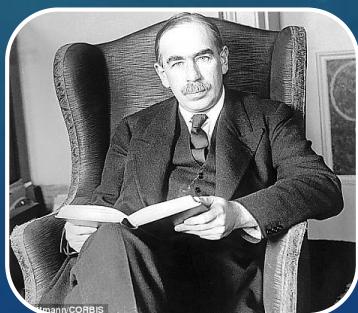
## Adolph Wagner

- Défense d'un social-étatisme
- « Loi de Wagner »



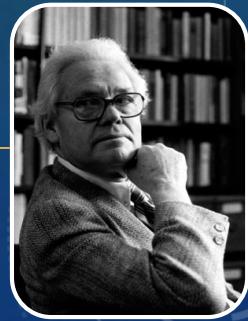
## Karl Marx

- Réappropriation collective des moyens de production
- Impôt fortement progressif
- Limitation de la propriété privée



## John Maynard Keynes

- Soutien à la demande (grands projets et emplois publics)
- Notion d' « Etat providence »
- Notion d' « équilibre économique et financier »



## Richard Musgrave

« théorie des besoins publics » ou trois fonctions de l'Etat (régulation, répartition, production)

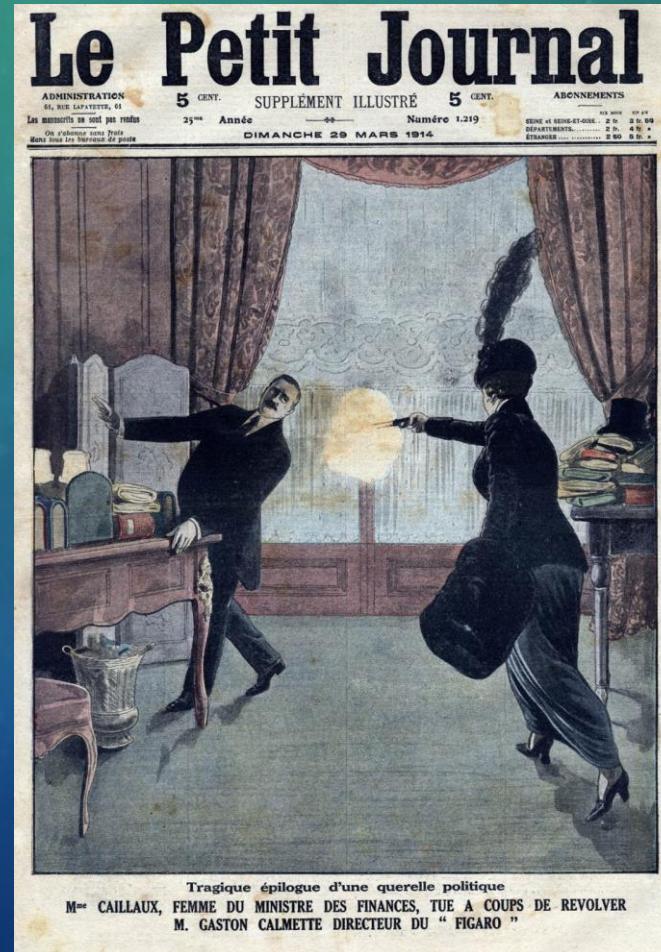


## Joseph Caillaux

Député, Ministre des finances,  
Président du Conseil des ministres  
(1911-1912)

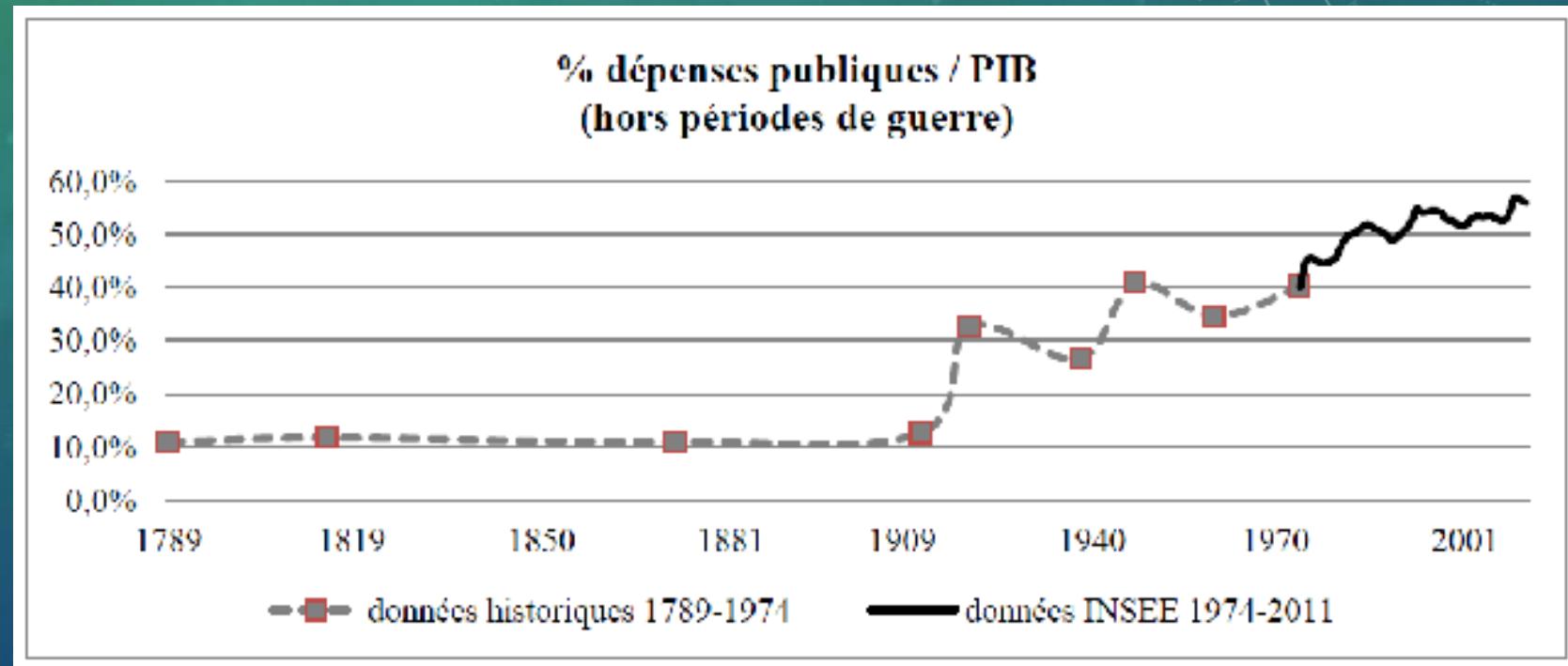
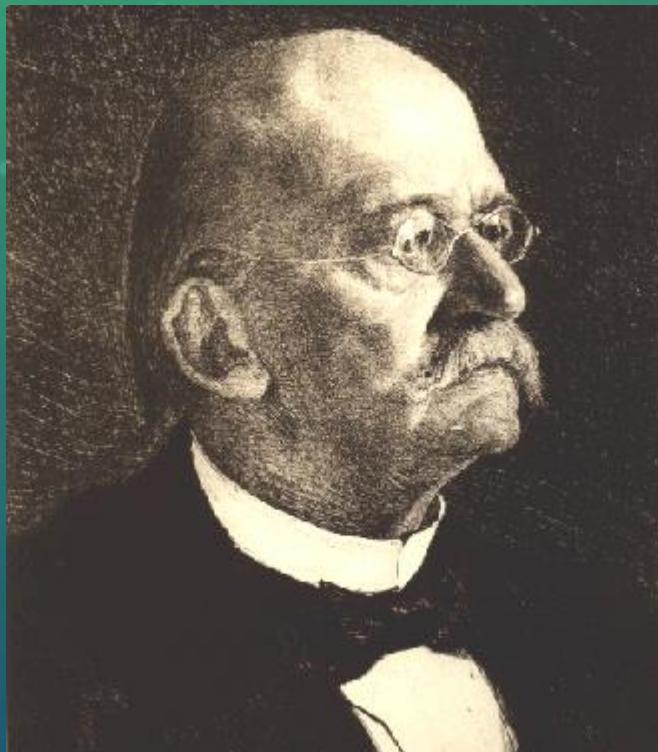
## Création de l'impôt progressif sur le revenu en France

=> Deux lois du 7 juillet 1914 et du 31 juillet 1917



Affaire Calmette /  
Henriette Caillaux

## Loi d'accroissement du besoin financier public ou « Loi de Wagner »



Adolph Wagner (1835-1917)

Source : P-F Gouiffès, « Déficits et comptes publics avant 1974 », *Sociétal*, n°80, 2013, p. 118

## La Déclaration du 26 août 1789:

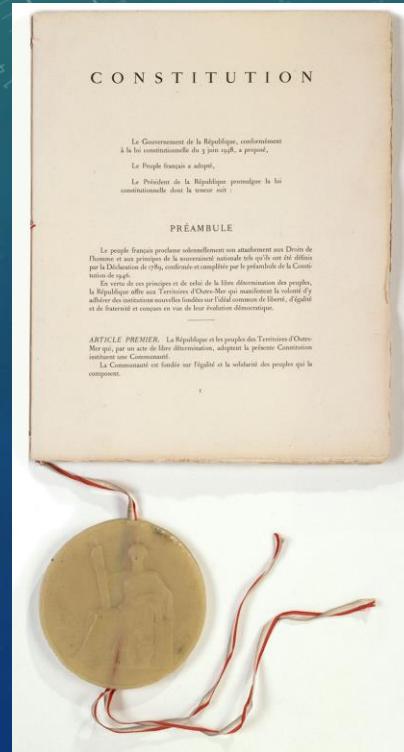
- Article 13: « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raisons de leurs facultés »
- Article 14 : « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes 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 »
- Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »



## Les sources constitutionnelles

La Constitution du 4 octobre 1958 (modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008):

- Article 34: « La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures [...]
- 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 ».
- Article 47-2: « La Cour des comptes 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 des citoyens .  
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 ».



## L'évolution des finances locales

### Des finances locales limitées au XIX<sup>e</sup> siècle

Dépenses de fonctionnement / Etat gendarme

### Un accroissement du rôle des collectivités territoriales au XX<sup>e</sup> siècle

- Développement du « socialisme municipal »
- Première guerre mondiale et ses conséquences
- Crise des années 30 et développement de l'Etat providence
- Acte I de la décentralisation en réponse à la « crise financière locale »
- Acte II de la décentralisation et le principe d'autonomie financière:

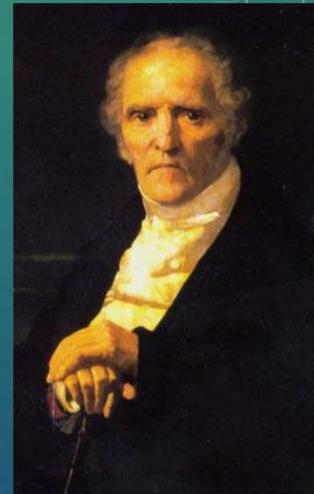
Article 72-2 de la Constitution: « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

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 ».



Charles Fourier (1772-1837)

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses et des recettes des APUL**

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
<b>Dépenses des APUL</b>	<b>229,8</b>	<b>235,3</b>	<b>244,0</b>	<b>252,2</b>	<b>251,5</b>	<b>-0,30 %</b>
dont collectivités locales	210,1	215,5	223,1	231,0	229,6	-0,64 %
dont ODAL	34,0	34,6	35,7	36,5	37,4	2,36 %
dont consolidation entre APUL	-14,3	-14,8	-14,8	-15,3	-15,5	
<b>Recettes des APUL</b>	<b>228,1</b>	<b>234,7</b>	<b>240,5</b>	<b>243,7</b>	<b>247,0</b>	<b>1,36 %</b>
dont collectivités locales	209,1	214,8	219,8	222,6	225,4	1,27 %
dont ODAL	33,3	34,7	35,5	36,5	37,1	1,67 %
dont consolidation entre APUL	-14,3	-14,8	-14,8	-15,3	-15,5	

*Source : Cour des comptes – données INSEE*

*NB : On entend par consolidation entre APUL la neutralisation des flux entre collectivités et ODAL correspondant à une même dépense ou à une même recette. En 2014, pour les collectivités locales, 14,4 Md€ sont neutralisés en dépenses et 1,1 Md€ en recettes (et réciproquement 1,1 Md€ et 14,4 Md€ pour les ODAL).*

**Tableau n° 8 : évolution du besoin de financement des collectivités locales**

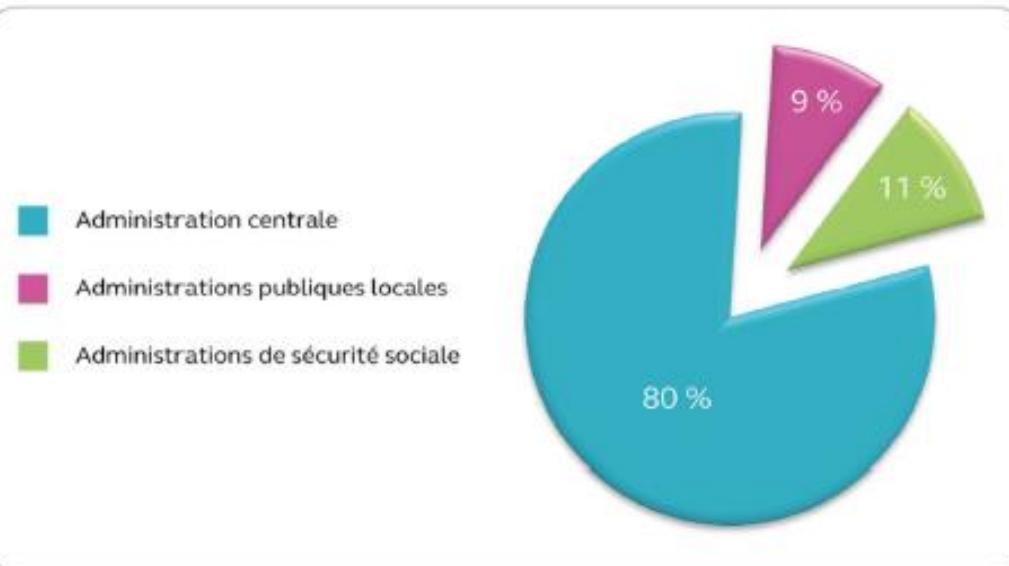
<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Communes et GFP	- 0,8	0,5	2,1	5,5	1,9	- 65,25 %
Départements	1,0	- 0,3	0,2	1,4	0,5	- 64,77 %
Régions	0,9	0,7	0,9	1,5	1,8	22,36 %
<b>Besoin de financement total</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>3,2</b>	<b>8,3</b>	<b>4,2</b>	<b>- 49,61 %</b>

*Source : Cour des comptes – données INSEE*

**Tableau n° 11 : dette des administrations publiques en volume**

<i>en Md€</i>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Administration publique centrale	1 289,5	1 375,9	1 478,8	1 555,4	1 632,8
Administrations publiques locales	163,3	168,9	176,1	182,3	188,2
Administrations de sécurité sociale	175,1	204,6	210,9	211,7	216,8
<b>Total</b>	<b>1 627,9</b>	<b>1 749,4</b>	<b>1 865,8</b>	<b>1 949,4</b>	<b>2 037,8</b>

*Source : Cour des comptes – données INSEE*

**Graphique n° 3 : part des APUL dans la dette publique en 2014**

*Source : Cour des comptes*

## Le pouvoir fiscal relatif des collectivités territoriales

Peut-on encore parler d'une « autonomie fiscale » pour ces dernières?

### - Le produit affecté de quatre impôts locaux

Les collectivités territoriales bénéficient du produit de 4 grands impôts => les anciennes « 4 vieilles »

### - L'impossibilité de créer de nouveaux impôts

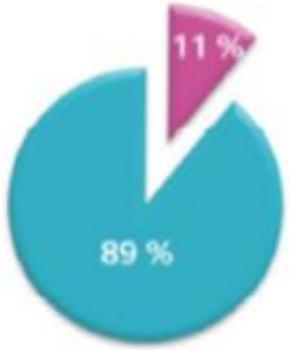
En vertu du principe de légalité fiscale (article 34 const.) => néanmoins, possibilité très encadrée de modifier les taux et les assiettes (loi du 10 janvier 1980; art. 72-2 depuis mars 2003)

### - La suppression de larges pans d'impôts locaux par l'Etat

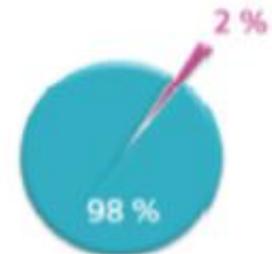
« Une recentralisation de la décentralisation » en matière financière (Michel Bouvier)

## Graphique n° 4 : poids respectifs des budgets des collectivités locales en comptabilité nationale en 2014<sup>12</sup>

Budgets des communes et groupements à fiscalité propre :  
147,9 Md€

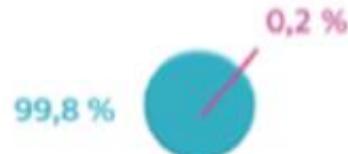


Budgets des départements :  
68,2 Md€



- Budgets principaux
- Budgets annexes

Budgets des régions :  
25,5 Md€



Budgets des syndicats :  
14 Md€



Source : Cour des comptes – données INSEE

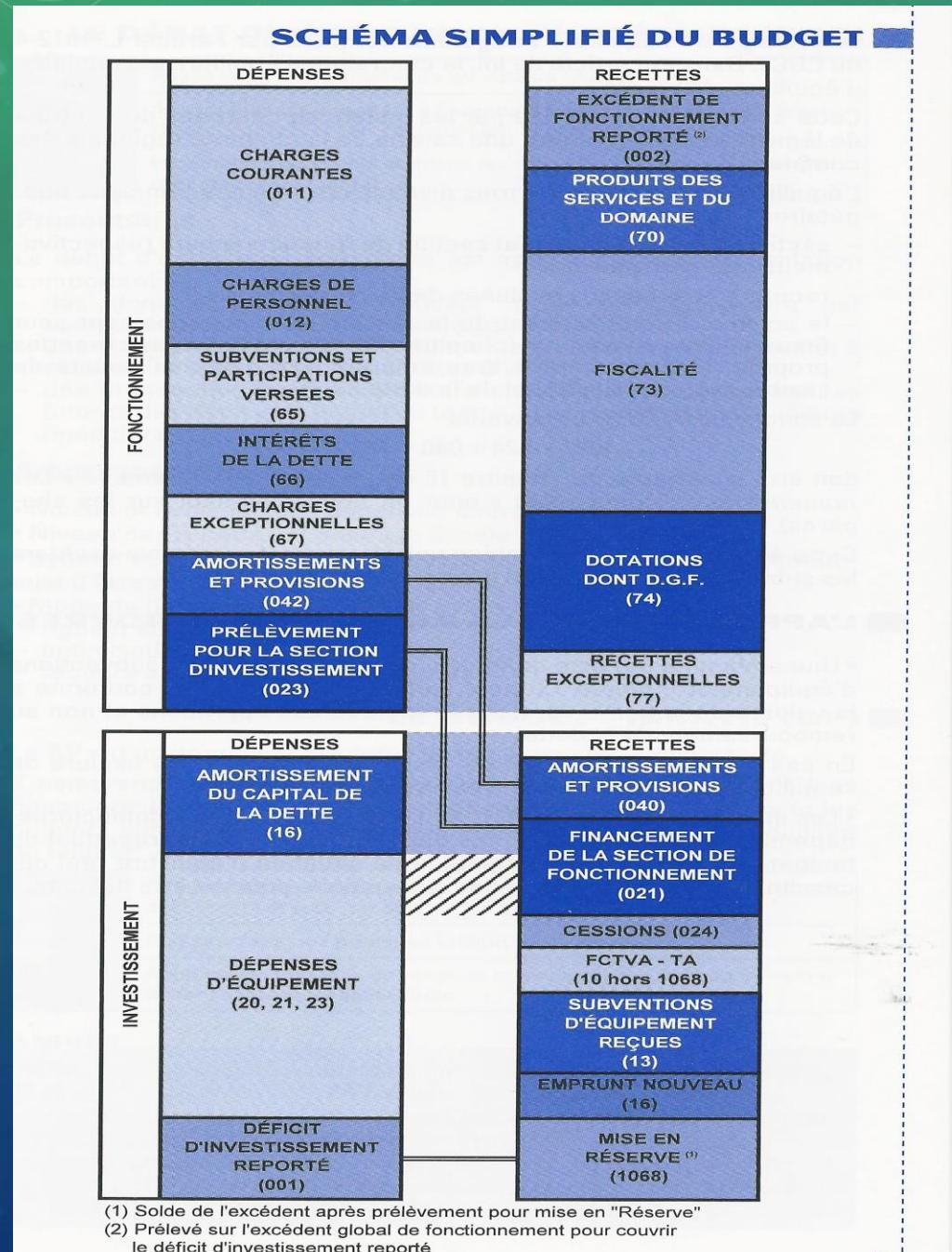
## Règle de l'équilibre réel au niveau local

### Article 1612-4 du CGCT:

**« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».**

## Exemple de budget communal

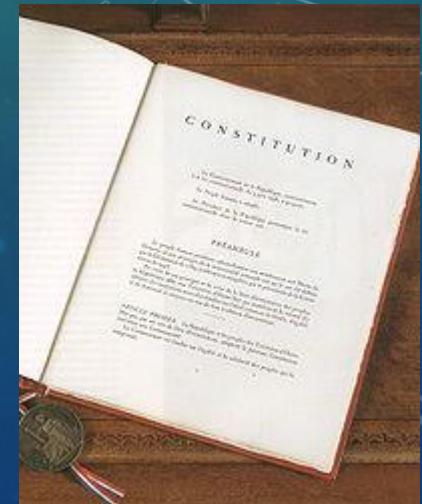
	Dépenses	Recettes
Crédits de fonctionnement votés au titre du présent budget	5 929 174	5 929 174
	+	+
Restes à réaliser de l'exercice précédent (RAR N-1)	0	0
	+	+
002 Résultat de fonctionnement reporté	0 (si déficit)	0 (si excédent)
	=	=
<b>Total section de fonctionnement</b>	<b>5 929 174</b>	<b>5 929 174</b>
	Dépenses	Recettes
Crédits d'investissement votés au titre du présent budget	2 312 500	3 327 220
	+	+
Restes à réaliser de l'exercice précédent (RAR N-1)	2 328 610	1 614 520
	+	+
001 Solde d'exécution de la section d'investissement reporté	310 630 (si solde négatif)	0 (si solde positif)
	=	=
<b>Total section d'investissement</b>	<b>4 951 740</b>	<b>4 951 740</b>
<b>Total du budget (total des deux sections)</b>	<b>10 880 914</b>	<b>10 880 914</b>



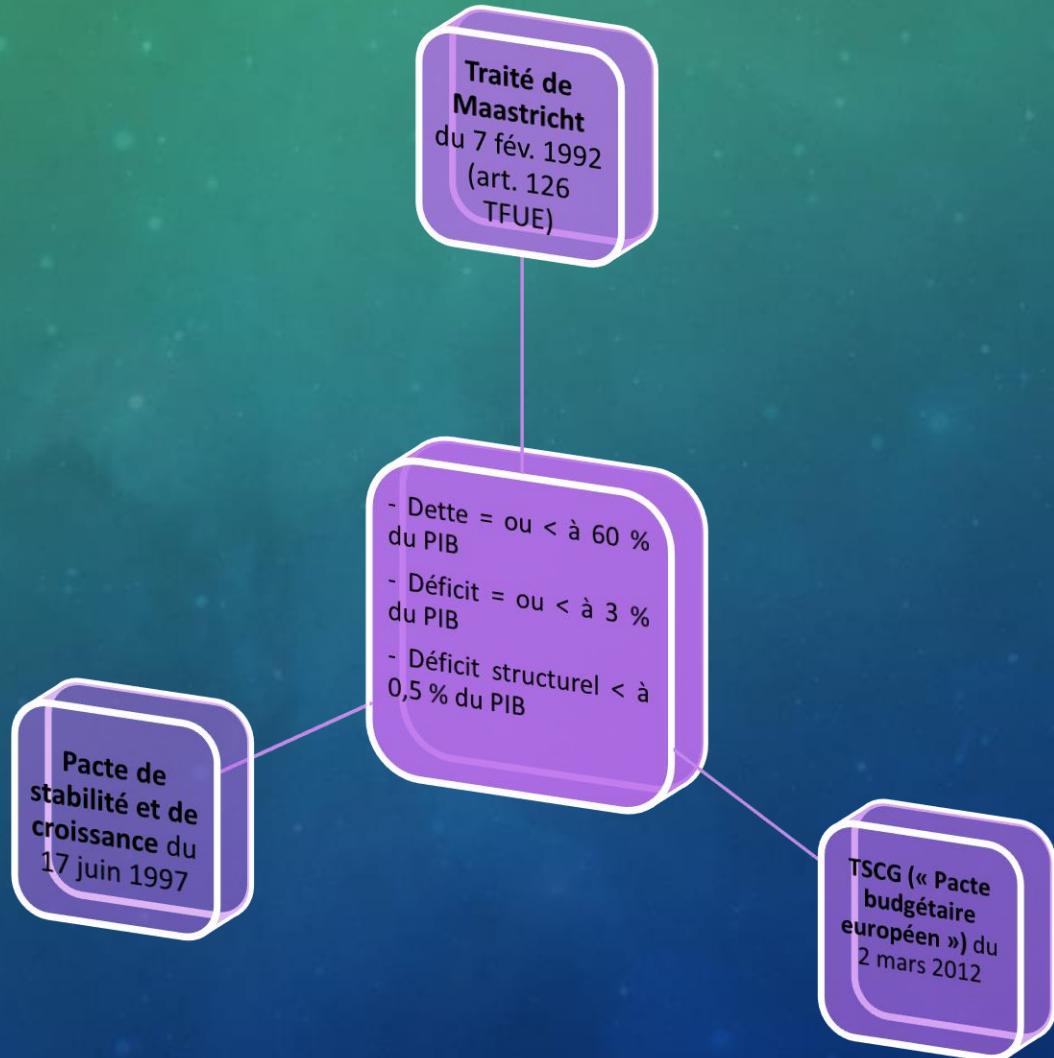
## Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » (al. 10)

« Elle 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 la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » (al. 11)

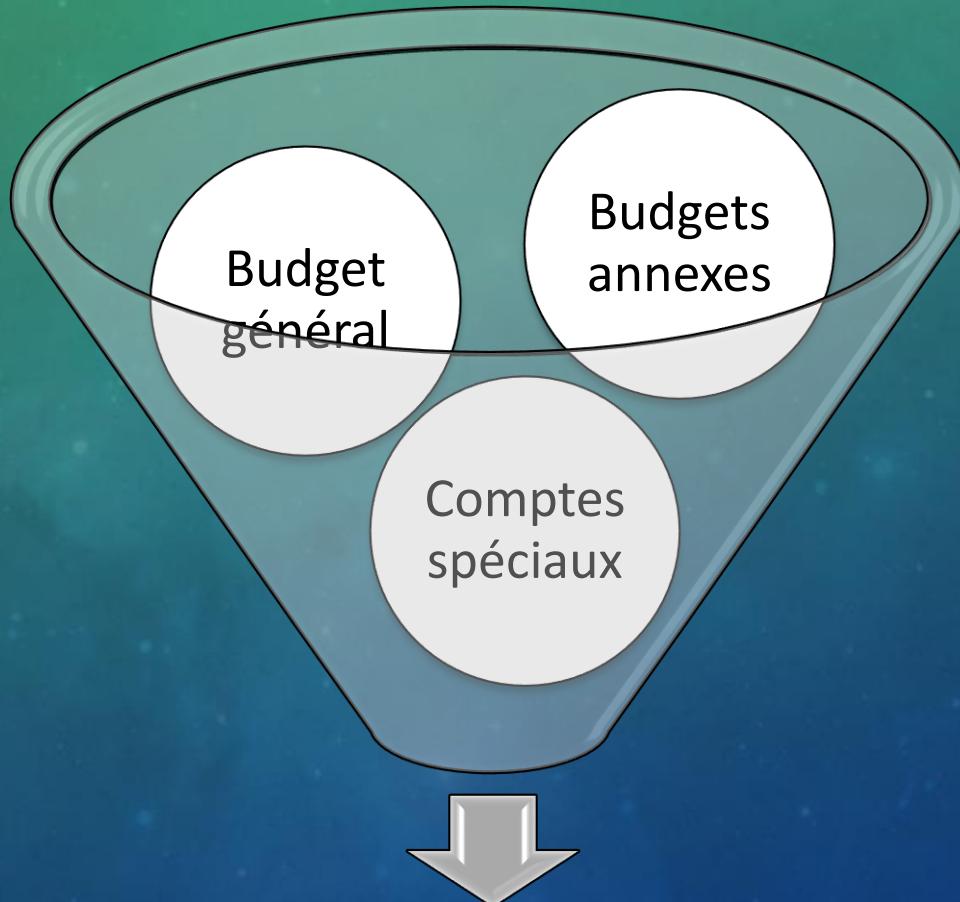


# L'application du droit de l'Union européenne



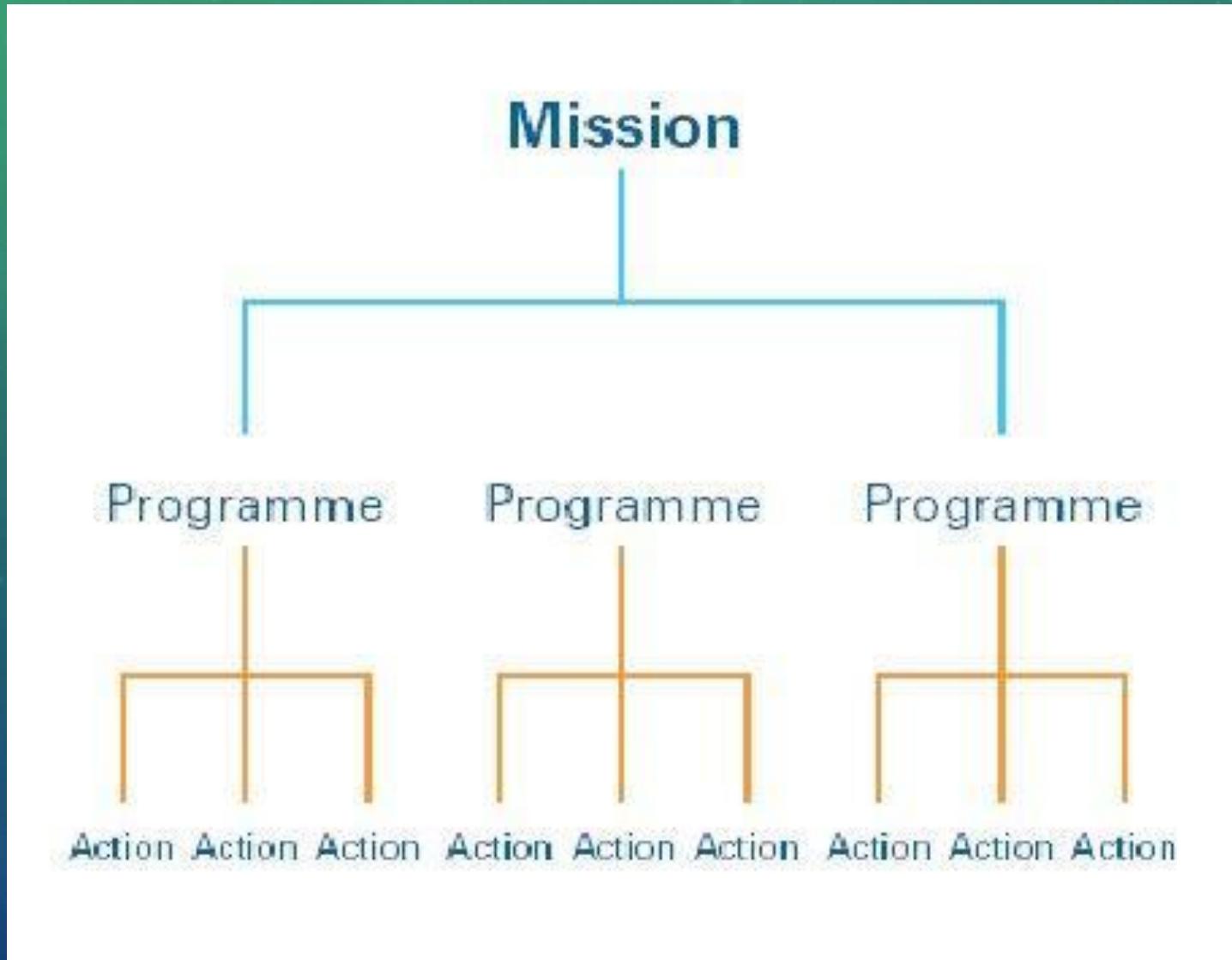
Source:  
M.-Ch. Steckel-Assouère,  
*Les finances publiques en schémas*,  
Ellipses, 2015

## Principe d'unité: Le démembrément interne de la loi de finances



*Loi de finances initiale*

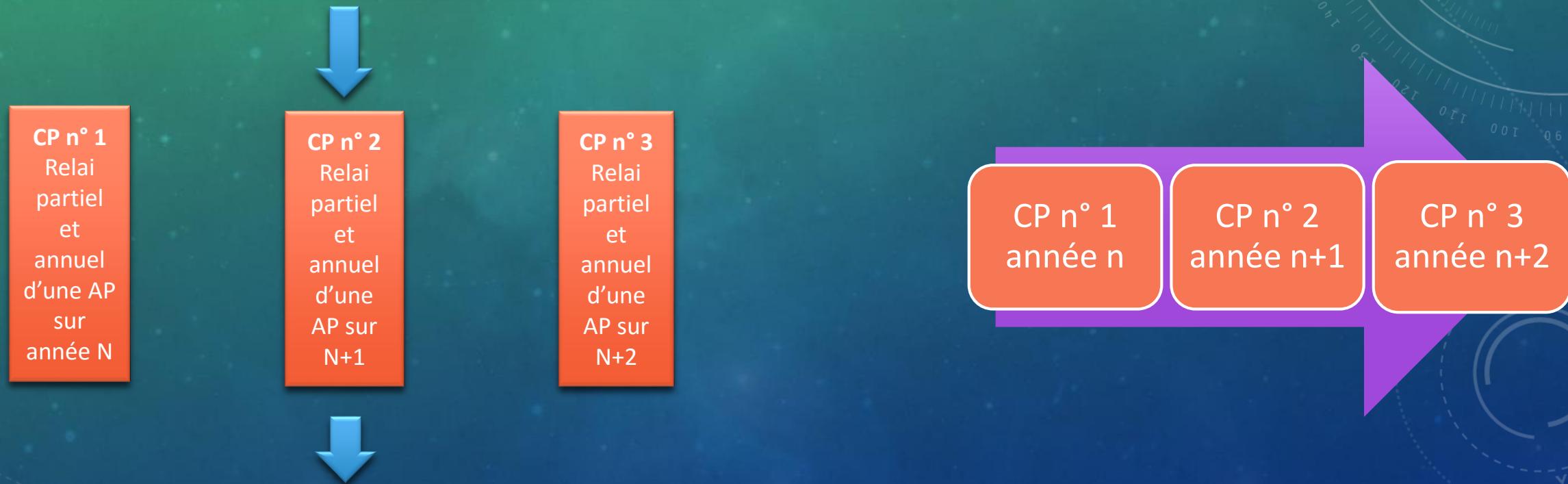
## Principe de spécialité: La nouvelle architecture du budget de l'Etat (LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001)





# Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement (LOLF 2001)

AE  
Enveloppe globale et pluriannuelle de crédits  
(dépenses de fonctionnement / investissement)  
Par exemple sur 3 ans



Source:

M.-Ch. Steckel-Assouère,

*Les finances publiques en schémas*,

Ellipses, 2015

## Le principe de sincérité

- Apparition du principe de valeur constitutionnelle dans deux décisions du Conseil constitutionnel (Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993* / Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, *Loi de finances pour 1994*)
- Inscription dans la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001:
  - Principe de sincérité budgétaire: « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » (article 32).  
=> Pour le Conseil constitutionnel, la sincérité se caractérise ici 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 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*)
  - Principe de sincérité des comptes de l'Etat: « *Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (article 27).  
=> La jurisprudence du Conseil fondée sur l'article 27 de la LOLF se veut plus rigoureuse : « *la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes* » (Décision n° 2001-448 DC).
- Constitutionnalisation du principe de sincérité des comptes publics (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008) :  
« *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* » (article 47-2 alinéa 2 de la Constitution)

Dotations =>

Les missions et programmes du budget général de l'État								
Loi de finances initiale pour 2011			Janvier 2011					
<b>32 missions : 124 programmes</b>								
Action extérieure de l'Etat	Action de la France en Europe et dans le monde	Diplomatie culturelle et d'influence	Française à l'étranger et affaires consulaires	Présidence Française du G20 et du G8				
Administration générale et territoriale de l'Etat	Administration territoriale	Vie politique, culturelle et associative	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur					
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Forêt	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture				
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	Développement solidaire et migrations					
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	Lien entre la nation et son armée	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale					
Conseil et contrôle de l'Etat	Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	Conseil économique, social et environnemental	Cour des comptes et autres juridictions financières					
Culture	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture					
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	Préparation et emploi des forces	Soutien de la politique de la défense	Équipement des forces				
Direction de l'action du gouvernement	Coordination du travail et libertés	Protection des droits et libertés	Moyens mutualisés des administrations déconcentrées					
Ecologie, développement et aménagements durables	Infrastructures et services de transports	Sécurité et circulation routières	Sécurité et affaires maritimes	Météorologie	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité			
	Prévention des risques	Energie, climat et après-mines	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer		Information géographique et cartographique			
Economie	Développement des entreprises et de l'emploi	Tourisme	Statistiques et études économiques	Stratégie économique et fiscale				
Engagements financiers de l'Etat	Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (Crédits évaluatifs)	Appel en garantie de l'Etat (Crédits évaluatifs)	Epargne	Majoration des rentes				
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Enseignement scolaire public du second degré	Vie de l'élève	Enseignement privé du premier et du second degrés	Soutien de la politique de l'éducation nationale			
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Conduite et pilotage des politiques économique et financière	Facilitation et sécurisation des échanges	Enseignement technique agricole			
	Entretien des bâtiments de l'Etat	Fonction publique						
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	Intégration et accès à la nationalité française						
Justice	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice			
Médias, livre et industries culturelles	Presse	Livres et industries culturelles	Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	Action audiovisuelle extérieure				
Outre-mer	Emploi Outre-mer	Conditions de vie Outre-mer						
Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		Interventions territoriales de l'Etat					
Pouvoirs publics	Présidence de la République	Assemblée nationale	Sénat	La chaîne parlementaire	Indemnités des représentants français au Parlement européen			
				Conseil Constitutionnel	Haute Cour			
Provisions	Provision relative aux rémunérations publiques							
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Vie étudiante	Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Recherche spatiale			
	Recherche dans les domaines de l'Energie, du développement et de l'aménagement durables		Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Recherche douce (civile et militaire)	Recherche culturelle et culture scientifique			
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports ferroviaires	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Régimes de retraite des mères, de la SEDTA et divers					
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Concours financiers aux départements	Concours financiers aux régions	Concours spéciifiques et administration				
Remboursements et dégrevements	Remboursements et dégrevements d'impôts d'Etat (Crédits évaluatifs)	Remboursements et dégrevements d'impôts locaux (Crédits évaluatifs)						
Santé	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins		Protection maladie					
Sécurité	Police nationale	Gendarmerie nationale						
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels		Coordination des moyens de secours					
Solidarité, insertion et égalité des chances	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	Action en faveur des familles vulnérables	Hébergement et dépendance	Égalité entre les hommes et les femmes	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative			
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	Jeunesse et vie associative						
Travail et emploi	Accès et retour à l'emploi	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail				
Ville et logement	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Aide à l'accès au logement	Développement et amélioration de l'offre de logement	Politique de la ville et Grand Paris				

# La préparation et l'adoption du budget : Les acteurs concernés

## Sources juridiques:

- **Article 39 al. 2 de la Constitution:** « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. **Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.** Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ».
- **Article 47 de la Constitution:** « Le Parlement vote les **projets de loi de finances** dans les conditions prévues par une loi organique.

**Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours.** Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un **délai de soixante-dix jours**, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

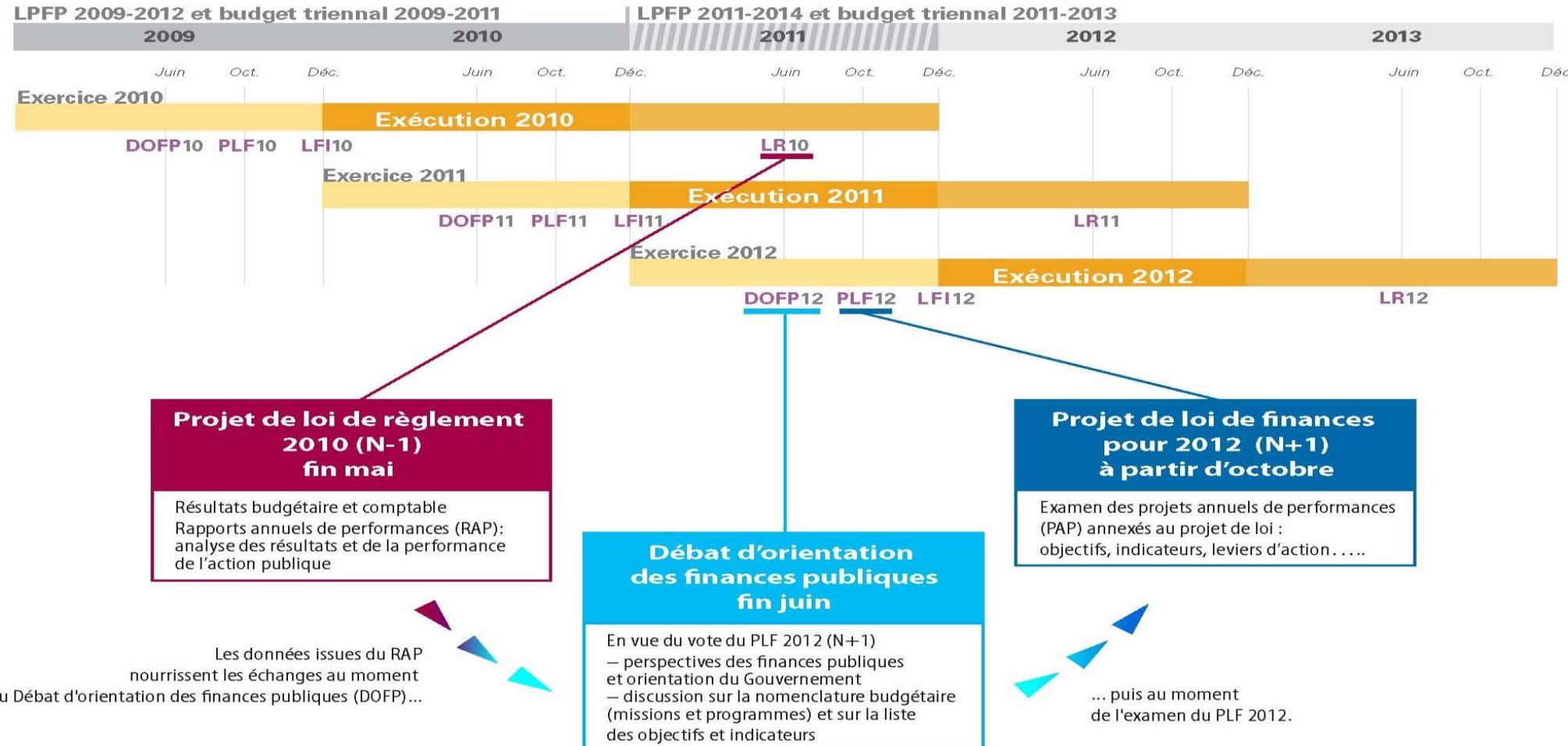
Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.».

- **Article 47-1 al. 1 de la Constitution:** « Le Parlement vote les **projets de loi de financement de la sécurité sociale** dans les conditions prévues par une loi organique »
- **Article 38 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 :** « **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** ».



## Budget de l'État: le chaînage vertueux de la LOLF



Source: Direction du Budget, mai 2011  
Site [www.performance.publique.gouv.fr](http://www.performance.publique.gouv.fr)

## Un droit d'amendement revalorisé

### Article 40 de la Constitution:

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

## Un droit d'amendement revalorisé

### Article 40 de la Constitution:

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

## Un droit d'amendement revalorisé

### Article 47 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001:

« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

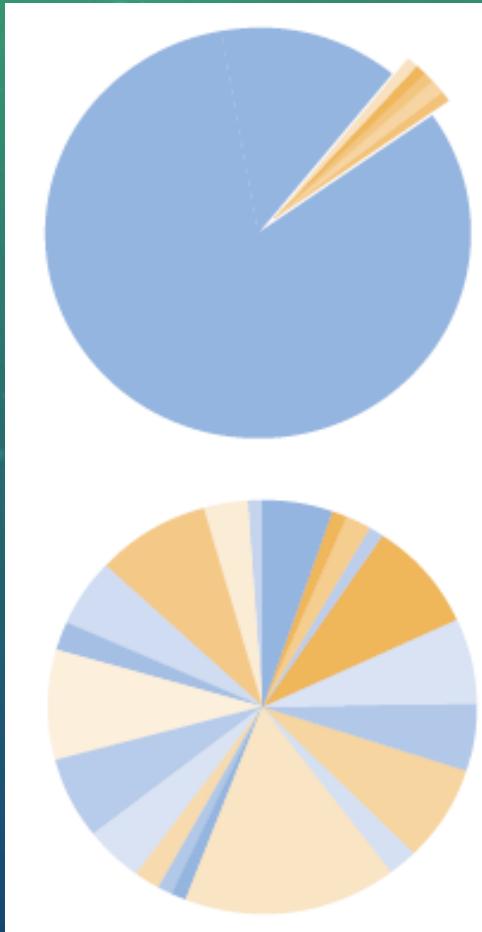
Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ».



**Henri Emmanuelli**  
Député

## La justification au premier euro (JPE)



**Jusqu'en 2004**

**6 %** des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire

**94 %** des crédits – les « services votés » – étaient reconduits en un seul vote

**Depuis 2005**

**100 %** des crédits sont discutés au Parlement et votés par mission

Source :  
Ministère des  
Finances,  
*Guide pratique  
de la LOLF,*  
2008, p. 31.

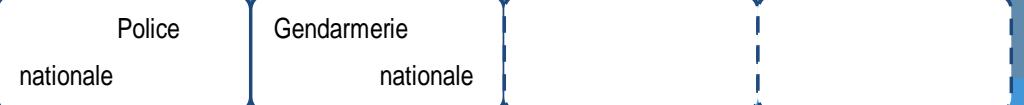
## Le droit d'amendement

### Mission Sécurités



Réallocation des crédits entre programmes  
ou au sein d'un programme

### Mission Sécurités

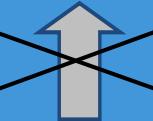


Ajout ou suppression d'un  
Programme d'une même mission



Réallocation des crédits

### Mission Sécurités



Augmenter les crédits d'une mission



Création d'une mission

Source:  
F. Mordacq  
(sous la dir.), *La  
LOLF: un  
nouveau cadre  
budgétaire  
pour réformer  
l'Etat*, LGDJ,  
2006, p. 130.

## Le Consensus de Washington

1. La discipline budgétaire
2. L'acheminement des dépenses publiques dans des directions qui promettent aussi bien une croissance économique qu'une répartition égale des revenus
3. Des réformes fiscales comportant des taux d'imposition maximaux peu élevés et une large assiette fiscale
4. Une libéralisation des marchés financiers
5. La création d'un cours du change stable et compétitif
6. La libéralisation du commerce
7. L'abolition des barrières à l'entrée sur le marché et la libéralisation des investissements directs étrangers (égalité de traitement entre les entreprises étrangères et celles du pays)
8. Les privatisations
9. La déréglementation
10. La protection de la propriété privée



*John Williamson*

## Les deux pères de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001



**Didier Migaud**

Rapporteur général de la  
Commission des Finances de  
l'Assemblée nationale en 2001  
(actuel Premier Président de la  
Cour des comptes)



**Alain Lambert**

Président de la Commission  
des Finances du Sénat en 2001  
(ancien Ministre délégué au  
Budget de 2002 à 2004)

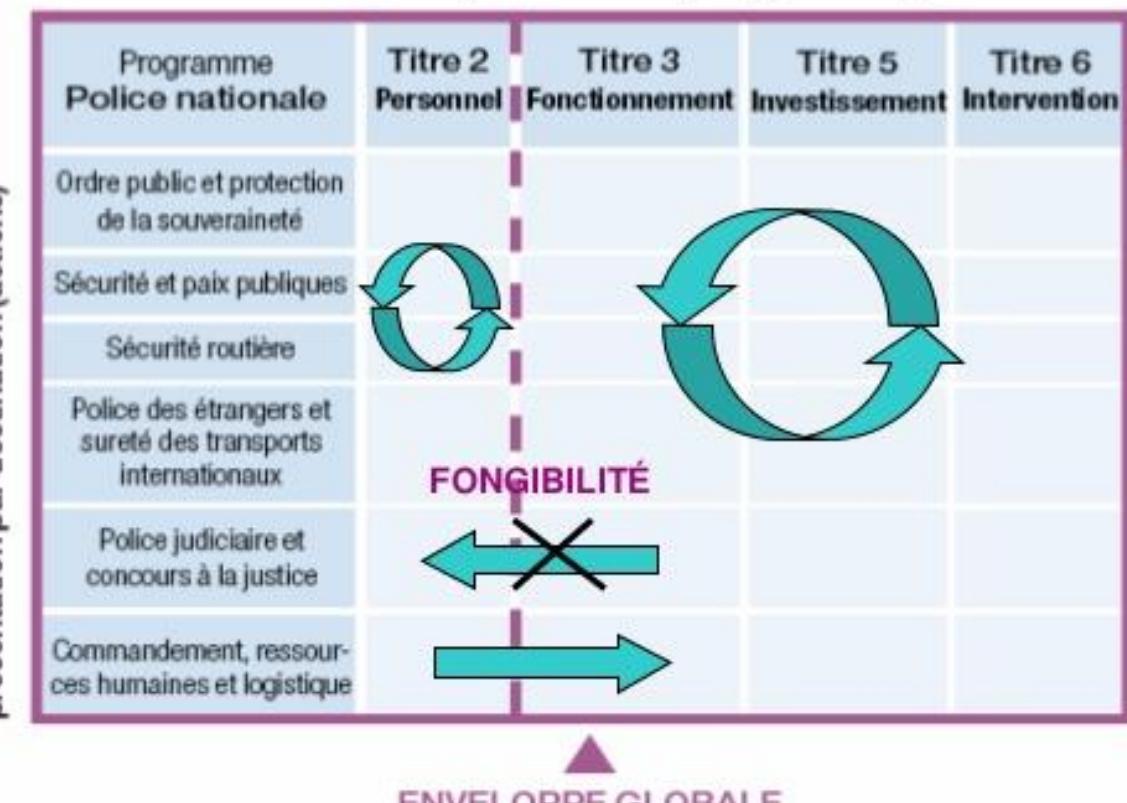
Au sein de chaque programme, les crédits sont classés selon une double présentation , par destination (ou actions) et par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention, etc.). Cette ventilation des crédits est indicative, sauf pour les dépenses de personnel qui sont plafonnées en vertu du principe de fongibilité asymétrique.

Source: MINEFI, *Guide pratique de la LOLF*, 2012

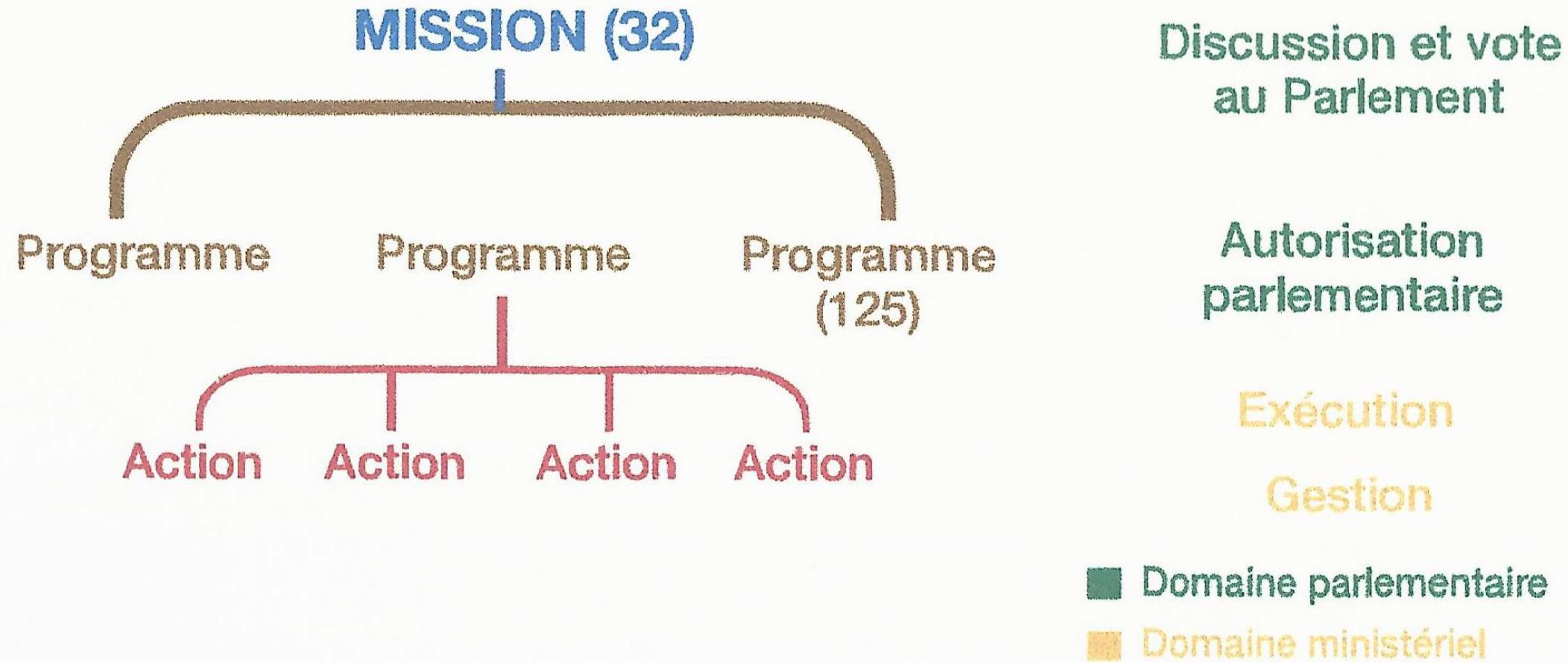
## La fongibilité au sein du programme

Exemple : les crédits du programme Police nationale

présentation par type de dépenses

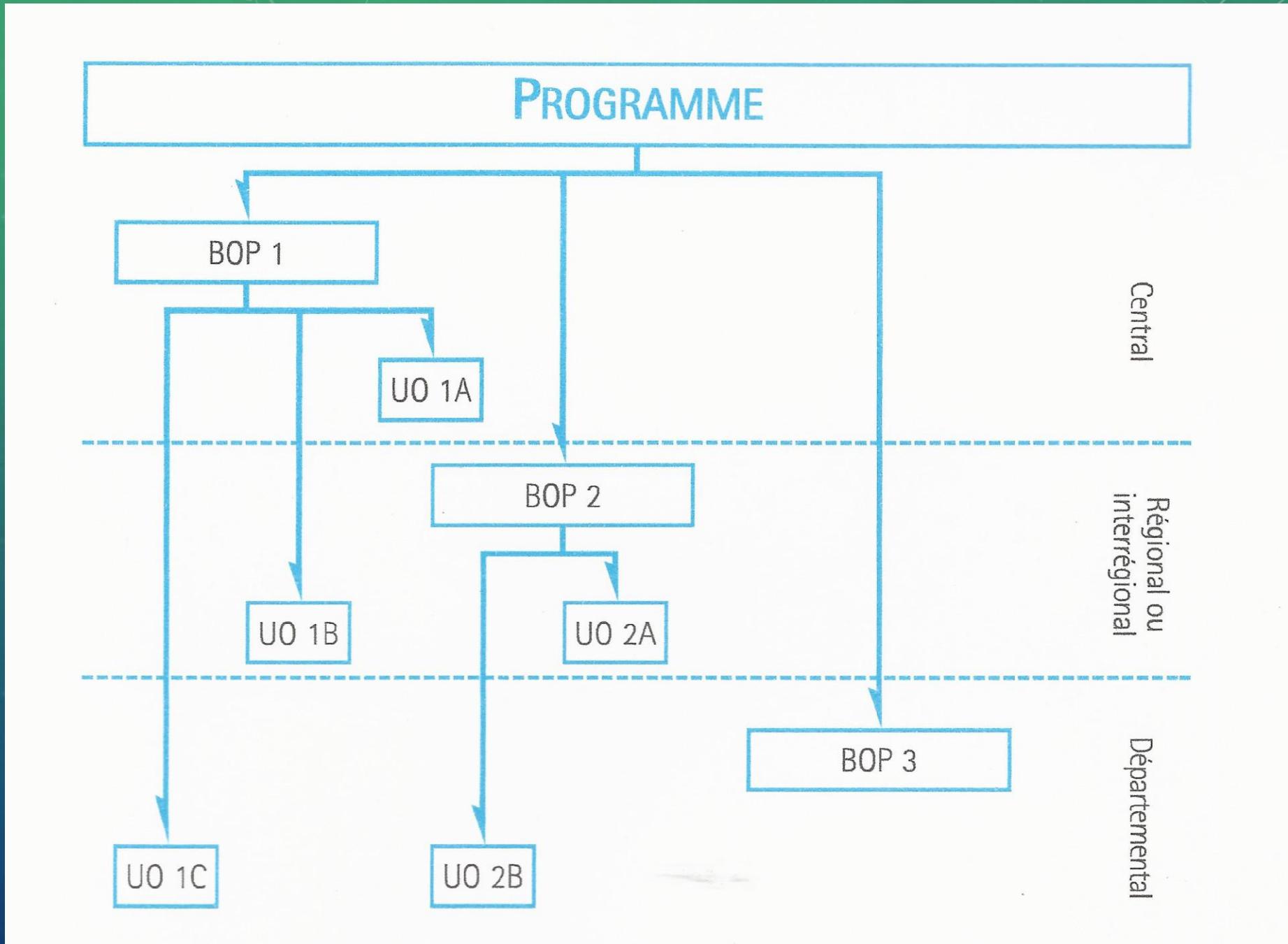


# L'architecture du budget de l'État en 2012



Source: MINEFI, *Guide pratique de la LOLF*, 2012

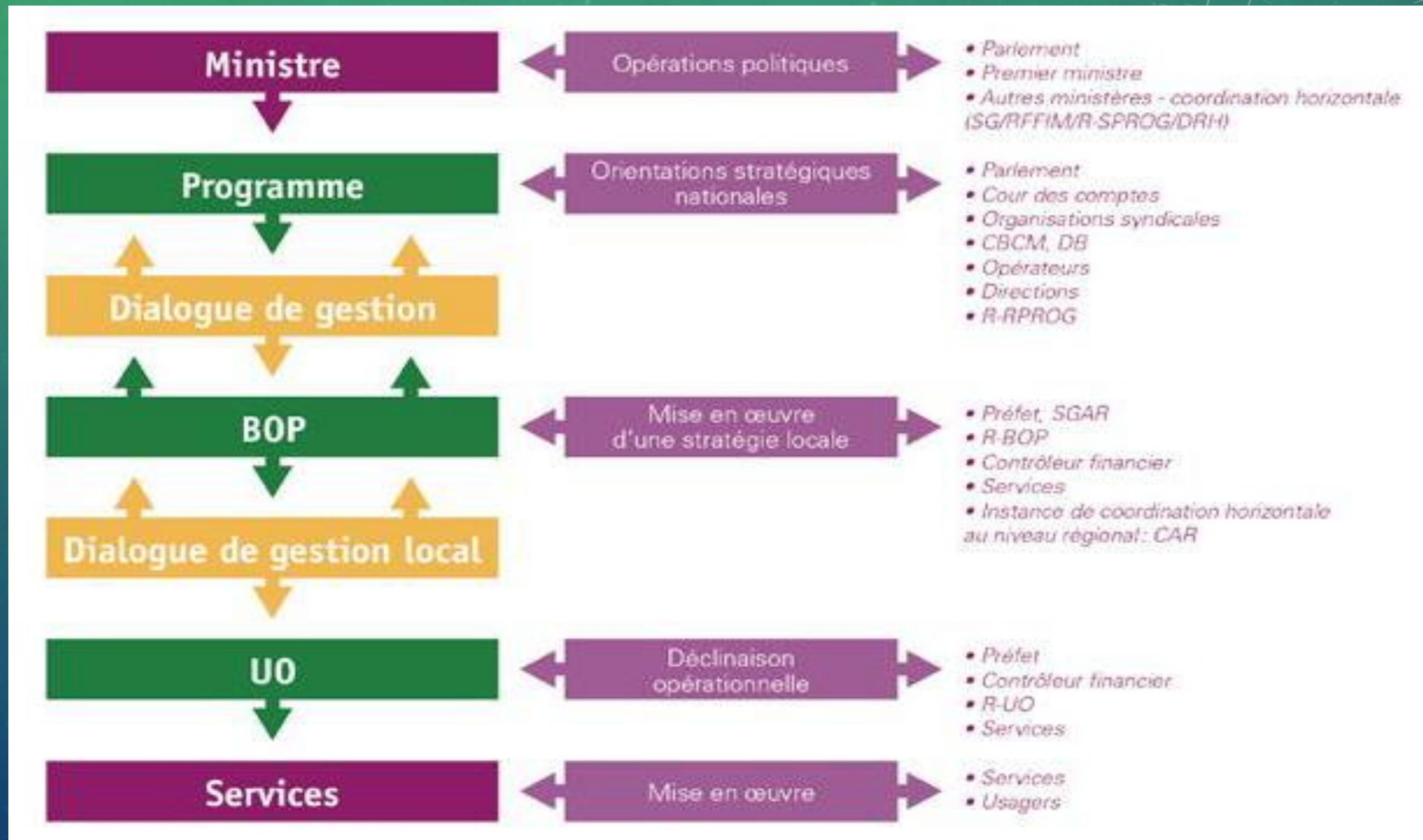
Source:  
MINEFI,  
*Guide  
pratique de  
la déclinaison  
des  
programmes,*  
2005



# Le dialogue de gestion



# Le dialogue de gestion



## Exemples concrets d'objectifs de performance

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
<b>Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique</b>	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
<b>Pour l'usager : la qualité de service</b>	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitements des situations de mal traitance envers les enfants
<b>Pour le contribuable : l'efficience de la gestion</b>	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

Source:  
MINEFI, *Guide pratique de la LOLF*, 2012

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
<b>Pour le citoyen : l'efficacité socio-économique</b>	Police nationale ou Gendarmerie nationale	Renforcer l'efficacité dans la luttre contre l'insécurité routière	Nombre d'accidents, des tués et des blessés
<b>Pour l'usager : la qualité de service</b>	Administration territoriale	Améliorer les conditions de délivrance de titres	Délai moyen de délivrance des titres
<b>Pour le contribuable : l'efficience de la gestion</b>	Information géographique et cartographique	Optimiser le dispositif de la recherche et de la formation	Coût de formation par élève

Source: MINEFI,  
*Guide pratique de la LOLF*, 2012

## Exemples d'objectifs et d'indicateur de performance

### (Mission « Sécurités », Programme 207 « Sécurité et éducations routières »)

#### **OBJECTIF N° 1**

**Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes**

Cet objectif traduit la performance globale de la politique de sécurité routière. Il n'est pas spécifique au programme 207 et structure l'action de l'État, de ses partenaires et de la société civile dans la lutte contre l'insécurité routière.

L'indicateur retenu est le nombre annuel de personnes décédées dans les 30 jours suivant leur accident.

Cet indicateur de l'accidentalité en métropole et outre-mer constitue l'indicateur de suivi de l'efficacité de la politique de sécurité routière. Il est conforme à celui de l'Union européenne.

#### **INDICATEUR 1.1**

**Nombre annuel des tués (France métropolitaine et départements d'outre-mer)  
(du point de vue du citoyen)**

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
<b>Nombre annuel des tués (France métropolitaine)</b>	Nombre	3 268	3 384	3 000	3 000	2 800	2 400
<b>Nombre annuel des tués (Départements d'outre-mer)</b>	Nombre	160	173	140	140	125	116

**OBJECTIF N° 2**

Améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie

**INDICATEUR 2.2**

**Coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère chargé de la sécurité routière**

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Coût unitaire d'obtention du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère chargé de la sécurité routière	€ / permis	64,5	60,8	53,7	54,3	52,8	51,4

**Précisions méthodologiques**

Source des données : ministère de l'Intérieur – délégation à la sécurité et à la circulation routière, à partir des résultats d'une enquête menée auprès des services déconcentrés.

Mode de calcul :

Cet indicateur permet d'apprécier le coût unitaire d'obtention du permis de conduire calculé sur la base des déterminants suivants :

Coût unitaire = Coût total / Nombre de permis

Le coût total intègre la masse salariale (hors postes vacants) correspondant aux activités d'examen (avec CAS Pensions) imputée, à compter de 2015, sur le programme 216, ainsi que les frais de déplacement, de fonctionnement et de formation initiale et continue qui pour leur part continuer de relever du programme 207.

Le nombre de permis inclut les permis moto, poids lourds et permis B délivrés suite aux examens pratiques.

La modification de la cible 2017 du coût unitaire, qui passe de 50 à 51,4, est due à l'augmentation du CAS Pensions.

Le tableau ci-dessous présente les valeurs connues et prévisionnelles permettant le calcul de l'Indicateur 2.2 « hors postes vacants » :

Source: Extrait du bleu budgétaire PLF 2016 « Sécurités » (programme 207), site performance-publique.budget.gouv.fr

# La modernisation des administrations

## La révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012

### **Notion**

Série de mesures s'inscrivant dans le cadre de la réforme de l'Etat

Objectifs initiaux:

- Mieux adapter les administrations aux besoins des usagers
- Réduire les dépenses publiques

### **Le bilan**

Rapport IGF/IGA/IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, septembre 2012



## La modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à aujourd'hui

### **Notion et structures**

Objectifs proches mais critiques sur le caractère systématique de la RGPP

Mise en place d'évaluations sur une série de différentes politiques publiques

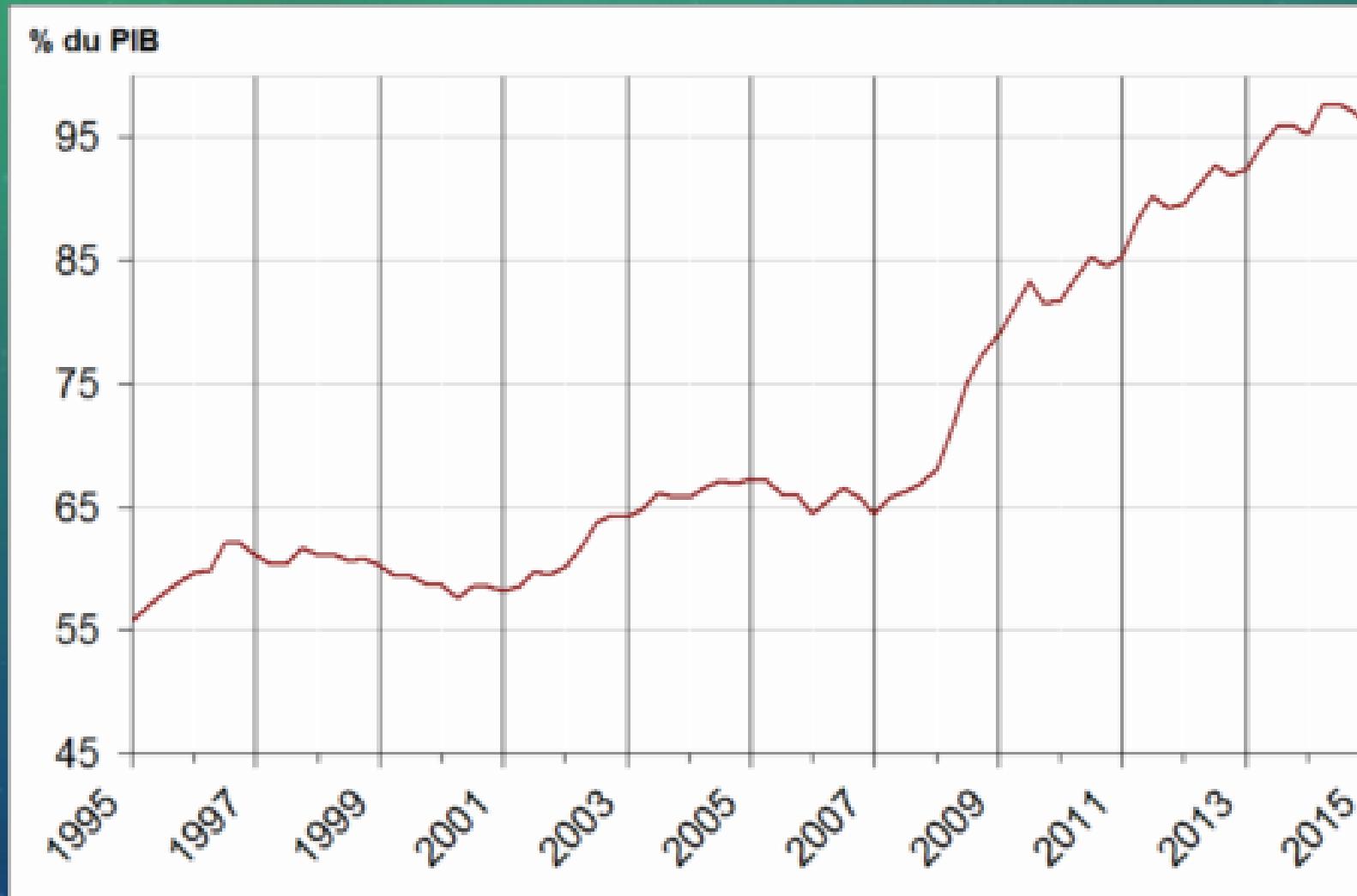


## Définition de l'impôt

Deux définitions de Gaston Jèze (*Cours de Finances publiques*, LGDJ, 1936) :

- « *L'impôt est une prestation pécuniaire, exigée des individus d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent les payer sont membres d'une communauté organisée* ».
- « *[L'impôt est] une prestation pécuniaire requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques* ».

## La dette des administrations publiques en point de PIB



Chiffres site  
INSEE,  
[www.insee.fr](http://www.insee.fr),  
mars 2016

## Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics

### Sources:

- Ordonnance royale des 14-17 septembre 1822
- Décret du 29 décembre 2012 (Règlement général de la comptabilité publique)
- Décret du 7 novembre 2012 (= nouveau règlement général) *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* (GBCP)



### Notion:

Article 9 du décret GBCP : « *Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles* ».

**Joseph de Villèle**  
Président du Conseil  
des ministres  
Ministre des  
Finances  
(1821-1828)

# La Cour des comptes

Article 15 de la Déclaration de 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Création de la Cour des comptes par la Loi du 16 septembre 1807

## Missions

### - Le contrôle juridictionnel

Jugement des comptes des comptables publics (art. L111-1 et L111-3 du code des juridictions financières)

### - Le contrôle de gestion

Contrôle du bon emploi des deniers publics (art. L111-3 du code des juridictions financières)

### - L'assistance aux pouvoirs publics

Assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement

Assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la Loi de finances et l'évaluation des politiques publiques (art. 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958)



Didier Migaud

Premier président de la Cour des comptes