

100 %
DROIT



FINANCES PUBLIQUES

4^e édition

ANNE-CLAIRE DUFOUR
SÉBASTIEN KOTT
CAROLE MONIOLLE
MANUEL TIRARD



*Des questionnaires
en fin de chapitre
pour vérifier
ses connaissances*



Table des matières

| | |
|---------------------|----|
| Avant-propos | 11 |
|---------------------|----|

Partie I

Le phénomène financier

| | |
|--|-----|
| Chapitre 1 | |
| Les deniers publics au cœur du phénomène financier | 17 |
| Section 1 | |
| Les recettes et les dépenses publiques | 19 |
| § 1 – Les recettes publiques | 20 |
| § 2 – Les dépenses publiques | 29 |
| Section 2 | |
| Du déficit public à la dette publique | 42 |
| § 1 – Opérations de trésorerie et opérations budgétaires | 42 |
| § 2 – La trésorerie et la dette des administrations publiques | 48 |
| Section 3 | |
| L'information financière publique | 64 |
| § 1 – Les méthodes comptables : enregistrement des données et présentation des comptes | 65 |
| § 2 – Les déploiements des techniques comptables au sein des administrations publiques : des redevabilités différentes | 70 |
| Chapitre 2 | |
| Les acteurs du phénomène financier | 85 |
| Section 1 | |
| Les administrations publiques | 85 |
| § 1 – L'État, un acteur majeur en réforme permanente | 86 |
| § 2 – Les collectivités territoriales et leurs établissements publics : entre autonomie financière et maîtrise des dépenses | 90 |
| § 3 – Les administrations de sécurité sociale à la recherche de l'équilibre financier | 94 |
| § 4 – L'Union européenne, un acteur au rôle croissant dans les finances publiques | 101 |

| | |
|--|-----|
| Section 2 | |
| Les gestionnaires publics | 103 |
| § 1 – Les acteurs de l'exécution budgétaire | 103 |
| § 2 – Les phases de l'exécution budgétaire | 109 |
| § 3 – Des responsabilités particulières | 113 |
| Section 3 | |
| Les institutions supérieures de contrôle et d'audit | 119 |
| § 1 – La Cour des comptes | 119 |
| § 2 – Les organismes associés | 124 |
| | |
| Chapitre 3 | |
| Le cadre juridique du phénomène financier | 129 |
| | |
| Section 1 | |
| La Constitution et le droit public financier | 130 |
| § 1 – La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen | 130 |
| § 2 – La Constitution du 4 octobre 1958 | 135 |
| Section 2 | |
| Les lois organiques: des « constitutions financières » | 137 |
| § 1 – L'État: l'ordonnance organique de 1959 et la loi organique du 1 ^{er} août 2001 | 138 |
| § 2 – Les collectivités territoriales: la loi organique du 29 juillet 2004 | 138 |
| § 3 – La Sécurité sociale: les LOLFSS du 2 août 2005 et du 14 mars 2022 | 138 |
| § 4 – La programmation des finances publiques: la loi organique du 17 décembre 2012 | 139 |
| Section 3 | |
| Les sources législatives et les principes budgétaires des finances publiques | 142 |
| § 1 – Les lois ordinaires, les lois de finances et les lois de financement | 142 |
| § 2 – Présentation des « principes » budgétaires | 143 |
| Section 4 | |
| Les conséquences de la construction européenne sur les comptes publics des États membres: des contraintes croissantes | 149 |
| § 1 – Les raisons de l'existence des contraintes européennes sur les finances des États | 150 |
| § 2 – Des contraintes théoriques jusqu'à la crise de 2008 | 153 |
| § 3 – Des contraintes en apparence plus effectives depuis la crise de 2008 | 155 |

Partie 2

Les finances de l'État

Chapitre 1

Budgets et lois de finances 173

Section 1

Présentation des lois de finances 173

§ 1 – La formalisation juridique de la loi de finances 173

§ 2 – L'objet et le contenu des lois de finances 178

§ 3 – La forme des lois de finances 187

§ 4 – La portée des lois de finances 196

Section 2

Les crédits budgétaires 202

§ 1 – Le cadre de la gestion budgétaire,
les nomenclatures des crédits 202

§ 2 – Le régime juridique des crédits budgétaires 208

Chapitre 2

La dynamique des lois de finances 215

Section 1

L'élaboration de la loi de finances 216

§ 1 – La préparation du projet de loi de finances
par le ministre des Finances 218

§ 2 – L'intervention encadrée du Parlement :
la délibération de la loi de finances 231

Section 2

L'exécution de la loi de finances 244

§ 1 – La mise en œuvre de la loi de finances 245

§ 2 – La modification de la loi de finances par le pouvoir exécutif 251

§ 3 – Les lois de finances rectificatives 259

Chapitre 3

Les contrôles des lois de finances 267

Section 1

Contrôler 269

§ 1 – Typologie des contrôles sur les finances publiques 270

§ 2 – Outils et objets du contrôle des finances publiques 275

| | |
|--|-----|
| Section 2 | |
| Les contrôleurs | 283 |
| § 1 – Les administrations et le contrôle financier | 283 |
| § 2 – Les juridictions et le contrôle financier | 287 |
| § 3 – Le Parlement et le contrôle financier | 292 |

Partie 3

Les finances locales

Chapitre 1

| | |
|--|-----|
| Des finances marquées par des relations financières multiples et la recherche d'une plus grande autonomie financière | 309 |
|--|-----|

Section 1

| | |
|--|-----|
| Des relations financières multiples | 309 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| § 1 – Les relations entre l'État et les collectivités locales | 310 |
| § 2 – Les relations entre les collectivités locales | 315 |

Section 2

| | |
|--|-----|
| Le renforcement relatif de l'autonomie financière | 320 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| § 1 – Les données du problème | 320 |
| § 2 – Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, un principe à portée limitée | 325 |
| § 3 – L'exigence d'une part déterminante de ressources propres : une portée relative | 328 |
| § 4 – La compensation relative des charges liées aux transferts de compétence | 332 |

Chapitre 2

| | |
|---|-----|
| Les caractéristiques des budgets locaux | 341 |
|---|-----|

Section 1

| | |
|-----------------------------|-----|
| Les dépenses locales | 341 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| § 1 – L'importance des dépenses locales | 341 |
| § 2 – L'analyse de la nature des dépenses des collectivités territoriales | 343 |

Section 2

| | |
|-------------------------------|-----|
| Les ressources locales | 348 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| § 1 – Les ressources fiscales | 348 |
| § 2 – Les concours et les compensations financiers de l'État | 358 |
| § 3 – Les mécanismes de solidarité | 370 |

Section 3

| | |
|--|-----|
| L'endettement des collectivités territoriales | 379 |
| § 1 – La liberté d'emprunter | 380 |
| § 2 – La gestion des emprunts structurés (toxiques) | 383 |
| § 3 – La dette des collectivités territoriales | 386 |

Chapitre 3

| | |
|---|-----|
| De la présentation statique des comptes des collectivités territoriales à la présentation dynamique du budget | 391 |
|---|-----|

Section 1

| | |
|---|-----|
| La présentation de la délibération portant budget primitif | 391 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| § 1 – Un budget de prévision et d'autorisation dans un cadre temporel | 392 |
| § 2 – Le contenu du budget | 393 |
| § 3 – La structure du budget et les documents budgétaires | 401 |

Section 2

| | |
|-------------------------------|-----|
| Les différents comptes | 405 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| § 1 – Les comptes des ordonnateurs | 405 |
| § 2 – Les comptes des comptables | 407 |

Section 3

| | |
|--------------------------------------|-----|
| L'adoption des budgets locaux | 408 |
|--------------------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| § 1 – La préparation du budget par l'organe exécutif | 408 |
| § 2 – L'adoption par l'assemblée délibérante | 410 |

Section 4

| | |
|---------------------------------------|-----|
| L'exécution des budgets locaux | 417 |
|---------------------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| § 1 – La mise en œuvre par l'organe exécutif | 417 |
| § 2 – Le compte administratif | 418 |

Section 5

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Le contrôle des budgets locaux | 420 |
|---------------------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| § 1 – Le contrôle des comptes | 421 |
| § 2 – Le contrôle de la gestion | 421 |
| § 3 – Le contrôle des actes budgétaires | 425 |
| § 4 – Le développement de la certification des comptes | 428 |

Partie 4

Les finances sociales

Chapitre 1

Le poids des finances sociales 441

Section 1

Les dépenses de la Sécurité sociale 441

§ 1 – L'importance du montant des dépenses sociales 442

§ 2 – La diversité des dépenses de la Sécurité sociale 447

Section 2

Les ressources de la Sécurité sociale 454

§ 1 – Les cotisations sociales 455

§ 2 – La fiscalité sociale 461

§ 3 – Les transferts financiers 471

Section 3

Les déséquilibres financiers de la Sécurité sociale 475

§ 1 – La recherche d'instruments d'équilibre de la Sécurité sociale 475

§ 2 – La gestion des déséquilibres de la Sécurité sociale 478

Chapitre 2

Présentation statique des lois de financement de la Sécurité sociale 487

Section 1

La mise en place des lois de financement de la Sécurité sociale 487

§ 1 – Les différents instruments législatifs d'extension
du pouvoir législatif 487

§ 2 – La révision constitutionnelle du 22 février 1996 489

§ 3 – L'évolution du cadre organique relatif
aux lois de financement de la Sécurité sociale 490

Section 2

Le particularisme des lois de financement de la Sécurité sociale 493

§ 1 – Les différentes catégories de lois de financement
de la Sécurité sociale 493

§ 2 – Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale 495

§ 3 – L'information du Parlement 504

Section 3

**La portée des dispositions inscrites en loi de financement
de la Sécurité sociale** 507

§ 1 – La portée des dispositions relatives aux ressources 507

§ 2 – La portée des dispositions relatives aux ressources
non permanentes 507

| | |
|--|-----|
| § 3 – La portée des dispositions relatives aux dépenses | 508 |
| § 4 – Les références à la notion d'équilibre financier | 509 |
| Chapitre 3 | |
| Présentation dynamique: la loi de financement de la Sécurité sociale en mouvement | 513 |
| Section 1 | |
| Le vote des projets de loi de financement de la Sécurité sociale | 513 |
| § 1 – Le débat d'orientation des finances sociales | 513 |
| § 2 – La préparation des projets de loi de financement de la Sécurité sociale | 514 |
| § 3 – L'adoption des projets de loi de financement de la Sécurité sociale | 517 |
| Section 2 | |
| L'application des lois de financement de la Sécurité sociale | 522 |
| § 1 – La mise en œuvre des objectifs inscrits en loi de financement | 522 |
| § 2 – Les résultats des objectifs inscrits en loi de financement | 534 |
| Section 3 | |
| Le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale | 539 |
| § 1 – Le contrôle exercé par le Parlement | 539 |
| § 2 – Le contrôle exercé par la Cour des comptes | 541 |
| § 3 – Les autres formes de contrôle | 546 |

Partie 5

Les finances européennes

| | |
|---|-----|
| Chapitre 1 | |
| Le particularisme des finances européennes | 555 |
| Section 1 | |
| La situation après le Traité de Rome de 1957 | 556 |
| § 1 – Le particularisme budgétaire | 556 |
| § 2 – Le particularisme douanier | 558 |

| | |
|--|-----|
| Section 2 | |
| Les changements autour du Traité de Maastricht de 1992 | 558 |
| Section 3 | |
| La situation récente | 560 |
| § 1 – Les finances européennes entre logiques (d’abord) internationales et (un peu) fédérales | 561 |
| § 2 – Le Plan de relance européen de 2020 (Next Generation EU) | 562 |
| | |
| Chapitre 2 | |
| Le poids des finances européennes | 567 |
| | |
| Section 1 | |
| Les dépenses de l’UE | 567 |
| § 1 – Les dépenses du budget annuel | 567 |
| § 2 – Les dépenses du Plan de relance | 571 |
| Section 2 | |
| Les recettes de l’UE | 572 |
| § 1 – Le détail des recettes | 572 |
| § 2 – Les enjeux liés aux recettes | 573 |
| | |
| Chapitre 3 | |
| Le formalisme du budget européen et la procédure budgétaire | 577 |
| | |
| Section 1 | |
| Approche statique des finances européennes : présentation du budget européen | 577 |
| § 1 – La forme du budget européen stricto sensu | 578 |
| § 2 – La forme du budget européen lato sensu : les principes budgétaires | 578 |
| Section 2 | |
| Approche dynamique des finances européennes : la procédure budgétaire | 581 |
| § 1 – La préparation et l’adoption du budget de l’UE | 581 |
| § 2 – L’exécution du budget de l’UE | 583 |
| § 3 – Le contrôle du budget de l’UE | 585 |
| | |
| Liste des abréviations utilisées | 593 |
| | |
| Index | 597 |