

# Sommaire

## Présentation

5

### PARTIE 1

### L'élaboration des budgets publics

<b>Chapitre 1</b>	<b>Les sources normatives des finances publiques</b>	<b>19</b>
1	Les fondements constitutionnels des finances publiques	19
A	<i>La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen</i>	19
B	<i>La Constitution du 4 octobre 1958</i>	20
1)	Les compétences du Parlement	20
2)	Les modalités de vote des lois financières	20
3)	Le rôle dévolu à la Cour des comptes	21
4)	L'autonomie financière des collectivités territoriales	22
2	Les dispositions organiques	23
A	<i>La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001</i>	23
B	<i>La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005</i>	24
C	<i>La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales du 29 juillet 2004</i>	24
3	La jurisprudence constitutionnelle	25
A	<i>L'apport du contrôle de constitutionnalité à la matière financière</i>	25
B	<i>Le contrôle de constitutionnalité des lois financières</i>	26
4	Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	27



## Chapitre 2 L'équation (déficitaire) des recettes et dépenses publiques

	29
<b>1 Les dépenses publiques</b>	<b>29</b>
<i>A - Le poids des dépenses publiques</i>	29
<i>B - Les particularités des dépenses de l'État</i>	30
<i>C - Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales</i>	31
1) Les dettes exigibles	31
2) Les dépenses reconnues obligatoires par la loi	32
<i>D - Les objectifs de dépenses de la Sécurité sociale</i>	32
<b>2 Les recettes publiques</b>	<b>33</b>
<i>A - Les impôts</i>	34
1) Le consentement à l'impôt	35
2) Les bases d'imposition	36
<i>a) L'imposition des revenus</i>	36
<i>b) L'imposition du capital</i>	40
<i>c) L'imposition de la consommation</i>	43
<i>B - Les prélèvements sociaux</i>	44
<i>C - Le recours à l'emprunt</i>	45
1) Des situations d'endettement contrastées	45
<i>a) Un endettement local encadré</i>	45
<i>b) Les dérives de l'endettement de l'État</i>	46
2) L'introduction d'une règle d'or	47
<i>D - Les concours financiers de l'État</i>	48
1) Diversité des concours financiers de l'État	48
<i>a) La dotation globale de fonctionnement</i>	49
<i>b) Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée</i>	49
2) Objet des concours financiers de l'État	49
<i>E - Les fonds de concours</i>	50
1) Le respect de l'intention de la partie versante	50
2) La diversité des fonds de concours	51
3) L'évaluation des fonds de concours	51
<i>F - Les prélèvements sur recettes</i>	52
1) La consécration de la technique des prélèvements sur recettes	52
2) Prélèvements et affectations de recettes	53
<b>3 Déficit et endettement publics</b>	<b>53</b>
<i>A - Exigences et limites inhérentes aux critères maastrichiens</i>	54
<i>B - La discipline budgétaire européenne à l'épreuve de la crise</i>	55



<b>1 Entre annualité et pluriannualité budgétaires</b>	<b>59</b>
<i>A - L'adoption annuelle du budget public</i>	60
1) Des délais stricts d'adoption du budget de l'État	60
2) L'adoption annuelle des lois de financement de la Sécurité sociale	61
3) Les spécificités de l'annualité budgétaire appliquée aux budgets locaux	61
<i>B - La pluriannualisation des perspectives budgétaires</i>	62
1) Les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques	63
2) La pratique des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques	63
<i>C - Les aménagements nécessaires</i>	64
1) La période complémentaire d'exécution du budget	64
2) Les engagements par anticipation	65
3) Les autorisations d'engagement et crédits de paiement	65
4) Les reports de crédits	66
<b>2 Unité et universalité budgétaires</b>	66
<i>A - Une information claire et nécessaire à l'adoption du budget</i>	66
<i>B - La nécessité d'affecter certaines recettes à certaines dépenses</i>	67
1) La technique des fonds de concours	67
2) La technique des rétablissements de crédits	68
3) Les attributions de produits	68
4) Le recours limité aux budgets annexes	68
<i>a) L'utilisation contestée des budgets annexes dans le cadre de l'ordonnance de 1959</i>	68
<i>b) L'orthodoxie recherchée par la loi organique de 2001</i>	69
<i>c) Le régime juridique applicable aux budgets annexes</i>	70
<i>d) La pratique des budgets annexes</i>	70
5) L'utilisation des comptes spéciaux	72
<i>a) Les catégories des comptes spéciaux</i>	72
<i>b) Le régime juridique applicable aux comptes spéciaux</i>	74
<i>c) La pratique des comptes spéciaux (du Trésor)</i>	74
<b>3 La spécialisation des crédits comme garantie de l'exercice par le Parlement de son pouvoir budgétaire</b>	75
<i>A - De l'abonnement à la spécialité budgétaire</i>	76
1) La déconnexion des unités de vote et de spécialité	76
2) Le programme/la dotation, nouvelles unités de spécialité	77
<i>B - Les aménagements au principe de spécialité</i>	78
1) Les transferts de crédits	78
2) Les virements de crédits	79
3) Les dotations pour provisions	79
4) Les fonds spéciaux	80



<b>4 Un principe d'équilibre budgétaire à géométrie variable</b>	<b>82</b>
<i>A - La recherche d'un équilibre du budget de l'État</i>	82
1) La portée relative du principe budgétaire d'équilibre	82
2) Les mécanismes de préservation de l'équilibre budgétaire	83
<i>B - Le respect des objectifs de dépense de la Sécurité sociale</i>	84
<i>C - La nécessité d'un équilibre des budgets locaux</i>	84
<b>5 L'exigence de sincérité du contenu budgétaire</b>	<b>85</b>
<i>A - La consécration de la sincérité des lois de finances</i>	85
1) L'apparition du principe de sincérité	85
2) Les fondements organiques et constitutionnels du principe de sincérité	85
<i>B - L'équilibre réel et sincère des budgets locaux</i>	86

## **Chapitre 4 L'adoption des budgets publics** 89

<b>1 L'adoption des lois de finances</b>	<b>89</b>
<i>A - Les catégories de lois de finances</i>	89
1) La loi de finances initiale	89
2) La loi de finances rectificative	90
3) La loi de règlement	90
4) Les lois d'urgence	91
<i>B - Le contenu des lois de finances initiales et rectificatives</i>	94
1) La délimitation matérielle du contenu des lois de finances	94
a) Le contenu obligatoire	94
b) Le contenu exclusif	94
c) Le contenu partagé	95
d) Le contenu interdit	95
2) L'architecture des lois de finances	95
a) La première partie de la loi de finances	96
b) La deuxième partie de la loi de finances	97
3) De la nature des crédits contenus dans les lois de finances	97
a) Crédits limitatifs et évaluatifs	97
b) Les décrets d'avance, aménagement au caractère limitatif des crédits	98
<i>C - La procédure d'adoption des lois de finances</i>	98
1) Les délais d'adoption de la loi de finances	98
a) Des délais fixés dans le respect du principe d'annualité	98
b) Le vote « contraint » de la loi de finances	99
c) Le recours aux procédures d'urgence	100
2) Le vote de la loi de finances	101
a) La mission, unité de vote	101
b) La budgétisation au premier euro	101
c) Le pouvoir d'amendement du Parlement	102
3) L'adoption de la loi de finances	106
4) Du vote de la loi de règlement à l'adoption de la loi de finances initiale	106



2 L'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	108
A - La notion de loi de financement de la Sécurité sociale	108
1) La qualification de loi de financement de la Sécurité sociale	108
2) Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	110
a) Le contenu obligatoire	110
b) Le contenu facultatif	110
c) Le contenu interdit	111
B - La procédure d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	112
1) Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale	112
2) L'adoption parlementaire du budget de la Sécurité sociale	113
a) L'information des parlementaires	113
b) Les délais d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	114
c) Les modalités de vote de la loi de financement de la Sécurité sociale	115
3 L'adoption des budgets locaux	115
A - Le débat d'orientation budgétaire	115
B - L'information préalable des membres de l'assemblée délibérante	116
C - Le vote du budget local	116

## PARTIE 2

### L'exécution des budgets publics

Chapitre 5 Les spécificités de l'exécution des lois de finances	121
1 La mise à disposition des crédits budgétaires	121
2 L'adaptation de la loi de finances en cours d'exercice budgétaire	122
A - Par l'adoption de lois de finances rectificatives	123
B - Par l'intervention du pouvoir réglementaire	124
1) Les modifications apportées à la répartition des crédits	128
a) Les transferts de crédits	129
b) Les virements de crédits	129
2) La modification du montant de la dépense	130
a) Les décrets d'avance	131
b) Les annulations de crédits	135
c) Les reports de crédits	137



<b>Chapitre 6</b>	<b>L'exécution comptable des budgets publics</b>	<b>139</b>
1	Les acteurs de l'exécution des budgets publics	139
A	<i>Les ordonnateurs et les comptables publics</i>	139
1)	Les ordonnateurs	139
a)	<i>La qualité d'ordonnateur</i>	140
b)	<i>Globalisation et fongibilité des crédits</i>	141
2)	Les comptables publics	142
B	<i>Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics</i>	142
1)	Les aménagements au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	143
a)	<i>Les régies financières</i>	143
b)	<i>Le paiement sans ordonnancement préalable (PSOP)</i>	144
2)	La méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	144
2	Les modalités administratives et comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes	145
A	<i>L'exécution des opérations de dépenses</i>	145
1)	La phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	145
a)	<i>L'engagement de la dépense publique</i>	145
b)	<i>La liquidation de la dépense publique</i>	146
c)	<i>L'ordonnancement de la dépense publique</i>	146
2)	La phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	147
a)	<i>L'hypothèse d'un refus de paiement opposé par le comptable public</i>	148
b)	<i>L'usage par l'ordonnateur de son pouvoir de réquisition</i>	148
B	<i>L'exécution des opérations de recettes</i>	149
1)	Les étapes de l'exécution des opérations de recettes	149
2)	Le caractère exécutoire des titres de recettes	150

### PARTIE 3

## Le contrôle de l'exécution des budgets publics

<b>Chapitre 7</b>	<b>Les contrôles politiques</b>	<b>155</b>
1	L'intervention du Parlement	155
A	<i>Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances</i>	156
1)	La maîtrise de l'autorisation budgétaire en cours d'exécution de la loi de finances	156
a)	<i>Les procédures d'informations préalables</i>	156
b)	<i>Le rendre compte</i>	157
c)	<i>Le plafonnement des modifications de crédits</i>	157



2) La nécessité d'un vote effectif de la loi de règlement	158
a) <i>L'inutilité constatée de la loi de règlement</i>	159
b) <i>La loi de règlement revalorisée par la LOLF</i>	160
3) L'enrichissement de l'information à destination des parlementaires	161
a) <i>La mission d'assistance confiée à la Cour des comptes</i>	161
b) <i>Le renforcement du rôle des commissions parlementaires</i>	162
B - <i>Le contrôle parlementaire de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	164
1) <i>Le contrôle du dernier exercice clos</i>	164
2) <i>Le rôle des commissions parlementaires</i>	165
2 L'adoption du compte administratif (administration décentralisée)	166

## Chapitre 8 L'intervention du juge financier 169

1 Le jugement des comptes des comptables publics	170
A - <i>L'engagement de la responsabilité du comptable public</i>	171
B - <i>L'atténuation de la responsabilité encourue par le comptable public</i>	172
1) <i>La responsabilité du comptable public écartée à raison d'un ordre de réquisition</i>	172
2) <i>L'incidence d'une admission en non-valeur sur la responsabilité du comptable public</i>	172
3) <i>L'appréciation des circonstances de force majeure</i>	173
4) <i>La remise gracieuse de la responsabilité du comptable public</i>	173
C - <i>Une responsabilité personnelle et pécuniaire supportée par le comptable public</i>	174
2 La responsabilité des administrateurs	176
A - <i>La saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière</i>	176
B - <i>Les infractions sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire et financière</i>	177
C - <i>Les personnes justiciables</i>	178
D - <i>Les sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière</i>	178
1) <i>La sanction pécuniaire : l'amende prononcée par la Cour de discipline budgétaire et financière</i>	179
2) <i>La sanction morale : la publication de l'arrêt</i>	179
3 La mission d'assistance confiée à la Cour des comptes	181
A - <i>Contrôles, enquêtes et évaluations menés par la Cour des comptes</i>	181
B - <i>L'examen de l'exécution des lois de finances</i>	182
1) <i>Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire</i>	182
2) <i>Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	183



3) Le rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative	183
C - <i>La certification des comptes publics</i>	184
<b>4 Le contrôle de la gestion</b>	<b>185</b>
A - <i>Les contrôles exercés par la Cour des comptes</i>	185
1) L'étendue des compétences de la Cour des comptes	185
2) Les modalités du contrôle de la gestion	186
a) <i>L'élaboration du programme de travail</i>	186
b) <i>La matérialisation du contrôle de la gestion</i>	187
B - <i>Le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes</i>	189
1) L'étendue des compétences des chambres régionales des comptes	189
2) L'émission de rapports d'observations	190
<b>5 Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes</b>	<b>190</b>
A - <i>Budget non adopté dans les délais</i>	191
B - <i>Budget adopté en déséquilibre</i>	193
C - <i>Compte administratif adopté en déséquilibre</i>	196
D - <i>Compte administratif non voté dans les délais</i>	198
E - <i>Dépense obligatoire non inscrite au budget local</i>	198
1) L'intérêt à saisir la chambre régionale des comptes	198
2) Le constat du caractère obligatoire de la dépense	199
3) La mise en demeure adressée à la collectivité locale concernée	200
4) L'arrêté préfectoral de règlement d'office	200

## **Chapitre 9 Le contrôle de gestion** 203

<b>1 L'évaluation de la performance</b>	<b>203</b>
A - <i>L'évaluation de la performance au sein de la loi de finances</i>	203
1) Les objectifs fixés en projets annuels de performances	204
2) L'évaluation : le rapport annuel de performances	204
B - <i>Objectifs et indicateurs de résultat</i>	205
<b>2 L'impact de l'évaluation</b>	<b>207</b>
A - <i>L'impact du contrôle de gestion sur l'activité de l'administration</i>	207
B - <i>Évaluation et responsabilité</i>	209
1) L'identification des responsables de programme	209
2) La détermination de la responsabilité supportée par le responsable de programme/gestionnaire	211

## **Bibliographie** 215

## **Index** 217