

6^e édition

À jour des lois de finances et de financement de la SS 2018

**LES
CARRÉS**



Stéphanie Damarey

L'essentiel *des* **Finances** **publiques**

Édition 2018

Gualino une marque de
lextenso

Stéphanie Damarey

L'essentiel *des* Finances publiques

6^e édition
2018

 *Gualino* une marque de


LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique;
- les Sciences économiques;
- les Sciences de gestion;
- les concours de la Fonction publique.

Stéphanie Damarey est Professeur de Droit public à l'Université de Lille, spécialisée en Finances publiques. Directrice honoraire de l'IPAG de Lille, elle dirige également le Master 2 Finances et Fiscalité publiques de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille.

Du même auteur, chez le même éditeur

Collection « Mémentos LMD »

– *Finances publiques*, 5^e éd. 2017-2018.



© Gualino éditeur, Lextenso éditions 2018
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux cedex
ISBN 978 - 2 - 297 - 06865 - 9
ISSN 1288-8206

Suivez-nous sur



PRÉSENTATION

Bien plus qu'une matière enseignée à l'Université, les *Finances publiques* sont devenues un incontournable pour découvrir autrement et complètement notre société et ses actualités.

Dans cette perspective, le présent ouvrage appréhende l'essentiel des finances de l'État, des finances des collectivités locales mais également de celles de la Sécurité sociale.

Il offre les clefs d'entrée permettant de comprendre les difficultés récurrentes de la France en termes de déficit et d'endettement publics et leurs répercussions dans le cadre de l'élaboration des budgets publics.

Ces contraintes suscitent une volonté de maîtrise de la dépense publique et de modernisation du fonctionnement de l'administration désormais tenue de s'engager en termes d'objectifs et de résultats. Une logique nouvelle et totalement différente issue de la Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances dite LOLF : un texte devenu un incontournable de la matière.

Ces nouvelles responsabilités dans l'emploi des deniers publics trouvent une traduction en termes de contrôles :

- intervention du Parlement – et s'agissant des autres budgets publics de leurs assemblées délibérantes – afin de vérifier l'emploi des fonds publics et le cas échéant, d'en tirer des conséquences, dans l'élaboration des projets de budget ;
- contrôle de l'administration sur elle-même dans une logique d'optimisation de l'emploi de crédits publics – qui a pris une tonalité particulière avec la LOLF et l'introduction d'une logique de performance ;
- contrôles des juges financiers que sont la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes ou encore la Cour de discipline budgétaire et financière afin de vérifier, notamment, la régularité de la dépense publique ou encore la sincérité des comptes publics.

SOMMAIRE

Présentation

3

PARTIE 1

Le déséquilibre des finances publiques

Chapitre 1 – Les recettes et dépenses publiques **17**

1 – Les dépenses publiques **17**

- *Le poids des dépenses publiques* 17
- *Les spécificités des dépenses de l'État* 18
- *Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales* 18
- *Les objectifs de dépenses de la Sécurité sociale* 19

2 – Les recettes publiques **20**

- *Le poids des prélèvements obligatoires* 20
 - a) *L'impôt* 20
 - b) *Les prélèvements sociaux* 22
- *Le recours à l'emprunt* 22
- *Les transferts financiers de l'État* 23

■ Les fonds de concours	23
■ Les prélèvements sur recettes	24

Chapitre 2 – Déficit et endettement publics au sens du Traité de Maastricht **25**

1 – Exigences et limites inhérentes aux critères maastrichiens	25
2 – La discipline budgétaire imposée aux États membres de l'Union européenne	26

PARTIE 2

Les lois de finances

Chapitre 3 – Les catégories de lois de finances **31**

1 – La loi de finances initiale	31
2 – La loi de finances rectificative	31
3 – La loi de règlement	32
4 – Les lois d'urgence	33

Chapitre 4 – Les principes encadrant l'adoption des lois de finances **37**

1 – L'adoption annuelle de la loi de finances	37
■ Entre principe d'annualité et nécessité d'une gestion pluriannuelle des finances publiques	38
a) L'affirmation lolfienne du principe d'annualité	38
b) Un principe adapté aux nécessités d'une pluriannualité des finances publiques	39
■ Les aménagements au principe d'annualité	41
a) La période complémentaire d'exécution du budget	41
b) Les engagements par anticipation	41
c) Les autorisations d'engagement et crédits de paiement	41
d) Les reports de crédits	42

2 – Unité et universalité des lois de finances	43
■ <i>La portée des principes d'unité et d'universalité</i>	43
■ <i>Les aménagements apportés aux principes d'unité et d'universalité</i>	44
a) Les fonds de concours	44
b) Les rétablissements de crédits	45
c) Les attributions de produits	45
d) Les budgets annexes	46
e) Les comptes spéciaux	46
f) Les prélèvements sur recettes	49
3 – La spécialisation des crédits contenus dans la loi de finances	49
■ <i>La combinaison unité de vote/unité de spécialité comme traduction du principe de spécialité budgétaire</i>	49
■ <i>Les aménagements au principe de spécialité</i>	50
a) Les transferts de crédits	50
b) Les virements de crédits	51
c) Les dotations pour provisions	51
d) Les fonds spéciaux	52
4 – L'équilibre des lois de finances	52
■ <i>La portée relative du principe budgétaire d'équilibre</i>	53
■ <i>Les mécanismes de préservation de l'équilibre budgétaire</i>	54
a) Les annulations de crédits	54
b) Les gels de crédits	55
5 – La sincérité dans le contenu des lois de finances	55
■ <i>L'apparition du principe de sincérité</i>	56
■ <i>Les fondements organiques et constitutionnels du principe de sincérité</i>	56

Chapitre 5 – L’adoption de la loi de finances de l’année	59
1 – Les délais d’adoption de la loi de finances	59
■ <i>Des délais fixés dans le respect du principe d’annualité</i>	59
a) Dépôt du projet de loi de finances	59
b) Priorité accordée à l’Assemblée nationale	60
c) Délai de 70 jours	60
d) Intervention de la Commission mixte paritaire	60
■ <i>Le vote « contraint » de la loi de finances</i>	61
■ <i>Le recours aux procédures d’urgence</i>	62
2 – Le vote de la loi de finances	62
■ <i>Les modalités techniques du vote des lois de finances</i>	62
a) La mission, unité de vote	62
b) La budgétisation au premier euro	63
c) Le pouvoir d’amendement du Parlement	64
■ <i>L’adoption de la loi de finances</i>	68
3 – Du vote de la loi de règlement à l’adoption de la loi de finances initiale	69
Chapitre 6 – L’apparition d’une logique de résultats	71
1 – L’évaluation de la performance	71
■ <i>Objectifs et indicateurs de résultat</i>	72
a) Point de vue du citoyen	72
b) Point de vue du contribuable	73
c) Point de vue de l’usager	73
■ <i>Le rôle essentiel des projets et rapports annuels de performances</i>	73
a) Un projet annuel de performances par programme	74
b) Un rapport annuel de performances par programme	74
2 – L’impact de l’évaluation	75

Chapitre 7 – La mission d’assistance exercée par la Cour des comptes **77**

1 – Contrôles et enquêtes menés par la Cour des comptes	78
2 – L’examen de l’exécution des lois de finances	79
■ <i>Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire</i>	80
■ <i>Le rapport sur la situation des finances publiques</i>	80
■ <i>Le rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative</i>	81
3 – La certification des comptes de l’État	81

PARTIE 3

Les lois de financement de la Sécurité sociale

Chapitre 8 – La notion de lois de financement de la Sécurité sociale **85**

1 – La qualification de loi de financement de la Sécurité sociale	85
2 – Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	86
■ <i>La délimitation matérielle des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	87
a) <i>Le contenu obligatoire</i>	88
b) <i>Le contenu facultatif</i>	89
c) <i>Le contenu interdit</i>	90
■ <i>Des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses</i>	91

Chapitre 9 – L’adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale **93**

1 – Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale	93
2 – L’adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale	95
■ <i>L’information des parlementaires</i>	95

- *Les délais d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale* 96
- *Les modalités de vote de la loi de financement de la Sécurité sociale* 98

Chapitre 10 – L'intervention de la Cour des comptes 99

- 1 – Contrôles et enquêtes menés par la Cour des comptes** 99
- 2 – L'examen de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale** 100
- 3 – La certification des comptes de la Sécurité sociale** 101

PARTIE 4

Les budgets locaux

Chapitre 11 – L'autonomie financière des collectivités territoriales 105

- 1 – Le poids des recettes locales comme critère d'autonomie financière** 105
 - *La notion de ressources propres* 106
 - *La part déterminante des ressources propres* 106
- 2 – Autonomie financière et autonomie fiscale** 107

Chapitre 12 – L'élaboration du budget local 109

- 1 – Les documents budgétaires locaux** 109
 - *Le budget primitif* 109
 - *Les modifications apportées au budget primitif* 109
 - *Le compte administratif* 110

2 – Les principes budgétaires encadrant l'adoption des budgets locaux	111
■ <i>L'annualité du budget local</i>	111
a) L'adoption annuelle du budget local	111
b) Le contrôle budgétaire initié en cas de budget non adopté dans les délais	112
c) Les aménagements au principe d'annualité	112
■ <i>Unité et universalité du budget local</i>	113
a) La portée des principes d'unité et d'universalité	113
b) Les aménagements aux principes d'unité et d'universalité	113
■ <i>Le principe de spécialité</i>	114
■ <i>Équilibre et sincérité du budget local</i>	115
3 – L'adoption du budget local	115
■ <i>Le débat d'orientation budgétaire</i>	115
■ <i>L'information préalable des membres de l'assemblée délibérante</i>	116
■ <i>Le vote du budget local</i>	116
Chapitre 13 – L'intervention de la chambre régionale des comptes	119
1 – Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes	119
■ <i>Budget non adopté dans les délais</i>	120
■ <i>Budget adopté en déséquilibre</i>	121
■ <i>Compte administratif adopté en déséquilibre</i>	121
■ <i>Compte administratif non voté dans les délais</i>	122
■ <i>Dépense obligatoire non inscrite au budget local</i>	122
2 – Le contrôle de la gestion exercé par les chambres régionales des comptes	123
■ <i>L'étendue des compétences des chambres régionales des comptes</i>	123
■ <i>L'émission de rapports d'observations</i>	123

PARTIE 5

L'exécution des budgets publics

Chapitre 14 – L'exécution des opérations de dépenses et de recettes	127
1 – Les acteurs de l'exécution des opérations de dépenses et de recettes	127
■ Les qualités d'ordonnateurs et de comptables	127
a) Les ordonnateurs	127
b) Les comptables publics	129
■ Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics	130
a) Les aménagements au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	130
b) La sanction de la méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables : la gestion de fait	131
2 – Les modalités administratives et comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes	131
■ L'exécution des opérations de dépenses	132
a) La phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	132
b) La phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	133
■ L'exécution des opérations de recettes	134
3 – Les contrôles exercés par le comptable public	135
■ Le contrôle de la dépense publique	135
a) Le contrôle de la régularité de la dépense	135
b) Le contrôle hiérarchisé de la dépense	136
■ Le contrôle de la recette publique	137

Chapitre 15 – Le contrôle exercé par le juge financier	139
1 – Le contrôle des comptes des comptables publics	139
■ <i>L'exercice de la fonction comptable</i>	141
■ <i>La mise en œuvre de la responsabilité du comptable public</i>	142
a) Le débet juridictionnel	142
b) Le débet administratif	143
c) La sanction pécuniaire	143
■ <i>L'atténuation de la responsabilité encourue par le comptable public</i>	144
a) Une atténuation a priori de la responsabilité du comptable public	145
b) La remise gracieuse de la responsabilité du comptable public	146
■ <i>Une responsabilité personnelle et pécuniaire supportée par le comptable public</i>	147
2 – Le contrôle porté sur les administrateurs	148
■ <i>Composition de la CDBF</i>	149
■ <i>Champ de compétences de la CDBF</i>	149
a) La saisine de la CDBF	149
b) Les infractions sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire et financière	150
c) Les personnes justiciables	153
■ <i>Les sanctions prononcées par la CDBF</i>	156
a) Les amendes prononcées par le CDBF	156
b) La publication de l'arrêt au Journal officiel	157
Bibliographie	159

Liste des abréviations

APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de Sécurité sociale
CRC	Chambre régionale des comptes
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CSS	Code de la Sécurité sociale
DGF	Dotation globale de fonctionnement
FMI	Fonds monétaire international
LFI	Loi de finances initiale
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
LFSSR	Loi de financement de la Sécurité sociale rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance-maladie
PAP	Projet annuel de performances
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
RAP	Rapport annuel de performances
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique

Le déséquilibre des finances publiques

PARTIE 1

Chapitre 1	- Les recettes et dépenses publiques	17
Chapitre 2	- Déficit et endettement publics au sens du Traité de Maastricht	25