

# FINANCES PUBLIQUES

Jean-Claude ZARKA

en poche

9<sup>e</sup> édition 2022-2023

Intègre les dernières  
dispositions de la LFR  
n° 2022-1157  
du 16 août 2022

- 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, examen, contrôle

# FINANCES PUBLIQUES

Jean-Claude ZARKA

*en poche*

9<sup>e</sup> édition 2022-2023

Intègre les dernières  
dispositions de la LFR  
n° 2022-1157  
du 16 août 2022

## Du même auteur, dans la même collection :

- Fonction publique, 2022-2023.
- Institutions de l'Union européenne, 2022-2023.
- Collectivités territoriales, 2022-2023.
- Droit public, 2022-2023.
- Institutions administratives, 2022-2023.
- Union européenne, 2022-2023.
- Finances publiques, 2022-2023.
- Constitutions de la France, 2020.
- Traités européens, 2022-2023.
- 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)



© 2022, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
EAN 9782297179065  
ISSN 1962-6428



Cet ouvrage a été achevé d'imprimer  
dans les ateliers de Leitzaran (Espagne)  
Numéro d'impression : 773 – Dépôt légal : Août 2022

# Sommaire

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1  | Les dépenses et les recettes publiques .....                                       | 5  |
| 2  | Les finances publiques<br>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<br>de la Sécurité sociale .....                 | 42 |
| 12 | La préparation et l'examen des lois<br>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 notamment les nouvelles dispositions introduites par les textes suivants : la loi de finances initiale pour 2022 (LFI 2022), la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022 (LFSS 2022), la loi de finances rectificative pour 2022 (LFR 2022), la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, la loi organique du 14 mars 2022 relative aux LFSS et l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière unifié des gestionnaires publics. La loi organique du 28 décembre 2021 entend consolider le rôle du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques. Elle permet de renforcer la stratégie pluriannuelle de finances publiques et d'améliorer la lisibilité des textes financiers. La loi organique du 14 mars 2022 relative aux LFSS vise quant à elle à améliorer l'information du Parlement en créant une nouvelle catégorie de LFSS (loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale) et en modifiant le contenu des annexes jointes aux LFSS. Enfin, l'ordonnance du 23 mars 2022 vient réserver l'intervention d'un juge financier uniquement aux infractions les plus graves. Elle ne remet pas en cause le principe de séparation ordonnateurs / comptables.

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. Elles se sont élevées à 60,6 % du PIB en 2020, un niveau jamais atteint depuis 1945. Elles devraient passer de 58,4 % du PIB en 2021 à 57,3 % du PIB en 2022 ( LFR 2022).

## ■ 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 198,8 milliards d'euros en 2021 (22,5 % du budget de l'État).

La LFI 2022 prévoit de supprimer seulement 509 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 67,3 Mds€ en 2021 (7,6 % 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 246,6 Mds€ en 2021 (28 % 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 22 Mds€ en 2021 (2,5 % 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 2021, son montant s'est élevé à 38,2 milliards d'euros (36,2 Mds€ en 2020). Il est estimé à 57,3 Mds€ en 2022 (LFR 2022).

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) s'est élevé à 24,4 Mds€ en 2021 après 38,7 Mds€ 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 2021, le taux de ces PO s'est élevé à 44,3 % du PIB. Il devrait s'élever à 44,8 % en 2022 (LFR 2022). 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 277,6 milliards d'euros en 2021.

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 77 Mds€ en 2021.

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 92 Mds€ en 2021.

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 36,4 Mds€ en 2021.

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 (17,5 Mds€ en 2021).

## ■ 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 Mds€).

## ■ 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.

Il y a **déficit budgétaire** (178,1 Mds€ en 2020, 170,8 Mds€ en 2021 et 178,3 Mds€ selon la LFR 2022) lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes. Dans le cas contraire, on parle d'**excédent budgétaire** ; le dernier budget excédentaire remonte à 1974.

La LFR 2022 a prévu un besoin de financement de l'État français de 311,7 milliards d'euros en 2022 (338,3 Mds€ en 2021).

Si, pour certains économistes, le déficit est susceptible de stimuler l'activité économique (politique de relance keynésienne), d'autres soulignent au contraire les effets négatifs de l'accroissement du déficit budgétaire.

Le financement par emprunt des déficits budgétaires a un effet cumulatif sur la dette publique qui tend à s'auto-alimenter (effet « boule de neige »).

Chaque année, l'État emprunte pour assurer le financement de son déficit et pour rembourser les emprunts passés arrivant à échéance.

## ■ Les recettes non fiscales

Ces recettes, qui sont d'origines très variées, représentent quant à elles toutes les recettes qui ne sont liées ni à un impôt ni à une taxe. Elles proviennent, par exemple, des **revenus du patrimoine de l'État**, des **revenus de l'activité industrielle et commerciale de l'État** ou encore du **produit des amendes et des jeux**. Les recettes non fiscales de l'État se sont élevées à 22,2 Mds€ en 2021.

La France est sortie en 2018 de la procédure pour déficit public excessif dont elle faisait l'objet depuis 2009. Le déficit public qui avait franchi en 2019 le seuil des 3 % (3,1 %) du PIB exigé par les traités européens, a atteint un niveau sans précédent en 2020 : 9,1 % du PIB. Il a ensuite atteint environ 6,5 % du PIB en 2021 et devrait retomber à 5 % du PIB en 2022. Le programme de stabilité (PSTAB) **2022-2027** prévoit qu'il ne repassera pas sous la barre des 3 % du PIB avant 2027.

La **dette publique** qui a atteint 112,9 % du PIB en 2021, devrait s'établir à 111,9 % du PIB en 2022 (LFR 2022). Dans son avis du 29 octobre 2021 sur la révision du projet de loi de finances pour 2022, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a une nouvelle fois souligné que « la soutenabilité à moyen terme de la dette publique (...) appelle à la plus grande vigilance ».

# LES FINANCES PUBLIQUES ET LES CONTRAINTES EUROPÉENNES

Le droit de l'Union européenne impose aux États membres la maîtrise de leurs déficits ainsi que de leur endettement public. La crise de la dette dans la zone euro a conduit à l'adoption de toute une série de dispositifs visant à renforcer la gouvernance économique européenne et à encadrer les budgets nationaux.

## ■ LES « CRITÈRES DE MAASTRICHT »

Les *cinq critères de convergence économique* que doivent satisfaire les pays membres de l'UE pour adhérer à l'euro ont été précisés dans les protocoles annexés au traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui a instauré l'Union économique et monétaire (UEM). Deux de ces critères de convergence intéressent le déficit et la dette cumulés de l'ensemble des administrations publiques :

- le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB ;
- la dette publique ne doit pas excéder 60 % du PIB.

Ces dispositions figurent actuellement à l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et au protocole n° 12 (sur la procédure concernant les déficits excessifs) qui est annexé au TFUE.

## ■ LE « PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE » (PSC)

Il a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997 et prolonge les effets des critères de convergence puisqu'il contraint les États participants à la monnaie unique européenne à maintenir, après le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les déficits publics dans les mêmes limites que celles constatées avant l'entrée dans l'euro. Les pays qui ne le respectent pas s'exposent à des sanctions et peuvent obtenir moins facilement des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Lorsque le déficit public d'un État membre dépasse la limite de 3 % du PIB fixée par le PSC, la Commission a l'obligation de lancer contre ce pays une procédure d'infraction pour « déficit excessif ».

Elle doit lui demander d'adopter des mesures correctrices afin de réduire son déficit d'au moins 0,5 point de PIB par an. En l'absence d'un retour à la normale, le Conseil a le pouvoir de prononcer une sanction allant jusqu'à l'amende. L'État en infraction a l'obligation de constituer un dépôt non rémunéré dont le montant se trouve plafonné