



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Éléments de pilotage des finances
publiques
(cours)**

TABLE DES MATIERES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---|
| TABLE DES MATIERES | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - Un mouvement de consolidation des finances publiques | 4 |
| A - La mise en place des lois de financement de la Sécurité sociale..... | 4 |
| B - La création d'organismes paritaires de coordination des finances publiques..... | 6 |
| C - Le renforcement du rôle de l'Etat | 7 |
| D - Le Haut conseil des finances publiques | 8 |
| II - Le développement de la pluriannualité budgétaire..... | 9 |

INTRODUCTION

La France connaît, comme la plupart des pays industrialisés, d'importants déficits publics depuis les années 1970, qui ont progressivement alourdi le poids de la dette publique. Se pose donc depuis plusieurs années la question de la soutenabilité des finances publiques, c'est-à-dire de la capacité des Etats à honorer leurs engagements financiers. Cette question revêt une importance particulière en Europe du fait de l'existence d'une monnaie unique ou les comportements budgétaires des uns influent sur la situation économique des autres. Dès lors, assurer la pérennité de la zone euro passe par la mise en place de règles communes en matière de discipline budgétaire. Ainsi, s'explique l'adoption en 1997 du Pacte de stabilité et de croissance, réformé dans le sens d'une plus grande orthodoxie budgétaire à partir de 2011 (« six-pack », Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en Europe, «two-pack»).

Cet encadrement communautaire a eu une influence déterminante sur les finances publiques nationales. En effet, dans la mesure où il concerne les finances de l'ensemble des Administrations publiques (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale), s'est progressivement imposée la nécessité d'opérer un pilotage global des différentes branches des finances publiques. Ce mouvement de consolidation (I) des finances publiques s'est traduit par la création des lois de financement de la Sécurité sociale et d'organismes paritaires de coordination entre les différents acteurs de la dépense publique. L'Etat, étant, par ailleurs, celui qui doit rendre compte du respect de ces engagements à Bruxelles, a vu son rôle considérablement renforcé : il apparaît, ainsi, comme la clé de voute de l'ensemble du système de pilotage. Dernier point, la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a institué un Haut conseil des finances publiques chargé de veiller au respect par les lois de programmation mais également par les lois financières annuelles de l'objectif de déficit "structurel" de 0,5 % maximum du PIB conformément à ce que prévoit le TSCG. L'autre conséquence a été le développement de la pluriannualité budgétaire (II). En effet, l'objectif de maîtrise des déficits publics suppose de disposer d'instruments permettant d'avoir une vision à moyen terme des finances publiques. Les programmes de stabilité portant sur trois exercices et transmis annuellement à l'Union Européenne jouent ce rôle au niveau communautaire. Mais, c'est au plan interne qu'est apparu le dispositif le plus innovant. Ainsi, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 modifie l'article 34 de la Constitution et crée les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques dont le but est de définir pour l'ensemble des Administrations publiques (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale) les orientations pluriannuelles en matière financière à moyen terme, avec l'obligation de s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes publics.

I - UN MOUVEMENT DE CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES

A côté des finances de l'Etat, se sont progressivement développées les finances sociales et les finances locales. Les premières sont apparues à la Libération avec la volonté d'un financement, indépendant de l'Etat et de l'impôt, provenant des cotisations sociales liées au travail. Cette logique perdure encore aujourd'hui même si l'on constate une certaine fiscalisation des ressources des organismes de Sécurité sociale. S'agissant des finances locales, l'on distingue l'Acte I de la décentralisation avec les lois de 1982-1983, et l'Acte II avec la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003. Ce mouvement s'est accompagné de transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités locales qui ont impliqué que ces dernières disposent des ressources adéquates.

Dès lors, face à cet éclatement des finances publiques, s'est fait progressivement jour la nécessité d'un pilotage global des différentes branches des finances publiques. Deux éléments militaient en ce sens. D'abord, la crise économique frappant de manière aveugle les différents acteurs publics, les organismes de Sécurité sociale et les collectivités locales connurent, tout comme l'Etat, une hausse de leur dette et des déficits chroniques. Ensuite, le dispositif européen d'encadrement des politiques budgétaires des Etats s'intéresse aux finances de l'ensemble du secteur public, c'est-à-dire celles de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. L'objectif de maîtrise des déficits publics passe donc par une appréhension globale de la dépense publique mise en œuvre par ces différents acteurs. Ce mouvement de consolidation des finances publiques, qui a vu le rôle de l'Etat être considérablement renforcé, s'est traduit par la création des lois de financement de la Sécurité sociale et d'organismes paritaires de coordination. Il faut, enfin, noter la création récente d'un Haut conseil chargé de superviser l'ensemble des finances publiques.

A - La mise en place des lois de financement de la Sécurité sociale

C'est en 1996 qu'ont été créées les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) afin de renforcer les pouvoirs du Parlement en la matière et d'assurer un meilleur pilotage des finances sociales. Cette réforme présentait, cependant, des limites liées, notamment à l'absence d'objectifs d'efficience et au caractère indicatif des montants votés. La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) est donc venue compléter le dispositif initial, dans le sens d'un rapprochement avec les règles applicables au budget de l'État. Plusieurs voies sont, ainsi, explorées.

✕ Au plan procédural, il s'agit d'abord de renforcer les pouvoirs du Parlement. Concrètement, après son examen en Conseil des ministres, le PLFSS de l'année N est déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre de l'année N-1. Il est ensuite examiné par le Sénat. Le Parlement dispose de 50 jours pour le vote définitif avec un éventuel passage en commission mixte paritaire. Surtout, depuis 2005, les finances sociales sont appréhendées de manière pluriannuelle, ce qui est de nature à accroître l'information du Parlement. En effet, ce dernier se prononce sur des prévisions à quatre ans ainsi que sur les dépenses, les recettes et le solde, du régime général, des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement. L'introduction de la dimension pluriannuelle et la présentation des soldes des différentes branches dans les documents du PLFSS améliorent ainsi l'information du Parlement et renforce la portée de son vote. Dans le même esprit, la

décomposition de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) en « sous-objectifs » (soins de ville, établissements de santé tarifés à l'activité, autres dépenses relatives aux établissements de santé, établissements et services pour personnes âgées, établissements et services pour personnes handicapées et autres modes de prise en charge) permet au Parlement de mieux identifier la répartition des dépenses couvertes par l'ONDAM.

⌘ Ensuite, la LOLFSS consolide la démarche de performance, à l'instar de ce qui a été mis en place pour le budget de l'État avec la LOLF dans les projets et les rapports annuels de performances (PAP et RAP), en instaurant des programmes de qualité et d'efficacité. Cette démarche se décline d'abord à travers les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues, pour quatre ans, entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de Sécurité sociale, puis déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales. La démarche de performance se décline ensuite à travers les six programmes de qualité et d'efficacité (PQE) relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la Sécurité sociale : ces programmes comportent un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices.

⌘ Enfin, il s'agit de mieux articuler les projets de loi de finances et les PLFSS. La création des PQE, proches des PAP et RAP, participe de cette démarche. Par ailleurs, le rapport du Gouvernement relatif aux orientations des finances sociales peut faire l'objet d'un débat conjoint au Parlement avec le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ensuite, l'élaboration du PLFSS se fait en étroite collaboration entre la direction du Budget afin d'influer sur les choix effectués en matière de finances sociales dans le sens d'une maîtrise des dépenses publiques et d'une performance accrue des politiques sociales. De plus, la mise en place d'une perspective pluriannuelle des PLFSS rapproche les finances sociales de celles de l'État.

B - La création d'organismes paritaires de coordination des finances publiques

Le mouvement de consolidation des finances publiques s'est traduit, en France, par la création de deux organismes paritaires censés jouer un rôle de coordination dans la lutte contre les déficits publics. Ainsi, en 2006, ont été créés une Conférence et un Conseil des finances publiques afin d'organiser le dialogue entre les acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé des finances publiques. Elles répondent à une démarche novatrice d'un pilotage renforcé, décloisonné et ambitieux des finances publiques. La Conférence et le Conseil regroupent : le Gouvernement, le Conseil économique et social, le Parlement, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'Administration. Le Conseil est une instance à vocation opérationnelle qui constitue statutairement l'organe de préparation de la Conférence nationale. Il se réunit plusieurs fois par an alors que la Conférence est annuelle. Chaque année, avant la Conférence, le Conseil doit présenter au Premier ministre un rapport qui est rendu public. Dans la même idée, a été créée la Conférence nationale des exécutifs qui réunit les ministres concernés par les affaires locales et des représentants des trois associations d'élus locaux. C'est un lieu de concertation qui permet de faire participer les élus locaux à l'élaboration des normes qui les concernent.

La création de tels organismes se justifie quand l'on sait les multiples flux financiers existant entre les trois branches des finances publiques : à titre d'exemple, de nombreuses ressources des collectivités locales proviennent de transferts d'impôts d'Etat au profit de ces dernières. Le système financier public étant complexe, la création de ces instances est un pas de plus vers une régulation globale des finances publiques. C'est aussi le signe de la prise de conscience de la gravité de la situation française. Ce qu'il faut, alors, noter est que ce mouvement de consolidation des finances publiques se traduit par un renforcement du rôle de l'Etat.

C - Le renforcement du rôle de l'Etat

L'Etat apparait comme la clé de voute de l'ensemble du dispositif mis en place pour assainir la situation des finances publiques. En effet, à partir du moment où c'est l'Etat qui est tenu de rendre compte à Bruxelles de la soutenabilité des finances publiques, celui-ci a souhaité renforcer son contrôle sur les finances publiques non étatiques. Cela s'est traduit, d'abord, par la création, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale. S'agissant des collectivités locales, les exigences communautaires ont conforté les rapports existant en France entre ces dernières et l'Etat. En effet, la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales a toujours été en France appréhendée sous l'angle du degré de liberté accordée à ces dernières, la question du pouvoir fiscal des collectivités étant perçue comme un moyen pour l'Etat de contrôler le processus décentralisateur. Dorénavant, la question des finances locales doit prendre en compte les exigences de la construction européenne. Influencer sur le degré d'autonomie financière des collectivités locales peut donc être un moyen pour l'Etat de maîtriser l'ensemble des finances publiques. Malgré la réforme de 2003, réforme prévoyant un niveau minimum de ressources propres, il semble que l'on s'oriente vers un amoindrissement de l'autonomie fiscale des collectivités locales. En témoigne la disparition progressive des impôts locaux du fait des allègements successifs décidés par l'Etat.

D - Le Haut conseil des finances publiques

La loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a institué un Haut conseil des finances publiques (HCFP) chargé de veiller au respect par les lois de programmation mais également par les lois financières annuelles de l'objectif de déficit "structurel" de 0,5 % maximum du PIB conformément à ce que prévoit le Traité sur la stabilité, coordination et la gouvernance de l'UE.

Organisme indépendant, le HCFP est chargé de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux principaux textes financiers (projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances annuelles (mais aussi rectificatives et de règlement), projets de lois de financement de la Sécurité sociale, programme de stabilité européen) et sur la conformité des projets de lois financières annuelles à la trajectoire de solde structurel déterminée dans la loi de programmation, à relever les écarts importants en exécution par rapport à cette trajectoire des finances publiques et à s'exprimer publiquement, le cas échéant, sur la nécessité de déclencher un mécanisme de correction, c'est-à-dire de prévoir la mise en œuvre de mesures de redressement pour revenir à la trajectoire de solde structurel initialement prévue. Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président, il est composé d'experts dans les domaines de l'économie et des finances publiques.

II - LE DEVELOPPEMENT DE LA PLURIANNUALITE BUDGETAIRE

Progressivement s'est fait jour l'idée que le retour à l'équilibre budgétaire supposait d'avoir une vision à moyen terme des finances publiques. Cet objectif s'est traduit par le développement de la pluriannualité budgétaire. Cet aspect des finances publiques modernes s'observe à travers les programmes de stabilité transmis annuellement à l'Union européenne, mais aussi au travers de dispositifs proprement internes. Le premier dispositif national concerne ce qu'il est convenu d'appeler les autorisations d'engagement : ces dernières permettent des engagements pluriannuels de dépenses, c'est-à-dire des dépenses ne donnant pas lieu à un paiement intégral au cours de l'année de paiement. Ce système existait sous l'emprise de l'ordonnance de 1959 sous l'appellation d'autorisations de programme : celles-ci concernaient uniquement les dépenses d'investissement et avaient une validité indéfinie, sauf en cas d'annulation expresse. La LOLF est venue rationaliser ce système. Dorénavant, on parle d'autorisations d'engagement, et ces dernières concernent aussi bien les dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel, que les dépenses d'investissement. Concrètement, l'on distingue les autorisations d'engagement qui permettent d'engager des dépenses sur plusieurs années et les crédits de paiements qui, eux, ont une validité annuelle. L'on peut aussi noter l'adoption de la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, mais cette dernière ne prévoyait que des objectifs globaux en matière de dépenses et de recettes.

Surtout, alors qu'auparavant, la programmation des finances publiques n'était établie chaque année qu'au travers du programme de stabilité transmis à la Commission européenne dans le cadre des engagements européens et du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, elle est, dorénavant, discutée puis votée par la représentation nationale. En effet, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 modifie l'article 34 de la Constitution qui prévoit désormais : « Des lois de programmation définissent les objectifs de l'action de l'Etat. 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 ». Cette réforme vient, ainsi, consacrer la pluriannualité budgétaire, avec pour objectif d'assurer une meilleure gouvernance des finances publiques, tant en ce qui concerne la maîtrise des dépenses publiques, que la prévisibilité des recettes. Concrètement, sont créées les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques qui sont des lois ordinaires dont le but est de définir pour l'ensemble des administrations publiques les orientations pluriannuelles des finances publiques à moyen terme, avec l'obligation de s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes publics. Ces lois déclinent, alors, des objectifs pour chacun des acteurs de la dépense publique : en effet, la stratégie des finances publiques est une stratégie toutes administrations publiques confondues qui porte non seulement sur le champ de l'État, couvert par la loi de finances, et de la Sécurité sociale, couvert par la loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi sur les collectivités territoriales, l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite. Ces lois ont pour objectif de renforcer la visibilité des gestionnaires publics et d'assurer le respect de la norme de dépenses, afin de maîtriser les déficits publics. La loi de programmation définit, ainsi, de nouvelles règles permettant de s'assurer que la trajectoire des comptes publics sera respectée.

Ces lois prévoient un plafond global de dépense de l'Etat et des plafonds de dépenses pour chaque mission, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et ce, sur trois années. Ces plafonds sont impératifs les deux premières années, et ajustables la troisième dans le cadre du plafond

global de dépense et de l'économie générale de la programmation. Concrètement, la première annuité, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions et la répartition des crédits par programmes sont ceux inscrits en loi de finances initiale de l'année considérée et présentent ainsi un caractère définitif. S'agissant de la deuxième annuité, les plafonds de dépenses des missions sont considérés comme non révisables. Ils peuvent toutefois être révisés dans certains cas exceptionnels. La répartition des crédits entre les programmes d'une mission, prévue lors de l'élaboration du budget triennal, peut en revanche être révisée dans le respect du plafond de la mission. Pour la dernière annuité, en revanche, les crédits par mission peuvent faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation. Cette troisième année « révisée » de la programmation constitue dès lors le point de départ du nouveau budget pluriannuel portant sur les trois années suivantes.

Enfin, il faut noter que la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques modifie les procédures budgétaires conformément aux principes du TSCG du 2 mars 2012. C'est, ainsi, que cette loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la "règle d'or" fixée par le TSCG. Les lois de programmation devront donc désormais fixer un objectif de déficit "structurel", c'est-à-dire corrigé des variations de la conjoncture, qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, conformément à ce que prévoit le TSCG. Une trajectoire pluriannuelle sera définie pour l'ensemble de la période couverte, d'une durée minimale de trois années civiles. A cette fin, sera désormais présenté dans les projets de lois de finances initiales, rectificatives et de règlement, ainsi que dans les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, un article liminaire présentant les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques permettant de vérifier le respect de cette trajectoire.