

**LES
CARRÉS**



2023-2024
11^e édition

L'essentiel **des** **FINANCES** **PUBLIQUES**

**Intègre
les dispositions
de la LFI, de la LFSS
et de la LFRSS
pour 2023**

Stéphanie Damarey

 *Gualino* un savoir-faire
Lextenso

2023-2024
11^e édition

L'essentiel

des

FINANCES PUBLIQUES

Stéphanie Damarey

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 agrégé de Droit public à l'Université 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 « Carrés Rouge »

- L'essentiel des finances publiques, 11^e éd. 2023.

Collection « Mémentos »

- Finances publiques, 11^e éd. 2023.



© 2023, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297221863
ISSN 1288-8206
Collection Les Carrés Rouge

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

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 *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.

PLAN DE COURS

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* 17
- *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* 21
- *Le recours à l'emprunt* 21
- *Les transferts financiers de l'État* 22

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

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	27

PARTIE 2 **Les lois de finances**

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

1 – La loi de finances initiale	31
2 – Les lois de finances rectificatives et la loi de finances de fin de gestion	31
3 – La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes	32
4 – Les lois adoptées selon les procédures accélérées	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) Les autorisations d'engagement et crédits de paiement	41
b) Les reports de crédits	42

2 – Unité et universalité des lois de finances	42
■ <i>La portée des principes d'unité et d'universalité</i>	42
■ <i>Les aménagements apportés aux principes d'unité et d'universalité</i>	43
a) Les fonds de concours	43
b) Les rétablissements de crédits	44
c) Les attributions de produits	45
d) Les budgets annexes	45
e) Les comptes spéciaux	46
f) Les prélèvements sur recettes	48
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>	53
a) Les annulations de crédits	53
b) Les gels de crédits	54
5 – La sincérité dans le contenu des lois de finances	55
■ <i>L'apparition du principe de sincérité</i>	55
■ <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	59
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 accélérées</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>	67
3 – L'introduction d'un chaînage vertueux dans l'adoption de la loi de finances initiale	68
Chapitre 6 – L'apparition d'une logique de résultats	71
1 – L'évaluation de la performance	71
■ <i>Objectifs et indicateurs de résultat</i>	71
a) Point de vue du citoyen	72
b) Point de vue du contribuable	72
c) Point de vue de l'utilisateur	73
■ <i>Le rôle essentiel des projets et rapports annuels de performances</i>	73
a) Un projet annuel de performances par programme	73
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 et les perspectives des finances publiques</i>	80

■ Le rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative	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
--	-----------

■ La délimitation matérielle des lois de financement de la Sécurité sociale	87
---	----

a) Le contenu obligatoire	87
---------------------------	----

b) Le contenu facultatif	89
--------------------------	----

c) Le contenu interdit	90
------------------------	----

■ Des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses	90
---	----

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
---	-----------

■ L'information des parlementaires	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	97
---	----

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	105
■ 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	110
■ L'annualité du budget local	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>	114
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>	115
■ <i>Le vote du budget local</i>	116
Chapitre 13 – L'intervention de la chambre régionale des comptes	117
1 – Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes	117
■ <i>Budget non adopté dans les délais</i>	118
■ <i>Budget adopté en déséquilibre</i>	119
■ <i>Compte administratif non voté dans les délais</i>	119
■ <i>Compte administratif adopté en déséquilibre</i>	119
■ <i>Dépense obligatoire non inscrite au budget local</i>	120
2 – Le contrôle de la gestion exercé par les chambres régionales des comptes	121
■ <i>L'étendue des compétences des chambres régionales des comptes</i>	121
■ <i>L'émission de rapports d'observations</i>	121

PARTIE 5

L'exécution des budgets publics

Chapitre 14 – L'exécution des opérations de dépenses et de recettes	125
1 – Les acteurs de l'exécution des opérations de dépenses et de recettes	125
■ Les qualités d'ordonnateurs et de comptables	125
a) Les ordonnateurs	125
b) Les comptables publics	127
■ Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics	128
a) Les aménagements au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables	128
b) La sanction de la méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables : la gestion de fait	129
2 – Les modalités administratives et comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes	129
■ L'exécution des opérations de dépenses	129
a) La phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	129
b) La phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	130
■ L'exécution des opérations de recettes	132
3 – Les contrôles exercés par le comptable public	132
■ Le contrôle de la dépense publique	133
a) Le contrôle de la régularité de la dépense	133
b) Le contrôle hiérarchisé de la dépense	133
■ Le contrôle de la recette publique	134

Chapitre 15 – Le contrôle exercé par le juge financier	135
<i>1 – La mise en place d'un régime de responsabilité financière unifié</i>	<i>135</i>
<i>2 – Le nouveau cadre juridique du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics</i>	<i>136</i>
■ <i>Dix infractions financières sanctionnables</i>	137
■ <i>Les justiciables</i>	138
Bibliographie	141

Liste des abréviations

APU	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de Sécurité sociale
CADES	Caisse d'amortissement de la dette 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
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
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
LRGAC	Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
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
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

PARTIE 1

Le déséquilibre des finances publiques

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

Chapitre 1

Les recettes et dépenses publiques

Les recettes, comme les dépenses, sont dites publiques en ce qu'elles concernent :

- l'État auxquels sont rattachés les divers organismes d'administration centrale tels les Universités, l'École nationale d'administration, le musée du Louvre... ;
- la Sécurité sociale ;
- les administrations décentralisées que sont les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les établissements publics qui leur sont rattachés.

1 Les dépenses publiques

■ Le poids des dépenses publiques

L'histoire des dépenses publiques est celle d'une constante et importante progression. Ainsi, entre 1828 et 1914, l'ensemble des dépenses publiques représentait 12 % du PIB.

Ce poids s'élève à environ 24 % entre les deux guerres et, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, 40,8 % du PIB. Cette augmentation significative coïncide avec l'apparition de la Sécurité sociale.

Progressant encore, les dépenses publiques représentent depuis 1985 plus de 50 % du PIB et s'établissent à 58,1 % en 2022 (Insee).

■ Les spécificités des dépenses de l'État

Les dépenses de l'État recèlent deux spécificités : le poids des dépenses de personnel et la charge des intérêts de la dette :

- **les dépenses de personnel** représentaient en moyenne, au début des années 2000, 40 % du budget de l'État. Ce poids conséquent a justifié qu'un intérêt particulier leur soit accordé avec l'objectif d'en diminuer le montant. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une politique de remplacement d'un départ sur deux en retraite a ainsi été mise en place. Une politique qui a porté des fruits variables puisqu'en 2010, les dépenses de personnel

représentaient 28,7 % du budget de l'État, 41,6 % en 2011, 31,4 % en 2012 et 23 % en 2013. Elles s'établissaient de nouveau à 38,4 % en 2019 puis ont progressivement diminué pour représenter, en projet de loi de finances pour 2023, 27 % du budget général de l'État ;

- **la charge de la dette de l'État**, soit le montant des intérêts dus au titre des emprunts contractés, représente un autre poste budgétaire important au sein du budget de l'État. Elle s'évaluait en loi de finances pour 2019 à 12,3 % des dépenses du budget général de l'État et s'établit à 7 % de ce budget avec le projet de loi de finances pour 2023.

Ainsi que le relevait la Cour des comptes en 2004 dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances, l'État est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette. Ce constat ne peut qu'être réitéré en 2023 alors que le montant de la charge de la dette de l'État s'établit désormais à 51,75 milliards €. Son montant évolue, d'année en année, par l'effet « volume », « taux » et « inflation » (*Sénat, projet de loi de finances pour 2014, mission Engagements financiers de l'État*). En 2013, l'effet « taux » a permis d'en réduire le montant de 0,9 milliard € par rapport à l'année précédente, la France profitant de taux d'intérêt bas, de l'ordre de 1,35 % à 10 ans. Une dépense qualifiée de « stérile » alors qu'elle correspond aux seuls intérêts versés par l'État à ses créanciers (*Sénat, projet de loi de finances pour 2016, mission Engagements financiers de l'État*).

■ Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales

Parmi les dépenses locales, certaines sont obligatoires, c'est-à-dire que les collectivités locales ont l'obligation d'inscrire à leur budget les crédits nécessaires à leur financement.

C'est le cas des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles ainsi que des dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Dettes exigibles	Pour être exigible, une dette doit être certaine (c'est-à-dire que son origine juridique ne fait aucun doute), liquide et que son montant peut être exactement calculé . Tel sera le cas d'une dépense due à raison de l'exécution par le cocontractant de l'administration de sa part du contrat. Une fois la prestation réalisée ou le bien livré, il a droit à être payé. Tel est également le cas de l'agent territorial qui, une fois le service fait, a le droit d'obtenir le paiement de son traitement.
Dépense prévue par la loi	Le législateur a identifié des dépenses qui s'imposent aux collectivités locales. Tel est le cas pour les communes des dépenses d'entretien des voiries communales, de l'entretien de l'hôtel de ville ou encore des cimetières ; pour les départements, les dépenses de fonctionnement des collèges et de transports scolaires ainsi que les dépenses relatives à l'action sociale et à la santé ; pour les régions, les dépenses de fonctionnement des lycées...