

# FINANCES PUBLIQUES

Jean-Claude ZARKA

en poche

8<sup>e</sup> édition 2021-2022

À jour des lois de finances  
et de financement de la  
Sécurité sociale pour 2021

- Loi de finances : principes, catégories, adoption, exécution et contrôle
- Finances locales : principes, budgets locaux, adoption, exécution, contrôle
- Loi de finances de la SS : contenu, préparation, adoption, contrôle

 *Gualino*

un savoir-faire de

**Lextenso**



# FINANCES PUBLIQUES

Jean-Claude ZARKA

*en poche*  
8<sup>e</sup> édition 2021-2022

À jour des lois de finances  
et de financement de la  
Sécurité sociale pour 2021

## Du même auteur, dans la même collection :

- Fonction publique, 2021-2022.
- Institutions de l'Union européenne, 2021-2022.
- Collectivités territoriales, 2021-2022.
- Droit public, 2021-2022.
- Institutions administratives, 2021-2022.
- Union européenne, 2021-2022.
- Finances publiques, 2021-2022.
- Constitutions de la France, 2020.
- Traités européens, 2020.
- Fiscalité locale, 2020.

**Jean-Claude Zarka** est Maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)



© 2021, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
978-2-297-13505-4  
ISSN 1962-6428

# Sommaire

1	Les dépenses et les recettes publiques .....	5
2	Les finances publiques et les contraintes européennes .....	10
3	Les principes encadrant les lois de finances.....	15
4	Les catégories de lois de finances .....	19
5	L'adoption et l'exécution des lois de finances .....	21
6	Le contrôle du budget de l'État .....	25
7	Les principes généraux des finances locales.....	31
8	Le contenu des budgets locaux .....	33
9	L'adoption et l'exécution des budgets locaux.....	36
10	Le contrôle des finances locales .....	38
11	Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale .....	42
12	La préparation et l'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale .....	45
13	Le contrôle des finances sociales .....	47

# Présentation

Les finances publiques, qui apparaissent comme l'un des principaux leviers de l'action publique, sont constamment au cœur de l'actualité. Elles ont profondément évolué avec la transformation du rôle de l'État.

Ce livre a pour ambition de présenter de façon synthétique et pratique ces **finances publiques** que l'on définit habituellement comme l'**ensemble des règles gouvernant les finances des administrations publiques**.

Il expose toutes les **notions essentielles des finances de l'État, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale**. Il tient compte des réformes législatives et réglementaires les plus récentes.

Il intègre également les nouvelles dispositions introduites par les textes suivants : la loi de finances initiale pour 2021 (LFI 2021), la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021 (LFSS 2021), et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022. Enfin, il tient compte du programme de stabilité (PSTAB) **2021-2027**, présenté le 14 avril 2021 en Conseil des ministres.

Cet ouvrage rédigé sous la forme de fiches thématiques s'adresse aux **étudiants** (Droit, IEP, AES, LAP, Sciences économiques...) qui sont amenés au cours de leurs cursus à connaître différents aspects des finances publiques. Il intéressera également les **candidats** à différents concours administratifs pour lesquels les finances publiques font l'objet d'épreuves écrites ou orales.

Plus généralement, il intéressera tout lecteur qui souhaite acquérir l'ensemble des connaissances indispensables à la compréhension des règles qui régissent les **finances publiques**.

# LES DÉPENSES ET LES RECETTES PUBLIQUES

Elles concernent l'État, les administrations de Sécurité sociale, les collectivités territoriales ainsi que les organismes qui leur sont rattachés. Le déséquilibre persistant des finances publiques a conduit à réorienter la politique budgétaire.

## LES DÉPENSES PUBLIQUES

Ces dépenses, qui constituent l'une des composantes des politiques budgétaires, ont sensiblement augmenté depuis 1974. Elles sont passées de 40 % du PIB en 1974 à un seuil dépassant les 50 % du PIB depuis 1985. En 2019, elles représentaient 53,8 % du PIB et se sont élevés à 64,3 % du PIB en 2020 (4<sup>e</sup> LFR 2020), un niveau jamais atteint depuis 1945.

### Les dépenses de l'État

Elles comprennent des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention, d'investissement ainsi que le remboursement des intérêts de la dette.

#### Les dépenses de personnel

Elles constituent un poste important au sein du budget de l'État puisqu'elles se sont élevées à 147,9 milliards d'euros en 2020 (39,4 % du budget de l'État).

La LFI 2021 prévoit de supprimer seulement 157 postes dans la fonction publique d'État. L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (engagée en 2007 dans le cadre de la RGPP) a permis de supprimer 150 000 postes entre 2007 et 2012.

#### Les dépenses de fonctionnement

Elles comprennent deux catégories de dépenses :

- les **dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel** ;
- et les **subventions pour charges de service public**.

Elles se sont élevées à 53,4 milliards d'euros en 2020 (14,2 % du budget de l'État).

## ■ Les dépenses d'intervention

Elles comprennent plusieurs catégories de dépenses :

- les **transferts aux ménages** ;
- les **transferts aux entreprises** ;
- les **transferts aux collectivités territoriales** ;
- les **transferts aux autres collectivités** ;
- les **appels en garantie**.

Elles se sont élevées à 105,3 milliards d'euros en 2020 (28,1 % du budget de l'État).

## ■ Les dépenses d'investissement

Elles comprennent deux catégories de dépenses :

- les **dépenses pour immobilisations corporelles de l'État** ;
- les **dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État**.

Elles se sont élevées à 15,3 milliards d'euros en 2020 (4,1 % du budget de l'État).

## ■ La charge de la dette de l'État

Elle représente l'ensemble des dépenses de l'État consacrées au paiement des intérêts de sa dette. En 2020, son montant s'est élevé à 35,8 milliards d'euros (35,3 Md€ en 2019). Il est estimé à 37,1 Md€ en 2021. La « poursuite de la baisse des taux d'intérêt et la diminution de l'inflation ont réduit la charge de la dette, qui a reculé de 1,4 Md€ entre 2018 et 2019 » (Cour des comptes, rapport de l'exécution du budget de 2019).

C'est l'**Agence France Trésor**, rattachée à la Direction générale du Trésor, qui gère depuis 2001 la dette de l'État. Les valeurs du Trésor, qui sont des titres émis par l'État afin d'assurer le financement de sa dette, sont :

- les **obligations assimilables du Trésor (OAT)**, qui représentent le mode de financement par emprunt à long terme de l'État ;
- les **bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF)**, qui sont des titres à court terme émis pour une durée inférieure à un an.

Les **bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (BTAN)**, de 2 à 5 ans, assuraient la couverture des moyens de financement à moyen terme. Les titres à moyen terme sont actuellement émis sous forme d'OAT.

## ■ Les dépenses publiques locales

Elles représentent 20 % des dépenses publiques en France en 2018, contre une moyenne de 31 % dans l'ensemble de la zone euro ou de l'UE (France Stratégie, juill. 2019). En instaurant un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants, la LPFP 2018-2022 a « renouvelé les modalités de pilotage des dépenses publiques locales » (Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2019, v. Fiche 8).

## ■ Les dépenses sociales

Ces dépenses, qui ont fortement augmenté depuis la fin des années 1950, sont actuellement les plus élevées de l'OCDE. La France est le pays de l'OCDE où le poids des dépenses sociales publiques a été le plus important en 2020 : 32 % du PIB contre 19,9 % pour la moyenne OCDE (rapport OCDE, déc. 2020).

Le déficit combiné du régime général de la Sécurité sociale (famille, maladie, vieillesse et accidents du travail) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) devrait s'élever à 35,8 Md€ en 2021 après 38,6 Md€ en 2020 (« le déficit le plus élevé jamais enregistré dans l'histoire de la Sécurité sociale »).

## ■ LES RECETTES PUBLIQUES

Elles sont principalement fiscales.

## ■ Les prélèvements obligatoires (PO)

Les PO sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques. En 2020, le taux de ces PO s'est élevé à 44,8 % du PIB. Il devrait s'élever à 43,8 % en 2021 (LFI 2021). La France est le pays de l'OCDE où le poids de ces PO a été le plus important en 2017 : 46,2 % du PIB contre 34,2 % pour la moyenne OCDE (rapport OCDE, déc. 2018).

Le **Conseil des prélèvements obligatoires**, qui a succédé au Conseil des impôts, est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Selon certains économistes, la hausse des prélèvements obligatoires est de nature à freiner la croissance. L'économiste libéral américain Arthur Laffer a donné son nom à une célèbre courbe qui illustre l'idée qu'une augmentation trop importante de l'impôt conduirait à une baisse des recettes de l'État.

## ■ Les recettes fiscales

Elles sont composées à la fois d'impôts directs (IR, IS) et d'impôts indirects (TVA, TICPE). Elles représentent la principale ressource permanente du budget de l'État (plus de 90 % de l'ensemble des recettes de l'État) et permettent à ce dernier de mettre en œuvre ses politiques publiques. Elles se sont élevées à 249 milliards d'euros en 2020.

L'**impôt sur le revenu (IR)**, qui porte sur l'ensemble des revenus des personnes physiques au niveau de chaque foyer fiscal, est un impôt progressif ; son taux augmente avec le revenu imposable. L'IR a rapporté environ 73,2 milliards d'euros en 2020.

Le **prélèvement à la source**, c'est-à-dire directement sur les salaires, de l'IR est entré en vigueur en janvier 2019. Ce dispositif, qui a souvent été préconisé en France, s'est développé dans les pays occidentaux lors de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle.

La **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, qui est un impôt supporté par les consommateurs mais versé par les entreprises, est l'impôt dont le rendement est le plus important. La TVA a rapporté environ 112 milliards d'euros en 2020.

L'**impôt sur les sociétés (IS)**, qui est un impôt direct proportionnel sur le bénéfice des entreprises, est la troisième ressource fiscale étatique après la TVA et l'impôt sur le revenu. L'IS a rapporté 32,7 milliards d'euros en 2020.

La **Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, qui est un impôt indirect proportionnel, est la principale taxe perçue en France sur certains produits énergétiques, en particulier ceux d'origine pétrolière. Elle est la quatrième ressource fiscale du budget de l'État (6,4 Md€ en 2020).

## ■ Les cotisations sociales

Elles sont définies par l'INSEE comme des « apports des personnes protégées ou de leurs employeurs à des institutions octroyant des prestations sociales, en vue d'acquérir et de maintenir le droit à ces prestations ».

Ces prélèvements sociaux correspondent aux versements obligatoires effectués par les salariés, les non-salariés, et les employeurs pour obtenir des droits à des prestations sociales (allocations familiales, allocations chômage...). Ils ont représenté 15 % du PIB en 2019 (364 Md€).

## ■ L'emprunt

S'agissant des collectivités locales, les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements. Pour l'État, le recours à l'emprunt est indispensable pour financer le déficit du budget.