

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

11^e édition

Finances publiques

Franck Waserman

En
+de 100
Questions
réponses

La Documentation
française

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

Finances publiques

11^e édition

Franck Waserman

*Professeur à l'université du Littoral-Côte d'Opale (ULCO).
Laboratoire de recherche juridique, EA 3603.*

La Documentation française

Autres titres parus dans la collection

Découverte de la vie publique

L'Union européenne. Institutions et politiques. 7^e édition

Marion Gaillard et Benjamin FrieYRO, 2026

Droit constitutionnel

Thibaud Mulier, 2025

Fonction publique territoriale. Le statut en bref. 5^e édition

Frédéric Espinasse, 2025

Relations internationales. 2^e édition

Xavier Pacreau et Manon-Nour Tannous, 2025

L'aménagement du territoire

Frédéric Santamaria, 2025

Les institutions de la France. 5^e édition

Frank Baron et Manuel Delamarre, 2025

La protection sociale. 3^e édition

Gilles Nezosi, 2024

Droit des libertés fondamentales

Paul Le Calvé, 2024

Le système électoral. Fonctionnement et enjeux du vote

Mathieu Mugnier, 2024

Les collectivités territoriales et la décentralisation. 13^e édition

Michel Verpeaux et Christine Rimbault, 2024

Finances locales

Franck Wasserman, 2024

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© **Direction de l'information légale et administrative**, Paris, 2026

ISBN : 978-2-11-174212-3

La collection Découverte de la vie publique

Découverte de la vie publique est une collection des éditions de la Documentation française qui a pour vocation de présenter, de façon à la fois pédagogique et rigoureuse, le fonctionnement des institutions et de la vie publique en France principalement.

Pédagogique, car les textes sont élaborés par des spécialistes ayant une expérience de l'enseignement, mais aussi parce que chaque thème est traité sous forme de questions-réponses afin de le rendre plus accessible. Tous les mots ou expressions techniques sont explicités.

Rigoureuse, car le sujet abordé est traité de la façon la plus complète possible. Des encadrés portant sur des points plus spécifiques complètent d'ailleurs les questions-réponses.

Chaque ouvrage se décline donc en plusieurs chapitres composés de questions-réponses et d'encadrés, complétés parfois par des schémas. La table des matières, récapitulant la liste des questions-réponses (lesquelles sont numérotées, pour en faciliter le repérage) et des encadrés, permet de se retrouver rapidement dans l'ouvrage.

Nous vous invitons à enrichir vos connaissances en consultant le site gratuit d'information Vie-publique.fr dédié à l'actualité des politiques publiques et au fonctionnement des institutions.



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

PARTIE 1

Histoire et cadre général des finances publiques

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.

Pourquoi les finances publiques sont-elles enseignées dans les facultés de droit ?

Les finances publiques ont intégré les *cursus* juridiques facultaires durant le dernier tiers du XIX^e siècle, sous la dénomination de « science et législation financières ». Ceci peut surprendre – et témoigne d'une certaine spécificité française –, car la matière semble plutôt proche des préoccupations économiques.

La première **chaire d'économie politique** a été créée en 1864 à la faculté de droit de Paris, avant que l'enseignement de cette discipline ne soit généralisé à toutes les facultés de province en 1877, en devenant une matière obligatoire pour l'obtention du grade de licencié en droit.

En 1885, on commence à voir émerger la coloration juridique puisqu'est fondée, toujours à la faculté de droit de Paris, la première **chaire de science financière**. La réforme de la licence en droit de 1889 fait apparaître côte à côte **économie politique et législation financière**, la première comme matière obligatoire de première année, la seconde comme cours optionnel de troisième année.

À partir de 1895 est mise en place une **filière Sciences politiques et économiques** du doctorat de droit qui contient un enseignement de « législation française des finances et science financière ».

Ce résultat est le produit, paradoxal, de l'action des militants libéraux français du XIX^e siècle qui voulaient établir la scientificité de l'économie en œuvrant pour son institutionnalisation universitaire. Avant de s'imposer progressivement, le libéralisme a commencé le siècle comme une doctrine politique – dont le pouvoir se méfie. Dans le contexte français, la veine libérale issue de la Révolution promeut la volonté générale, d'inspiration rousseauiste, assez peu conciliable immédiatement avec la conception économique de la main invisible, laquelle s'apparente davantage à la volonté de tous. De fait, l'émancipation totale de l'économie par rapport au droit n'interviendra que dans les **années 1960** avec la **création de la première licence de science économique**. Au niveau des enseignants, l'**agrégation de sciences économiques** a été créée en **1896** comme une filière de l'agrégation en droit.

Les juristes du XIX^e siècle, nourris à l'exégèse civiliste, ne voyaient pas d'un très bon œil l'arrivée dans leur monde des sujets économiques, qu'ils considéraient au mieux comme des spéculations de droit naturel, au pire comme des aphorismes insusceptibles de constituer des normes. Pour des raisons pragmatiques, les économistes se

sont satisfaits de cette union forcée avec les juristes, car elle leur garantissait la plus large audience possible auprès de la jeunesse brillante et dorée d'alors qui constituerait les cadres dirigeants de l'avenir. Les juristes ont, au bout du compte, fini par tolérer ces nouvelles disciplines dans leurs programmes, car ils ont craint de perdre leur rôle de premier plan dans la formation et le recrutement de l'élite politico-administrative du pays face à la nouvelle concurrence des écoles de commerce et, surtout, de l'École libre des sciences politiques (future Sciences Po), créée en 1872.

Cette pénétration de l'économie, portée par les militants libéraux de la cause, dans le giron juridique, aura contribué au succès du libéralisme. Celui-ci, dans une distinction bien française et difficilement compréhensible du monde anglo-saxon, aura contribué à son succès politique sans pour autant imposer un modèle économique trop éloigné de l'intérêt général et duquel, de ce fait, la tradition française du pouvoir n'aurait pas su s'accommoder.

③ Peut-il y avoir un État sans finances ?

Cette question est le titre d'un article célèbre du professeur Paul Amselek (*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger [RDP]*, 1983). La question peut étonner, car on a du mal à imaginer une telle situation, même le modèle libéral de l'« État gendarme » – dont l'intervention est limitée à des fonctions régaliennes (justice, police, diplomatie, défense...) – supposant l'existence de moyens financiers à la disposition des organes du pouvoir.

► Le professeur Amselek envisage l'hypothèse théorique d'un État sans aucun moyen financier. De fait, cet État **ne pourrait avoir qu'un rôle d'autorité et de direction du secteur privé**, qui prendrait en charge l'intégralité des besoins sociaux. Il pourrait obliger les citoyens à s'affilier à tel organisme privé en imposant des dépenses (privées) obligatoires ; il pourrait fixer les prix de certains produits ou services par voie d'autorité : un tel État ne serait pas du tout un État libéral garantissant la liberté individuelle, bien au contraire.

Si un tel confinement peut éventuellement être adapté à des micro-sociétés, en revanche, dans des sociétés plus étendues et complexes, dans lesquelles les attentes des citoyens à l'égard du pouvoir sont plus nombreuses et diversifiées (sécurité, voirie, justice mais aussi éducation, santé...), la tâche de commandement s'avère incroyablement compliquée, et il peut être beaucoup plus simple que l'État assume directement certaines fonctions, ce qui suppose qu'il dispose de finances publiques.

Les citoyens y trouvent un second avantage, puisque le pouvoir n'a pas besoin de solliciter par réquisition ou autre forme de contrainte ce qu'il peut obtenir contre un prix en argent. Dès lors que l'État prend en charge ces fonctions sans devoir organiser la société civile, la contrainte juridique pesant sur les individus s'en trouve allégée.

► La question posée par Paul Amselek souligne le fait que les finances publiques sont un **instrument du libéralisme et de l'État de droit**, garant des libertés individuelles – ce qui est toujours aussi vrai mais peut-être moins évidemment perçu qu'il y a encore trente ou quarante ans. Comme l'écrit cet auteur, les « finances de l'État pourraient certes ne pas être là, ne pas exister, mais [...] si précisément elles existent, c'est parce qu'elles correspondent à une formule de gouvernement commode : une formule à la fois simplificatrice et libératrice ».

Il reste que l'excès de gestion publique est aussi repoussant que la privatisation extrême dans la prise en charge des besoins sociaux, si bien que le système idéal se trouve « quelque part entre l'État libéral paradisiaque dont rêvent encore, de manière naïve et souvent simpliste, certains nostalgiques du passé, et l'État providence de cauchemar que redoutent certains spéculateurs de l'avenir et dont Aldous Huxley a campé l'image dans son *Meilleur des Mondes* ».

On comprend que, malgré les apparences qui en font une discipline souvent fort technique, voire technocratique, les finances publiques posent toujours des questions politiques et les réponses qu'on apporte ne sont jamais neutres du point de vue du devenir commun.

Les finances publiques de l'Antiquité à la Révolution française

Pour aller plus loin

Les Romains commencent à organiser leurs finances publiques en centralisant les recettes de l'État au sein du *fiscus* (Trésor impérial) et de l'*aerarium* (Trésor de l'État romain). Les rois francs récupèrent le système fiscal romain, puis, progressivement, ces impôts sont éclatés entre les seigneurs féodaux et le Trésor public se « privatise ». Avec les croisades, coûteuses sur le plan financier, revient toutefois l'idée de recettes royales. Puis, tout au long de la monarchie, le pouvoir royal est confronté à la nécessité de trouver les moyens de financer ses actions, notamment militaires. Dès lors, il doit lever l'impôt et s'organiser pour gérer ses dépenses.

Lever l'impôt

Longtemps, le roi ne dispose que des ressources ordinaires tirées de son domaine (cens, revenus fonciers). Mais l'augmentation des charges – la guerre de Cent Ans (1337-1453) marquant un tournant en la matière – contraint le monarque à chercher de nouvelles recettes et donc à lever des impôts. Ils servent essentiellement à la **couverture des dépenses extraordinaires** : celles occasionnées par la guerre.

Lever l'impôt suppose un dialogue avec ceux sur lesquels il pèse, afin d'éviter les révoltes fiscales. Cependant, la monarchie française se bat, du XIII^e au XVIII^e siècles, contre l'affirmation d'un consentement préalable et annuel de l'impôt par une assemblée, préférant un **dialogue ponctuel avec les États généraux** (assemblée représentant les trois ordres du royaume : clergé, noblesse, tiers état), voire l'absence de dialogue. Ceux-ci se réunissent pour la première fois sous Philippe le Bel, en 1302. Pendant la guerre de Cent Ans, ils autorisent plusieurs impôts (aides, gabelle, traites, taille). D'abord provisoires, ceux-ci deviennent progressivement permanents. Ainsi, à partir de 1439, les États généraux réunis à Orléans autorisent la permanence de la taille destinée à financer une armée également permanente. Au lieu du consentement régulier des États généraux, le roi affirme, à partir de Charles VII (qui a régné de 1422 à 1461), le **droit royal d'imposer**.

La monarchie souffre néanmoins d'un morcellement du pouvoir fiscal, lui-même affaibli faute de consentement légitime. Dès lors que les besoins ne cessent de croître, les ressources fiscales viennent à manquer. Le pouvoir royal ne parvient pas à réformer le système, se heurtant à l'hostilité des parlements de Paris et de province et évitant de réunir les États généraux à partir de 1614.

Le refus de la réforme fiscale de 1787 par le parlement de Paris accélère la convocation des États généraux en 1789. Dès le 17 juin, le tiers état se transforme en l'Assemblée nationale, qui déclare nuls et illégaux tous les impôts existants, puisqu'établis sans le consentement de la Nation. Le 23 juin 1789, Louis XVI accepte que toute création ou prorogation fiscale soit désormais soumise au **consentement des députés de la Nation**. Ce pouvoir reste par la suite aux assemblées élues.

Les révolutionnaires suppriment d'abord les impôts indirects, considérés comme injustes et nocifs au développement économique, avant de les rétablir sous le Directoire. Ils créent des impôts directs : dès 1790-1791, la contribution foncière portant sur tous les terrains, la contribution mobilière portant sur tous les revenus qui ne sont pas tirés du commerce ou de la terre et la patente qui taxe les professions selon des signes extérieurs. Ce sont, avec l'impôt sur les portes et fenêtres, instauré en 1798, les ancêtres des « quatre vieilles ». Ils établissent également, par le suffrage censitaire (1791), un lien entre fiscalité et citoyenneté.

Financer les dépenses

Sous l'Ancien Régime, la dépense commande la recette. Cependant, les recettes fiscales ne parvenant pas à couvrir les besoins croissants de la monarchie, le roi doit s'endetter, au point que, à la fin de l'Ancien Régime, les intérêts de la dette représentent la moitié des dépenses de l'État. Pour faciliter le remboursement de sa dette, mais aussi pour des raisons de trésorerie, le monarque a recours à la dévaluation de la monnaie, puis tente de créer de la monnaie grâce à de nouvelles techniques, comme la monnaie fiduciaire.

La Révolution, héritière des dettes de la monarchie et prise dans les mêmes difficultés fiscales, essaie de créer, en 1789, des assignats garantis par les biens nationaux, en réalité d'une valeur huit fois plus élevée. La Révolution ouvre aussi le premier livre de la dette publique afin d'en centraliser la tenue.

Pour autoriser ces dépenses, le roi se dote de documents prévisionnels, qui se perfectionneront pour donner le budget. À partir de 1789, l'assemblée approuve chaque année les recettes et les dépenses.

Créer un appareil administratif financier

Qu'il s'agisse de collecter les impôts ou de payer les dépenses, la monarchie doit se doter d'un appareil administratif pour gérer les finances publiques. Jusqu'à la monarchie absolue, les décisions successives des rois accroissent l'efficacité du système.

Alors que, depuis Philippe Auguste (roi entre 1180 et 1223), la gestion des finances royales était confiée aux Templiers, au ^{xiv}^e siècle, le roi tente de se doter d'instruments à sa main. Après le renvoi des Templiers à partir de 1307, Philippe le Bel (roi de 1285 à 1314) crée des **receveurs** chargés d'encaisser les recettes et de payer les dépenses. À partir de 1323, ces agents doivent prêter serment devant les chambres des comptes royales, instituées à partir de 1320, qui les contrôlent. À la fin du Moyen Âge, le roi se dote d'un appareil administratif qui ne cesse ensuite de se développer.

En matière fiscale, Jacques Cœur, nommé Grand Argentier du royaume, sépare dès 1439 les ordonnateurs – chargés d'établir l'assiette – et les comptables – compétents pour le recouvrement. Louis XI (roi de 1461 à 1483) s'appuie sur l'appareil administratif pour accroître la centralisation et la puissance de l'État. Il nomme des **généraux des finances** chargés de gérer les dépenses et les recettes extraordinaires, et établit le premier document budgétaire : l'état au vrai. François I^{er} (roi de 1515 à 1547) crée, en 1523, une caisse centrale des recettes, placée sous la responsabilité du trésorier de l'épargne. En 1562 apparaît le titre de **surintendant des finances**. Chargé notamment du domaine royal, il permet au roi de déléguer une partie de ses compétences financières. La procédure budgétaire annuelle se précise, avec des documents de prévision et d'exécution budgétaires.

À partir de Louis XIV (roi de 1643 à 1715), ce mouvement d'extension des pouvoirs financiers et d'affirmation du pouvoir royal se rompt en raison de la crise financière de la monarchie. Colbert, Contrôleur général des finances, malgré ses réformes, doit déléguer à la Ferme générale, qu'il a instituée en 1681, le recouvrement des recettes – le trésor public ne sera à nouveau centralisé qu'à la veille de la Révolution.

Les finances publiques à l'époque contemporaine

④ Quels sont les principaux textes qui régissent les finances publiques sous la V^e République ?

Après 1945, l'extension du rôle financier de l'État a rendu nécessaire la formalisation de règles de préparation, de présentation, de discussion et d'exécution du budget. Les Constitutions du 27 octobre 1946 et du 4 octobre 1958 renvoient à une loi organique pour régler la matière budgétaire de l'État. Il y en aura trois.

► Le **décret-loi organique n° 56-601 du 19 juin 1956** a été pris après simple consultation des commissions des Finances du Parlement. Il conserve les principes budgétaires classiques (autorisation, annualité, spécialité, unité), mais en simplifie la mise en œuvre. Il renforce les pouvoirs de l'exécutif en matière de préparation et d'exécution du budget.

► L'**ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959** portant loi organique relative aux lois de finances a été préparée par l'exécutif sans consultation du Parlement. Elle s'inscrit dans la continuité du décret de 1956 et de la limitation de l'initiative financière du Parlement. Elle rationalise les procédures et accentue la prééminence de l'exécutif.

► La **loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** découle du constat de vieillissement de l'ordonnance de 1959. La LOLF, issue d'une proposition de loi parlementaire, fut adoptée à la quasi-unanimité. Elle réaffirme les principes du droit budgétaire et modifie les règles de présentation, de discussion et d'exécution du budget. Elle augmente l'information et les pouvoirs de contrôle du Parlement. Elle met en place des objectifs et des indicateurs de performance.

La LOLF marque aussi le point de départ d'une **convergence accrue entre le droit budgétaire et le droit de la comptabilité publique**, car elle contient un titre consacré aux comptes de l'État. Celui-ci, essentiellement de nature

réglementaire, a été longtemps régi par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP, dit « décret du centenaire » car il avait lui-même remplacé le précédent RGCP datant du 31 mai 1862). Il a été réformé par le **décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique**.

La dernière réforme de la LOLF en date a été opérée par la **loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**.

► La loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a autorisé le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics. **L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics** met fin à deux idées fondatrices de la responsabilité des comptables publics jusqu'alors : la systématicité du contrôle et la responsabilité personnelle et pécuniaire ; elle propose pour la première fois un régime unifié de responsabilité pour tous les gestionnaires publics, ordonnateurs ou comptables.

**L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959,
un outil au service du pouvoir exécutif ?**

Le saviez-vous ?

Selon l'économiste et historienne Florence Descamps, « l'ordonnance du 2 janvier 1959, grand-œuvre du directeur du Budget Gilbert Devaux (1957-1960), verrouille au profit de la direction du Budget la procédure de préparation du projet de loi de finances ; cette dernière acquiert ainsi, après le verrou du contrôle financier et le rabot des économies, **la maîtrise du robinet budgétaire, jusqu'alors partagé avec le Parlement** »⁽¹⁾.

(1) Florence Descamps, « Du verrou au sextant. Outils de gestion, outils de pouvoir. La direction du Budget et le contrôle de la dépense publique, 1919-1974 », *Gestion & Finances publiques*, n° 1, janvier-février 2019, p. 116-123 (p. 120).

5 Quelles sont les principales innovations introduites par la LOLF ?

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a réformé l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 sur un double plan, gestionnaire et politique.

► Sur le plan gestionnaire, la LOLF a introduit un modèle managérial, inspiré du monde de l'entreprise privée, de **gestion par la performance**. La nomenclature budgétaire (c'est-à-dire la façon dont les crédits budgétaires sont distribués) se décline désormais en grands ensembles de politiques publiques, les **missions**, subdivisées en **programmes**, en lieu et place de la traditionnelle logique de moyens qui prévalait jusqu'alors. Chaque politique publique se voit allouer des crédits, mais aussi des **objectifs** assortis d'**indicateurs** pour en évaluer la réalisation. La budgétisation par programme est donc tournée vers les **résultats de l'action publique** et non vers les moyens matériels et humains qu'elle met en œuvre.

L'équation sous-jacente à la LOLF consiste à donner **plus d'autonomie aux gestionnaires** dans le choix d'affectation de la ressource financière, en échange d'une responsabilité managériale accrue. C'est ainsi que le droit des finances publiques de l'État s'est enrichi de notions comme la fongibilité asymétrique des crédits ou encore le dialogue de gestion.

► Sur le plan politique, la LOLF a visé à **revaloriser le rôle du Parlement** dans une démarche d'amélioration de la démocratie financière.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)



Source : « Qu'est-ce que la LOLF ? », vie-publique.fr, 8 août 2024.

Adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) : une « innovation dans l'histoire administrative française » ?

« La LOLF s'inscrit dans un mouvement de fond visant à substituer un fonctionnement managérial de l'État, où ce sont les hommes qui comptent, à un fonctionnement juridique, où prime la norme. En ce sens, elle constitue une **innovation dans l'histoire administrative française** : la LOLF se met au service de la modernisation de l'État ».

Source : Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, coll. « Les rapports du Conseil d'analyse économique », 2007, p. 12 (extraits).

6 Comment le rôle du Parlement est-il revalorisé par la LOLF ?

- ▶ En amont du processus budgétaire, la LOLF institutionnalise – sans le rendre obligatoire pour l'exécutif – le débat d'orientation budgétaire, devenu **débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** en 2008, par lequel le Gouvernement peut associer le Parlement aux principaux arbitrages stratégiques.
- ▶ Surtout, la globalisation des crédits au niveau de la mission a permis un important **approfondissement du pouvoir d'amendement des parlementaires** sur les projets de loi de finances (PLF).
- ▶ Une fois le budget exécuté, la LOLF **revalorise la loi de règlement** (c'est-à-dire la loi de finances, par laquelle le Parlement exerce son contrôle sur le respect par le Gouvernement de l'autorisation budgétaire qui lui a été accordée) par le **mécanisme du chaînage vertueux**. Celui-ci impose un dépôt du projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique ; son examen

en première lecture doit obligatoirement intervenir avant le vote du PLF de l'année suivante. Le problème est que, par construction, la loi de règlement répond entièrement à une logique *ex post*; le chaînage vertueux, en garantissant une proximité chronologique entre la loi et l'exercice auquel elle se rapporte, fait en sorte que la loi de règlement remplisse au mieux sa fonction de contrôle du Gouvernement.

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques renomme les lois de règlement, désormais appelées « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », et avance la date limite de dépôt du projet par le Gouvernement au 1^{er} mai (au lieu du 1^{er} juin) afin de laisser davantage de temps au Parlement pour ses travaux de contrôle et d'évaluation.

7 Quels sont les principaux axes de réforme de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ?

Depuis 2001, la LOLF a été modifiée plusieurs fois. En 2005, 2009, 2012 et 2013, il s'était agi d'ajustements ponctuels n'entraînant pas d'évolutions majeures. En revanche, la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, issue d'une proposition de loi, apparaît comme la première réforme d'ampleur du cadre organique des finances publiques depuis vingt ans. Elle s'articule autour de trois axes structurants, et entre en vigueur à partir du dépôt du PLF pour 2023.

► **Améliorer la programmation pluriannuelle pour en faciliter le pilotage.** La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, régissant les lois de programmation des finances publiques (LPFP), est abrogée et intégrée au sein de la LOLF. La principale nouveauté est la

définition en loi de programmation, pour chaque année, d'un objectif d'évolution de la dépense publique des administrations publiques. Cet objectif est valorisé en volume (et non en part de PIB) et décliné par sous-secteur d'administration (État, administrations publiques locales...).

Les projets annuels de performance doivent s'étoffer d'une trajectoire triennale. La discussion parlementaire sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques disparaissent au profit d'un débat unique au Parlement, au printemps, sur l'orientation pluriannuelle des finances publiques.

► **Améliorer la transparence des finances publiques.** La loi de règlement est renommée « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ». Afin d'améliorer la lisibilité des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, un rapport sur les finances locales, qui peut faire l'objet d'un débat au Parlement, accompagne désormais le projet de loi de finances.

► **Renforcer l'information et rationaliser le travail du Parlement.** Le dépôt de la loi de règlement nouvellement dénommée est avancé au 1^{er} mai (au 1^{er} juin auparavant), afin d'améliorer le mécanisme de « chaînage vertueux » mis en place par la LOLF.

Une nouvelle sous-catégorie de loi de finances rectificative est créée, la loi de fin de gestion, qui permet, logiquement, de modifier le budget annuel en cours, mais qui ne peut contenir absolument aucune mesure fiscale nouvelle.

La date limite de publication des annexes générales (jaunes et « documents de politique transversale » – qui sont orange) est avancée au 1^{er} mardi d'octobre, en même temps que la date limite de dépôt du PLF et des annexes bleues (projets annuels de performance), alors que, jusque-là, elles pouvaient être communiquées par le Gouvernement une fois la discussion budgétaire commencée.

8 Les finances publiques ont-elles un impact environnemental ?

Les finances publiques sont le vecteur de mise en œuvre des différentes politiques publiques, et, à ce titre, leur mobilisation peut générer des **effets vertueux ou bien négatifs pour l'environnement**. La préoccupation environnementale en finances publiques n'est pas vraiment neuve, mais elle se manifestait traditionnellement sur le versant fiscal : il s'agissait d'influencer les comportements, en favorisant les plus vertueux pour l'environnement ou en frappant plus lourdement les activités jugées polluantes.

► Le « **verdissement** » de la fiscalité n'est pas suffisant pour rendre compte de la préoccupation environnementale en finances publiques, car il pose directement la question de son efficacité ; par exemple, ce n'est pas nécessairement parce qu'existe la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui frappe, notamment, le carburant des voitures, que les automobilistes laissent massivement leurs véhicules au garage. Il y a besoin d'évaluer les effets environnementaux d'une mesure financière, fiscale ou non d'ailleurs.

C'est pourquoi se développe, depuis quelques années seulement, ce qu'on appelle la « **budgétisation verte** ». Ce n'est pas un changement quant au contenu même du budget (les recettes et les dépenses qu'il autorise) mais une stratégie de parangonnage environnemental pour évaluer si une mesure financière est positive, neutre ou négative pour l'environnement.

► La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'impact environnemental du budget. Depuis 2021, ce nouveau rapport remplace le jaune sur le financement de la transition écologique et est désormais publié avec les jaunes.