

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

11^e édition

Finances publiques

Franck Waserman

En
+de 100
Questions
réponses

La Documentation
française

Sommaire

PARTIE 1

Histoire et cadre général des finances publiques	7
---	----------

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que les finances publiques ?	9
Principes de base et rappels historiques	9
Les finances publiques à l'époque contemporaine	17

CHAPITRE 2

Le cadre budgétaire général	27
Définitions de base	27
Les grands principes budgétaires	33

CHAPITRE 3

Les grandes questions fiscales	43
Définitions générales	43
Questions de principes	49

CHAPITRE 4

Le cadre gestionnaire général	61
Considérations générales sur la comptabilité publique	61
Questions particulières	69

CHAPITRE 5

Contrôles, audit et évaluation	81
Cadre général	81
Juridictions et justiciables	87

PARTIE 2

Les finances publiques en action..... 103

CHAPITRE 6

Les finances de l'État..... 105

Le budget de l'État..... 105

Les moyens financiers et les dépenses de l'État..... 146

Les contrôles sur les finances de l'État..... 161

CHAPITRE 7

Les finances des collectivités territoriales 169

Les enjeux financiers de la libre administration..... 169

Les instruments financiers locaux..... 182

L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales..... 199

Les contrôles sur les finances locales..... 205

CHAPITRE 8

Les comptes de la protection sociale..... 209

Éléments généraux..... 209

Les ressources..... 211

Les prestations..... 224

Les réformes récentes..... 227

ANNEXES

Liens utiles 235

Sélection bibliographique (titres récents) 237

Table des matières..... 241

CHAPITRE 1

Qu'est-ce que les finances publiques ?

Principes de base et rappels historiques

① Comment définir les finances publiques ?

► Les finances publiques sont une discipline du droit public, et plus précisément du droit public financier. Classiquement, en droit, on scinde les finances publiques en **trois branches** : le droit fiscal, le droit de la comptabilité publique et le droit budgétaire.

Le **droit fiscal** s'intéresse à la question des ressources publiques, et plus spécifiquement aux règles techniques de détermination et de perception des recettes fiscales (impôts).

La **comptabilité publique** est l'ensemble des règles régissant l'encaissement et le décaissement de l'argent public, la tenue des comptes publics, et, d'une façon générale, les techniques de gestion publique.

Le **droit budgétaire** est l'ensemble des règles encadrant l'adoption et la mise en œuvre du budget, c'est-à-dire l'acte de prévision et d'autorisation financière pour l'exercice à venir.

La frontière entre ces disciplines n'est, selon toute évidence, pas étanche. À cet égard, les finances publiques sont véritablement une discipline charnière et carrefour.

► Traditionnellement, les finances publiques se concentrent sur le régime des deniers de l'État et des collectivités territoriales. Mais la création, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et le renforcement de l'intégration européenne ont conduit à une **extension du champ des**

finances publiques. Cela étant, finances sociales comme finances européennes restent des branches très spécifiques des finances publiques, d'autant qu'elles sont volontiers très techniques et qu'elles obéissent à des règles et des principes différents.

② Pourquoi qualifie-t-on les finances publiques de « discipline-carrefour » ?

La formule, devenue très classique, est apparue sous la plume des professeurs Gaudemet et Molinier : « La diversité des disciplines qui concourent à la connaissance des finances publiques, tout en bénéficiant des enseignements de la science financière, donne aux finances publiques le caractère d'une "science de carrefour" » (Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, t. 1, Montchrestien, 7^e éd., 1996).

► Les finances publiques sont véritablement une discipline charnière qui inclut les **questions** théoriques et intellectuelles **sur l'impôt**, d'une part, et qui ne peut pas faire l'économie de la **réflexion sur les principes comptables**, d'autre part.

Les finances publiques intègrent en outre dans leur champ disciplinaire **tout ce qui est relatif aux budgets publics et aux différents contrôles** existant sur l'emploi des deniers publics.

Elles s'ouvrent de plus en plus vers de nouvelles thématiques, telles que l'évaluation des politiques publiques ou encore la réforme de l'État (*lato sensu*) et de l'administration.

► Discipline-carrefour, car, du fait des conditions mêmes de ses fondements intellectuels, elle traverse les champs du droit et de l'économie, de la science politique et aussi de la philosophie. À l'époque contemporaine, les techniques de gestion et le monde du management y prennent une place croissante, sans effacer l'importance essentielle de ses aspects juridiques.

CHAPITRE 2

Le cadre budgétaire général

Définitions de base

9 Qu'est-ce qu'un budget ?

► Un budget est un **acte juridique de prévision et d'autorisation financières**. Dans son sens actuel, le mot est revenu, *via* l'anglais, au début du XIX^e siècle (les spécialistes ne s'accordent pas sur la date exacte), de l'ancien français « bougette », qui désignait au Moyen Âge une sacoche. Il s'agissait en réalité du petit sac en cuir dans lequel le Premier ministre britannique transportait jusqu'au Parlement les documents financiers destinés à l'information de la Représentation.

► Formellement, le budget se concrétise :

- pour l'État, dans les **lois de finances initiales et rectificatives** votées par le Parlement ;
- pour les collectivités territoriales, dans des **budgets primitifs et supplémentaires** votés par les assemblées délibérantes.

Matériellement, c'est l'ensemble des éléments en vertu desquels l'État ou les collectivités, d'une part, anticipent leurs recettes et leurs besoins financiers pour l'année suivante et, d'autre part, sont autorisés juridiquement à les mettre en œuvre.

Ainsi, c'est la loi de finances qui, chaque année, autorise l'État à collecter les impôts, pour son compte et celui des collectivités territoriales. C'est aussi sur le fondement de leur budget que l'État et les collectivités sont autorisés, dans la limite des enveloppes prévues, à engager de la dépense publique.

► Du point de vue de la technique des finances publiques, **le budget n'est pas un document comptable**. La comptabilité vise à retracer l'exécuté, et elle servira, une fois l'exercice clos, à comparer le réel au prévisionnel. Alors que le budget est un acte *a priori*, la comptabilité est, par définition, *a posteriori*.

10 Quelle est la fonction politique et économique d'un budget ?

Si le budget est au cœur de la juridicité des finances publiques, il joue aussi un rôle politique et économique de premier plan.

► C'est l'instrument par lequel l'État ou les collectivités territoriales vont **hiérarchiser leurs priorités politiques** et les traduire en moyens d'action. Dans l'introduction de son *Cours de science des finances et de législation financière française* (paru chez M. Giard en 1922), Gaston Jèze écrivait que « le budget est essentiellement un acte politique. [...] Le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'un programme d'action politique ».

► Le budget revêt aussi une importance économique de premier plan, puisque le solde prévisionnel de l'exercice comptable à venir y est déterminé. C'est à travers la confrontation des recettes et des dépenses qu'apparaît un besoin de financement couvert par l'emprunt. C'est donc un **instrument de pilotage et de maîtrise des finances publiques**.

Opérationnellement, c'est leur budget qui ouvre juridiquement la possibilité à l'État et aux collectivités territoriales de s'endetter.

11 Y a-t-il toujours eu un document budgétaire ?

Le mot « budget » n'apparaît en France qu'au début du XIX^e siècle, ce qui atteste de la nouveauté de la pratique budgétaire, qui se structure, dans sa forme actuelle, à partir

fonctionnement des services publics, sans pouvoir excéder le montant approuvé par le Parlement pour l'année précédente.

Les **décrets de services votés** remplissent aujourd'hui une fonction analogue à celle des douzièmes provisoires, usités entre la III^e République et 2001 : assurer la transition et la continuité budgétaires en cas de blocage parlementaire. En revanche, leur logique technique n'est pas exactement identique puisqu'ils résultent d'un calcul global et annuel du minimum indispensable inspiré des crédits antérieurs, et non d'une reconduction stricte et mensuelle par douzième.

Cette procédure, longtemps considérée comme théorique sous la V^e République, retrouve une pertinence croissante avec la fragmentation politique et l'absence de majorité claire, comme en témoigne l'actualité des automnes 2024 et 2025.

49 Une année a-t-elle déjà commencé sans qu'une loi de finances initiale ne soit adoptée ?

► Jusqu'à 2024, il n'y avait qu'un précédent isolé sous la V^e République : l'année **1979**. À l'automne de cette année-là, un désaccord politique profond frappe la majorité et conduit à un rejet, par l'Assemblée nationale, de l'article 25 du projet de loi de finances (contenant l'évaluation des recettes et le « plafond des charges » de la première partie) ; malgré cela, l'Assemblée poursuit tout de même l'examen de la seconde partie, alors que l'article 40 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 dispose que la seconde partie ne peut être discutée qu'après le vote de la première. Le Gouvernement de Raymond Barre ayant engagé, en décembre 1979, sa responsabilité sur le vote de ce texte sans faire l'objet d'une motion de censure, le texte est adopté. Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 (*Loi de finances pour 1980*), censure la loi de finances initiale pour 1980, car la première partie aurait dû être adoptée avant que ne commence la discussion de la seconde (conformément aux dispositions de l'ordonnance

du 2 janvier 1959, prévue à l'article 47 de la Constitution). Une loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir, en 1980, les impôts et taxes existants est adoptée entre Noël et Jour de l'An (loi n° 79-1159 du 30 décembre), en attendant que la loi de finances initiale (n° 80-30), remise sur le métier, soit enfin adoptée et promulguée le 18 janvier 1980.

► C'est resté le seul cas d'usage des lois spéciales jusqu'en 2024. Les circonstances de 1979-1980 étant assez contingentes et spécifiques, il n'y avait pas de raison que ce ne soit pas un incident isolé. En revanche, la fragmentation politique issue de la dissolution de l'Assemblée nationale par le chef de l'État, le 9 juin 2024, a fait de la loi spéciale n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 la première occurrence dans une séquence institutionnelle au sein de laquelle l'adoption du budget de l'État est devenue structurellement difficile. Pour mémoire, le Gouvernement de Michel Barnier avait engagé sa responsabilité sur le texte budgétaire pour 2025, mais une motion de censure adoptée le 4 décembre 2024 l'avait contraint à la démission. Quant au vote de la loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025, il fait suite à l'impossibilité, pour le Parlement, d'adopter définitivement le budget 2026 dans un délai permettant sa promulgation au 31 décembre 2025 au plus tard.

50 Comment un projet de loi de finances se présente-t-il ?

Un projet de loi de finances (PLF) suit une structure déterminée obligatoire.

► En introduction, un **exposé des motifs** présente les orientations générales du projet. En vertu de l'article 1H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et

Le budget de l'État en quelques chiffres clés (2025)

<i>Budget de l'État</i>		
<i>Ressources nettes</i>	<i>Charges nettes</i>	<i>Solde du budget général</i>
308 397 m€	444 970 m€	- 136 573 m€
<i>Déficit budgétaire</i>		
131,6 Md€	5,4 % du PIB ⁽¹⁾	

(1) Ensemble des administrations publiques.

Sources : direction du Budget, « Le budget de l'État voté pour 2025 en quelques chiffres (loi de finances initiale) », février 2025 ; loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

60 Quelles sont les différences entre le déficit budgétaire et la dette de l'État ?

► Le **déficit budgétaire** (ou « besoin de financement ») est la situation dans laquelle les recettes du budget de l'État sont inférieures aux dépenses. Il s'agit d'un solde négatif. Pour financer son déficit, l'État est obligé d'emprunter.

La **dette de l'État** se définit comme l'ensemble des emprunts effectués par l'État, dont l'encours (montant total des emprunts en cours) résulte de l'accumulation de ses déficits.

Le déficit budgétaire est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée (en général, un an), alors que la dette est un stock, à savoir une grandeur économique mesurée à un moment donné.

► **Ces deux données**, bien que différentes, **sont liées** : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de la dette, qui, en retour, agit sur le niveau de déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge (dépense) budgétaire (58,6 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2026).

Quelle est la part de la protection sociale dans les dépenses publiques ?

► La protection sociale est le **premier poste de dépenses publiques** en France, avec 31,9 % du PIB en 2024 (DREES, *La Protection sociale en France et en Europe en 2024. Édition 2025*, 2025).

En France, comme dans la plupart des pays européens, la majorité des dépenses de protection sociale sont des dépenses publiques. En revanche, par exemple, aux États-Unis, au Canada, en Corée, mais aussi en Suisse, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, les dépenses de protection sociale sont pour une part significative (entre un quart et un tiers) des dépenses privées.

► **La France se situe au second rang européen** des dépenses de protection sociale rapportées au PIB, avec 31,9 % du PIB en 2024, derrière la Finlande (32,5 %), et devant l'Autriche (31,8 %) et l'Allemagne (29,8 %), pour la part de richesse nationale consacrée à la protection sociale. Toutefois, si l'on rapporte la dépense de protection sociale non plus au PIB, mais en parité de pouvoir d'achat (SPA), indicateur qui permet de prendre en compte les différences de niveaux de prix entre les pays, la France se retrouve en 9^e position au sein de l'UE (elle était 5^e en 2023), derrière notamment le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Les réformes récentes

Depuis les années 1990, le système français de protection sociale a fait l'objet de nombreuses réformes, visant notamment à améliorer la gouvernance de son financement mais aussi à **maîtriser l'évolution et le niveau des dépenses** afférentes. Ces dispositions concernent surtout les retraites et la santé, qui représentaient plus de 80 % des prestations versées en 2023 et qui concentrent l'essentiel du déficit du Régime général de la sécurité sociale.