

# Introduction aux finances publiques

Introduction au droit — Séance 7

15 avril 2020

Valentin Melot

# Pourquoi faire des finances publiques ?

- **Matière hautement juridique**
- **Connaissance des administrations publiques**
- **Clef de compréhension des politiques publiques**
  - Exemple : que *coûte* la santé en France ? Qui paye ?
- **Frédéric Brigaud, Vincent Uher, Robin Degron, *Finances Publiques*, Armand Colin 2020.**

# Lien avec les autres matières

- **Droit fiscal** : se concentre sur les recettes fiscales.
- **Économie** : traite des flux financiers *en toute généralité*.
- **Droit public économique** : interventions de l'État sur les marchés.

# Deux questions

- **Quelles sont les trois premières politiques publiques en matière de dépenses de l'État ?**
  - Éducation (74 Md€) + ESR (29 Md€)
  - Armées (45 Md€ CP, 65 Md€ AE)
  - Charge de la dette (38 Md€)
- **Quelles sont les trois premières politiques publiques en matière de dépense publique ?**
  - Retraites (335 Md€)
  - Santé (245 Md€)
  - Éducation + ESR (150 Md€)

# Quelques éléments économiques et historiques

Partie I

# Définitions

- **Dépenses, recettes.**
- **Dettes.**
- **Intérêts, principal.**
- **Comparaison avec le PIB ( $\approx 2400$  Md€).**

# Théories néoclassiques de l'économie

- **Quel niveau de dette acceptable ?**
  - « Bon père de famille »
  - « J'arrête quand je veux »
  - « La dette n'est pas un problème »
- **Importance de la construction européenne (traité de Maastricht)**
  - ⇒ Impératif de *pilotage* de la dépense publique.

# Le cadre constitutionnel et européen de la dépense publique

Partie II



# La DDHC : articles 13 à 15

- *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 raison de leurs facultés (art. 13)*
- *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. (art. 14)*

# Que sont les prélèvements obligatoires ?

- **Les impôts** : versement *obligatoire* et *sans contrepartie* aux *administrations publiques*.
  - Dont : les taxes.
- **Les cotisations sociales** : versement relatif à un *travail* et *ouvrant des droits à sécurité sociale*.
- **Les redevances** : versement *proportionné à un service rendu*.
- **Les cotisations volontaires obligatoires** : *(no comment)*
- **Attention** : les titres sont souvent trompeurs !
  - Exemple : la TVA n'est pas une taxe, la *redevance télé* pourrait cesser d'en être une, la CVAE et la CFE ne sont pas des cotisations.

# La DDHC : articles 13 à 15 (suite)

- *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. (art. 15)*
  - Rôle central de la Cour des comptes
  - Responsabilité pénale (juridictions pénales, s'adresser à Marine).
  - Responsabilité disciplinaire (CDBF  $\subset$  Cour des comptes).
  - Responsabilité pécuniaire (CRTC et Cour des comptes).
  - Responsabilité politique (élections, Cour des comptes).

# La Constitution

- **Article 34 :**

- *La loi fixe les règles concernant : [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.*
- *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. (cf. art. 47)*
- *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. (cf. art. 47-1, RC 1996)*
- *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. (RC 2008)*

# La Constitution

- *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. (art. 47-2, RC 2008)*
- *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. (art. 72-2, RC 2003)*

# Les engagements européens

- **Traité sur le fonctionnement de l'UE (1992)**
  - *[L'UE] élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union.*
- **Pacte de stabilité et de croissance (Amsterdam, 1997)**
  - Règle « des 3 % » (déficit public annuel < 3 % PIB)
  - Règle « des 60 % » (dette publique < 60 % PIB)
  - Quelle application ?
  - Comment compter :
    - Les PPP ?
    - La dette du rail ?

# Les engagements européens (suite)

- **Procédure : le *six-pack*, le *two-pack*.**
  - Coordination ouverte, semestre européen.
  - Exemple de violation : Italie 2018.
  - Recommandations : France 2013... France 2020 ?
  - Euroscepticisme (Jean Quatremer, *Les Salauds de l'Europe*, Calmann-Lévy 2017).
- **Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance budgétaires (TSCG, 2 mars 2012)**
  - Déficit structurel < 0,5 % PIB
  - Retour à 60 % de dette sur vingt ans.
  - En France : loi organique du 23 décembre 2012 (HCFP).

# Les engagements européens (fin)

- **Quelques directives en matière fiscale et sociale.**
  - Directives *TVA, mère-fille, ACIS, ACCIS...*
  - Directive *portabilité des droits des travailleurs.*
- **Systeme européen des comptes (SEC 1995, SEC 2010).**

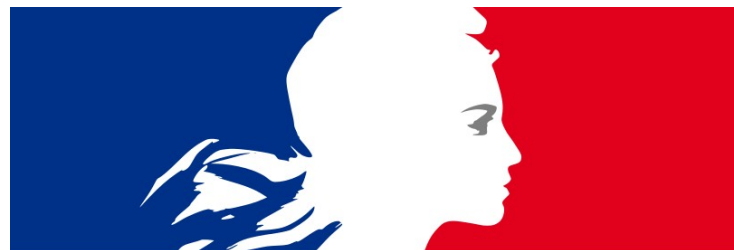


# Qui sont les administrations publiques ?

Partie III

# Les administrations publiques centrales (APUC)

- L'État (385 Md€)

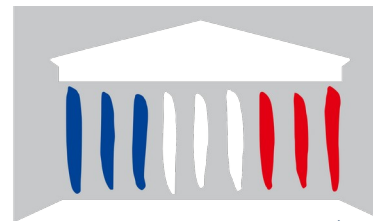


*Liberté • Égalité • Fraternité*  
**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

PRÉFET DU HAUT-RHIN



**ASSEMBLÉE  
NATIONALE**



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

MINISTÈRE  
DES SOLIDARITÉS  
ET DE LA SANTÉ



Région académique  
ÎLE-DE-FRANCE



DIRECTION GÉNÉRALE DES  
**FINANCES PUBLIQUES**

# Les administrations publiques centrales (APUC) (suite)

- **Les ODAC (70 Md€)**
  - Entreprises publiques et assimilées
  - Établissements d'enseignement.
  - Quelques administrations.
  - Agences nationales.
  - Établissements culturels à vocation nationale.
  - Établissements sporadiques.
  - × 700
- **Exclut : entreprises publiques, établissements financiers publics.**

# Les administrations publiques locales (APUL) : historique des CT

- **Révolution française : création des départements et communes.**
- **Création des collectivités :**
  - Personnalité morale (1837–1838).
  - Élection des conseils (1884)
  - Pas de souveraineté, tutelle de l'État.
- **Décentralisation (à partir de 1981) :**
  - *Autonomie dans les conditions fixées par la loi.*

# Les administrations publiques locales (APUL) : les CT aujourd'hui

- **Régions (× 13 en métropole)**
- **Départements (× 95 en métropole)**
- **Communes (≈ 36 000)**
- **Collectivités d'outre-mer (× 6)**
- **Collectivités à statut particulier (de plus en plus).**

# Les administrations publiques locales (APUL) : relations CT / État

- **Attention : pas toujours de lien entre circonscriptions territoriales**
  - Cantons : ni État, ni CT.
  - Arrondissement : délégation de l'État, pas de CT.
  - Régions académiques, ZDS, Cours d'appel : idem.
  - Communes : CT, pas de représentant de l'État.
  - Corse : départements et région fusionnés, mais il reste deux préfets.
- **Multiples autorités : exemple du département**
  - Conseil départemental
  - Préfet
  - Délégations départementales du préfet de région
  - Potentiellement : délégations départementales du conseil départemental !

# Les administrations publiques locales (APUL) : l'intercommunalité et les ODAL

- **Établissements publics de coopération intercommunale (ÉPCI) à fiscalité propre : × 1 200**
  - Conseil constitutionnel, 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*
- **Autres ÉPCI et syndicats mixtes : × 9 700**
- **ODAL : × 20 000**
  - ÉPLE (collèges, lycées) : × 8 000
  - Pompiers, HLM, CCAS... : × 12 000
  - Sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte : au cas par cas.
- **Secteur consulaire : CCI, CMA, Ch. Agr, etc. (× 300)**

# Les administrations de la sécurité sociale (ASSO / OSS)

- **La Sécurité sociale : l'acquis de 1945**
  - Maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladies professionnelles + solidarité vieillesse
  - Régime général (CNAM, CNAF, CNAV) + caisses spéciales (CCMSA, CNAVPL, CNRACL...) + recouvrement (ACOSS).
  - Caisses locales.
- **La sécurité sociale : Sécurité sociale + retraites complémentaires + chômage + futur risque dépendance ?**
  - *Les lois de financement de la Sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. (art. 47-1 C)*



# Les administrations de la sécurité sociale (ASSO / OSS) (suite)

- **Exclut les politiques sociales de l'État :**
  - Confusion : RSA et APL versées par les CAF.
  - Financement reposant de plus en plus sur l'impôt (*beveridgisation*)
- **Quelques établissements publics sporadiques : FRR, CADES...**
- **Organismes dépendant des assurances sociales : hôpitaux, EHPAD publics, etc.**

# Les APU : nomenclature simplifiée

- **APUC : un État + 700 ODAC.**
- **APUL : vingt régions, 100 départements, 36 000 communes, 12 000 groupements, 20 000 ODAL.**
- **ASSO : une dizaine de caisses de SS nationales + quelques centaines de caisses départementales + Unédic + caisses de retraite complémentaires nationales + 1 300 ODASS.**
- **Soit environ 75 000 administrations publiques...**

# Les APU : tableau financier (2018)

	État	ODAC	APUL	ASSO	Total
Dépense	423 Md€ (34 %)		251 Md€ (20 %)	587 Md€ (47 %)	<b>1 292 Md€</b>
Dette maastrichtienne	1 779 Md€ (80 %)	12 Md€ (< 1%)	201 Md€ (9 %)	226 Md€ (10 %)	<b>2218 Md€</b>
Actif	799 Md€ (24 %)	339 Md€ (10 %)	1 600 Md€ (48 %)	593 Md€ (18 %)	<b>3 335 Md€</b>
Patrimoine net	<b>-1 470 Md€</b>	170 Md€	1 340 Md€	150 Md€	<b>190 Md€</b>
Emploi public (2017)	1,9 M	500 k	1,9 M	1,2 M	<b>5,5 M</b>

INSÉÉ, 2019, comptes de la Nation + INSÉÉ/DGAFP 2018

# Les procédures budgétaires des administrations publiques

Partie IV

# Le budget de l'État

- **Loi organique relative aux lois de finances (1<sup>er</sup> août 2001)**
  - Transparence + performance.
  - Loi de finances initiale (LFI) + lois de finances rectificatives (LFR) + loi de règlement (LR).
- **Pour assurer le consentement à l'impôt :**
  - Annualité
  - Spécialité
  - Unité
  - Universalité
- **Cour des comptes, information parlementaire...**

# Le budget hors-État

- **Lois de programmation des finances publiques : quelle efficacité ?**
- **Toujours le fait de l'organe délibérant.**
  - Tutelle ? Autonomie ?
- **Des lois de financement de la sécurité sociale.**
- **Pas de lois de financement des collectivités territoriales.**
- **Pilotage imparfait de la dépense publique, par ailleurs inadapté aux engagements du TSCG de 2012.**
  - Voir rapport de Karine Berger sur le PLF 2014 : *les moyens traditionnels de pilotage des finances publiques ne sont pas adaptés aux caractéristiques du solde structurel.*

# Conclusion : Robespierre, au secours ?

Prochaines séances :

- 22 avril : les infractions sexuelles (Marine)
- 29 avril : droit constitutionnel US (Alban)
- 6 mai : l'ordre public (Valentin)
- 13 mai : contester un acte administratif (Jan)
- (à suivre ?)