

**LES  
CARRÉS**



**2022  
10<sup>e</sup> édition**

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

À jour de la loi  
organique relative  
à la modernisation  
de la gestion des  
finances publiques  
du 28 décembre 2021

**Stéphanie Damarey**

**G***ualino* un savoir-faire de  
**Lextenso**



2022  
10<sup>e</sup> 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, 10<sup>e</sup> éd. 2022.

### Collection « Mémentos »

- Finances publiques, 9<sup>e</sup> éd. 2021-2022.



© 2022, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
ISBN 978-2-297-17264-6

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto: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<sup>er</sup> 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

<b>Présentation</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

## PARTIE 1

### **Le déséquilibre des finances publiques**

<b>Chapitre 1 – Les recettes et dépenses publiques</b>	<b>17</b>
<b>1 – Les dépenses publiques</b>	<b>17</b>
■ <i>Le poids des dépenses publiques</i>	17
■ <i>Les spécificités des dépenses de l'État</i>	17
■ <i>Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales</i>	18
■ <i>Les objectifs de dépenses de la Sécurité sociale</i>	19
<b>2 – Les recettes publiques</b>	<b>19</b>
■ <i>Le poids des prélèvements obligatoires</i>	19
a) <i>L'impôt</i>	20
b) <i>Les prélèvements sociaux</i>	21
■ <i>Le recours à l'emprunt</i>	21
■ <i>Les transferts financiers de l'État</i>	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* 26

## **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

<b>2 – Unité et universalité des lois de finances</b>	<b>42</b>
■ <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	44
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	49
<b>3 – La spécialisation des crédits contenus dans la loi de finances</b>	<b>49</b>
■ <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	51
b) Les virements de crédits	51
c) Les dotations pour provisions	52
d) Les fonds spéciaux	52
<b>4 – L'équilibre des lois de finances</b>	<b>53</b>
■ <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
<b>5 – La sincérité dans le contenu des lois de finances</b>	<b>56</b>
■ <i>L'apparition du principe de sincérité</i>	56
■ <i>Les fondements organiques et constitutionnels du principe de sincérité</i>	56
<b>Chapitre 5 – L'adoption de la loi de finances de l'année</b>	<b>59</b>
<b>1 – Les délais d'adoption de la loi de finances</b>	<b>59</b>
■ <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
<b>2 – Le vote de la loi de finances</b>	<b>62</b>
■ <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
<b>3 – L'introduction d'un chaînage vertueux dans l'adoption de la loi de finances initiale</b>	<b>69</b>
<b>Chapitre 6 – L'apparition d'une logique de résultats</b>	<b>71</b>
<hr/>	
<b>1 – L'évaluation de la performance</b>	<b>71</b>
■ <i>Objectifs et indicateurs de résultat</i>	71
a) Point de vue du citoyen	72
b) Point de vue du contribuable	73
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	74
b) Un rapport annuel de performances par programme	74
<b>2 – L'impact de l'évaluation</b>	<b>75</b>
<b>Chapitre 7 – La mission d'assistance exercée par la Cour des comptes</b>	<b>77</b>
<hr/>	
<b>1 – Contrôles et enquêtes menés par la Cour des comptes</b>	<b>78</b>
<b>2 – L'examen de l'exécution des lois de finances</b>	<b>79</b>
■ <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

■ <i>Le rapport relatif aux mouvements de crédits opérés par voie administrative</i>	81
<b>3 – La certification des comptes de l'État</b>	<b>81</b>

## PARTIE 3

### Les lois de financement de la Sécurité sociale

<b>Chapitre 8 – La notion de lois de financement de la Sécurité sociale</b>	<b>85</b>
<i>1 – La qualification de loi de financement de la Sécurité sociale</i>	85
<i>2 – Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	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
<b>Chapitre 9 – L'adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale</b>	<b>93</b>
<i>1 – Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale</i>	93
<i>2 – L'adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale</i>	95
■ <i>L'information des parlementaires</i>	95
■ <i>Les délais d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	96
■ <i>Les modalités de vote de la loi de financement de la Sécurité sociale</i>	97

<b>Chapitre 10 – L’intervention de la Cour des comptes</b>	<b>99</b>
<i>1 – Contrôles et enquêtes menés par la Cour des comptes</i>	<i>99</i>
<i>2 – L’examen de l’application des lois de financement de la Sécurité sociale</i>	<i>100</i>
<i>3 – La certification des comptes de la Sécurité sociale</i>	<i>101</i>

**PARTIE 4**  
**Les budgets locaux**

<b>Chapitre 11 – L’autonomie financière des collectivités territoriales</b>	<b>105</b>
<i>1 – Le poids des recettes locales comme critère d’autonomie financière</i>	<i>105</i>
■ <i>La notion de ressources propres</i>	<i>105</i>
■ <i>La part déterminante des ressources propres</i>	<i>106</i>
<i>2 – Autonomie financière et autonomie fiscale</i>	<i>106</i>
<b>Chapitre 12 – L’élaboration du budget local</b>	<b>109</b>
<i>1 – Les documents budgétaires locaux</i>	<i>109</i>
■ <i>Le budget primitif</i>	<i>109</i>
■ <i>Les modifications apportées au budget primitif</i>	<i>109</i>
■ <i>Le compte administratif</i>	<i>110</i>
<i>2 – Les principes budgétaires encadrant l’adoption des budgets locaux</i>	<i>110</i>
■ <i>L’annualité du budget local</i>	<i>111</i>
a) <i>L’adoption annuelle du budget local</i>	<i>111</i>
b) <i>Le contrôle budgétaire initié en cas de budget non adopté dans les délais</i>	<i>112</i>

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
<b>3 – L'adoption du budget local</b>	<b>115</b>
■ <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
<b>Chapitre 13 – L'intervention de la chambre régionale des comptes</b>	<b>117</b>
<hr/>	
<b>1 – Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes</b>	<b>117</b>
■ <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
<b>2 – Le contrôle de la gestion exercé par les chambres régionales des comptes</b>	<b>121</b>
■ <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

<b>Chapitre 14 – L'exécution des opérations de dépenses et de recettes</b>	<b>125</b>
<b>1 – Les acteurs de l'exécution des opérations de dépenses et de recettes</b>	<b>125</b>
■ <i>Les qualités d'ordonnateurs et de comptables</i>	125
a) Les ordonnateurs	125
b) Les comptables publics	127
■ <i>Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics</i>	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
<b>2 – Les modalités administratives et comptables d'exécution des opérations de dépenses et de recettes</b>	<b>129</b>
■ <i>L'exécution des opérations de dépenses</i>	130
a) La phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	130
b) La phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	131
■ <i>L'exécution des opérations de recettes</i>	132
<b>3 – Les contrôles exercés par le comptable public</b>	<b>133</b>
■ <i>Le contrôle de la dépense publique</i>	133
a) Le contrôle de la régularité de la dépense	133
b) Le contrôle hiérarchisé de la dépense	134
■ <i>Le contrôle de la recette publique</i>	134

## Chapitre 15 – Le contrôle exercé par le juge financier

137

<b>1 – Le contrôle des comptes des comptables publics</b>	<b>137</b>
■ <i>L'exercice de la fonction comptable</i>	139
■ <i>La mise en œuvre de la responsabilité du comptable public</i>	140
a) Le débet juridictionnel	140
b) Le débet administratif	141
c) La sanction pécuniaire	141
■ <i>L'atténuation de la responsabilité encourue par le comptable public</i>	142
a) La responsabilité du comptable public écartée à raison d'un ordre de réquisition	143
b) L'incidence d'une admission en non-valeur sur la responsabilité du comptable public	143
c) L'appréciation des circonstances de force majeure	144
d) La remise gracieuse de la responsabilité du comptable public	144
■ <i>Une responsabilité personnelle et pécuniaire supportée par le comptable public</i>	144
<b>2 – Le contrôle porté sur les administrateurs</b>	<b>146</b>
■ <i>Composition de la CDBF</i>	147
■ <i>Champ de compétences de la CDBF</i>	147
a) La saisine de la CDBF	147
b) Les infractions sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire et financière	148
c) Les personnes justiciables	151
■ <i>Les sanctions prononcées par la CDBF</i>	153
a) Les amendes prononcées par le CDBF	153
b) La publication de l'arrêt au Journal officiel	154

## Bibliographie

157

## 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**

<b>Chapitre 1</b>	- Les recettes et dépenses publiques	17
<b>Chapitre 2</b>	- 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 61,6 % en 2020 (*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 2022, 20,4 % 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 5,7 % de ce budget avec le projet de loi de finances pour 2022.

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 2022 alors que le montant de la charge de la dette de l'État s'établit désormais à 38,4 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.

<b>Dettes exigibles</b>	Pour être exigible, une dette doit être <b>certaine</b> (c'est-à-dire que son origine juridique ne fait aucun doute), <b>liquide</b> et que son <b>montant</b> peut être <b>exactement calculé</b> . 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.
<b>Dépense prévue par la loi</b>	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...