

CONCOURS
2026
2027
Catégories A et B

J'INTÈGRE —
LA FONCTION
— PUBLIQUE

LES FINANCES PUBLIQUES

CONTEXTE, ENJEUX, ACTEURS

Philippe Boucheix

Docteur en droit public.

Professeur émérite de droit public
à l'école de droit de l'Université
Clermont-Auvergne.

Coordonnateur et correcteur des
épreuves de finances publiques aux
concours de la fonction publique.

DUNOD

Maquette de couverture : SG Création

Mise en page : Belle Page

© Dunod, 2026
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com
ISBN 978-2-10-089617-2

Avant propos

Cet ouvrage poursuit un triple objectif.

D'abord il s'agit de proposer à tous les lecteurs intéressés par la discipline des finances publiques un ensemble de connaissances actualisées et organisées.

Les finances publiques modernes sont à la croisée de plusieurs chemins. Elles touchent à la fois à un ensemble de disciplines juridiques (droit constitutionnel, droit administratif, droit juridictionnel) et aux disciplines économiques et de gestion. Les finances publiques sont de plus en plus en lien direct avec des choix politiques fondamentaux, surtout à notre époque confrontée aux crises économiques et financières à répétition, qu'il s'agisse de la crise sanitaire de 2020 ou de la situation de guerre en Ukraine depuis le 24 février 2022.

Cet ouvrage a pour ambition de traiter de manière synthétique, mais néanmoins la plus complète possible, l'ensemble des problèmes financiers des collectivités publiques françaises : l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, dans un contexte international et européen incontournable. Une place particulière sera donnée au cadre européen à travers l'étude du budget de l'Union et des principes juridiques et économiques qui le sous-tendent.

Ensuite, cet ouvrage a pour objet de constituer une référence dans la préparation des concours administratifs : il conviendra particulièrement à la préparation des concours de catégorie A et B (fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et hospitalière).

Cet ouvrage propose aux lecteurs une perspective dynamique particulière en ce sens que la plupart des thèmes traités font l'objet de développements historiques et contextuels qui sont particulièrement appréciés des jurys.

Enfin, sur le plan méthodologique, chaque fiche est introduite par la précision des objectifs de connaissance indispensables au thème traité et se termine par le rappel des mots clefs que le candidat doit pouvoir définir et des notions essentielles à ne pas oublier.

Tout au long de l'ouvrage, une série d'exercices corrigés est proposée aux lecteurs. Il peut s'agir soit de QCM, soit de questions orales, ou de sujets de dissertation fréquemment ou récemment posés dans le cadre des examens universitaires mentions droit, économie-gestion et administration économique et sociale (AES) ou des concours administratifs. S'agissant des questions orales et des dissertations, des réponses rédigées ou présentées sous forme de plans sont proposées.

L'année 2024 aura été spéciale à bien des égards tant sur le plan politique que du point de vue du fonctionnement de nos institutions constitutionnelles et budgétaires. Pour la première fois sous l'égide des dispositions de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) les documents financiers de l'État (loi de finances de l'année et loi de financement de la Sécurité sociale) n'ont pas pu être adoptés dans les délais prévus par la Constitution en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale décidée par le président de la République le 09 juin 2024, et de nouvelles élections législatives ne parvenant pas à dégager une majorité. Au second semestre deux gouvernements ont succédé au Premier ministre G. Attal, sans majorité.

Une motion de censure a été adoptée par l'Assemblée nationale à l'occasion des débats relatifs au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025. Le gouvernement de Monsieur Bayrou s'est vu contraint de présenter un « projet de loi spéciale » prévu à l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) qui a été voté par le Parlement le 20 décembre 2024, en attendant un projet de loi de finances pour l'année 2025.

La loi de finances pour l'année 2025 sera finalement adoptée par le Parlement le 14 février 2025, et la loi de financement de la sécurité sociale le 28 février 2025.

Le 5 octobre 2025 le gouvernement « Lecornu 1 » a été contraint à la démission faute de majorité, après 13 heures d'exercice. Le 10 octobre 2025 le gouvernement « Lecornu 2 » a été nommé. Pour l'année budgétaire 2026, le Premier ministre déclare renoncer à mettre en œuvre l'article 49.3 de la constitution. Faute de pouvoir parvenir à un compromis en commission mixte paritaire, un projet de loi spéciale a été présenté en Conseil des ministres le 22 décembre et voté par le Parlement à l'unanimité le 24 décembre 2025. La loi de finances pour 2026 sera finalement adoptée le 19 février 2026.

Sommaire

Avant propos

V

Partie 1

Le cadre général des finances publiques

1. L'évolution générale des finances publiques	2
1 La période classique	2
2 La période moderne	4
3 L'évolution dans la terminologie budgétaire	8
2. Les rapports entre les dépenses et les recettes	10
1 Le choix de l'équilibre budgétaire	10
2 Le choix du déséquilibre budgétaire	12
3 Rétrospective de l'impôt en France	22
3. La dette et l'emprunt public	25
1 L'histoire	25
2 Les composantes de la dette publique	26
3 Le financement de la dette publique	28
QCM	33

Partie 2

Le cadre juridique des finances publiques

4. Le principe de l'annualité budgétaire	38
1 La signification du principe de l'annualité	38
2 Les dérogations au principe de l'annualité	39
3 La programmation pluriannuelle des finances publiques	43
5. Le principe de l'unité budgétaire	46
1 La signification du principe	46

2 Les aménagements et dérogations au principe	46
3 Les comptes spéciaux	48
4 Les véritables entorses : les débudgétisations et les démembrements	49
6. Le principe de l'universalité budgétaire	51
1 La définition et la signification du principe	51
2 Les dérogations ou aménagements	52
7. Le principe de la spécialité budgétaire	56
1 La notion de crédit	56
2 La définition et la signification du principe	57
3 Les dérogations et aménagements au principe	61
8. Le principe de la sincérité budgétaire	64
1 Un principe récent	64
2 La sincérité budgétaire et la sincérité comptable	64
3 Le contrôle de la sincérité budgétaire et comptable des lois de finances	65
QCM	69
Entraînement	76

Partie 3

Les différents documents financiers publics

9. Les différentes lois de finances	80
1 Les définitions et objets	80
2 La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives	80
3 Les autres lois de finances	82
10. Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)	87
1 L'origine et le cadre juridique	87
2 Les principes budgétaires appliqués à la loi de financement de la Sécurité sociale	88
3 La structure et le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	89
4 Les documents joints aux lois de financement de la Sécurité sociale	90
5 La procédure d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	91
6 Les contrôles de l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale	93
7 La modernisation des outils de maîtrise des dépenses de santé (l'ONDAM)	94

11. Les budgets des collectivités territoriales	98
1 L'autonomie financière des collectivités territoriales	100
2 L'élaboration et l'adoption des budgets locaux	106
3 Les principes budgétaires et leur adaptation aux budgets locaux	108
4 Les budgets locaux sont structurés en deux sections	110
5 L'exécution du budget	115
6 La clôture de l'exercice	115
12. Le budget de l'Union européenne	118
1 Le cadre institutionnel	118
2 Les principes budgétaires des finances du budget de l'Union européenne	120
3 La procédure d'adoption du budget	121
4 Les fonds structurels	131
5 L'exécution du budget de l'Union européenne	134
6 Le contrôle de l'exécution budgétaire de l'UE	134
QCM	140
Entraînement	146

Partie 4

L'élaboration et l'adoption des lois de finances

13. La préparation des lois de finances	150
1 Une compétence gouvernementale	150
2 Le calendrier de la préparation budgétaire	152
14. Le contenu des lois de finances	154
1 Première partie de la loi : conditions générales de l'équilibre financier	154
2 Deuxième partie de la loi : moyens des politiques publiques et dispositions spéciales	158
3 Les documents annexes	159
15. L'adoption des lois de finances	163
1 Une procédure particulièrement encadrée par la Constitution	163
2 La discussion budgétaire	165
3 Le vote de la loi de finances	169
QCM	172
Entraînement	179

Partie 5

L'exécution des documents financiers

16. L'organisation administrative des finances publiques	182
1 L'organisation et les missions du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.	182
2 L'Agence France Trésor (AFT)	186
3 L'Inspection générale des finances (IGF)	187
17. Le cadre juridique et technique de l'exécution budgétaire	190
1 Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	190
2 Les dérogations ou aménagements au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	203
18. Les juridictions financières et les organismes associés	209
1 La Cour des comptes	209
2 Les chambres régionales et territoriales des comptes	214
3 Les organismes associés	216
4 Le contrôle des comptes publics en Europe	221
19. Les contrôles financiers (synthèse)	223
1 Les fondements et la méthode	223
2 La mise en œuvre	224
QCM	226
Entraînement	231
 Bibliographie	 235
Index	237

**Partie
1**

**Le cadre général
des finances
publiques**

Objectifs

- Identifier les fondements juridiques de la souveraineté financière.
- Comprendre la transition d'une période à l'autre.
- Appréhender les causes générales de l'évolution.
- Mesurer les conséquences de l'évolution.

Historiquement, les cités les plus anciennes connaissaient les rudiments des finances publiques. Ainsi, à l'époque du Bas-Empire romain (284-364 ap. J.-C.), les dépenses publiques concernaient l'armée, la solde des fonctionnaires, la poste et la distribution de vivres au peuple. Au cours de la période franque (476-987) les dépenses militaires furent considérablement réduites, l'armée était financée aux frais de ceux qui la composaient. Les dépenses de la cour étaient couvertes par les revenus du domaine royal. Durant la période féodale (987-1515), les impôts sont prélevés dans l'intérêt privé des seigneurs, L'administration financière du roi est confiée aux prévôts et baillis (dans le Nord) et aux sénéchaux (dans le Sud). L'Église percevait la « dîme » : Un impôt en nature (un pourcentage des fruits de la terre et des troupeaux) payé par les fidèles pour financer les activités et investissements de l'Église.

Pendant la période monarchique de l'Ancien Régime les prélèvements obligatoires retrouvent une fonction de financement des dépenses du royaume. Les seigneurs perdent leur privilège de pouvoir lever l'impôt sur leur domaine au profit du roi.

D'une manière générale l'Ancien Régime se caractérise par l'inexistence de comptabilisation des recettes et des dépenses. Cette situation va participer à la dégradation des finances de l'État et à la mise en place d'un système fiscal parfaitement injuste qui sera à l'origine de la Révolution.

L'histoire contemporaine des finances publiques se divise en deux périodes distinctes : une période dite « classique » ou « libérale » qui s'étend de la Révolution jusqu'à la Première Guerre mondiale, puis une seconde période dite « moderne ».

1 La période classique

a. La reconnaissance de la souveraineté financière du peuple

Elle débute à la reconnaissance des fondements du droit budgétaire pour s'exprimer ensuite à travers un certain nombre de principes.

L'installation de la souveraineté financière est apparue d'abord au XIII^e siècle en Angleterre avec **la Grande Charte** (Magna Carta) accordée par Jean sans Terre à ses barons qui se sont révoltés après la défaite de Bouvines en 1215. Au terme de ces dispositions, le roi admet qu'il ne pourra lever l'impôt qu'avec le consentement des représentants des contribuables. En 1628, est consacrée l'idée d'un renouvellement périodique (1 an) du consentement à l'impôt (**The Petition of Rights**). En 1689, le **Bill of Rights** imposé à Guillaume d'Orange va consacrer de manière définitive non seulement le principe du consentement du peuple à l'impôt mais également la

périodicité de son renouvellement et les conditions de son utilisation. En France, la Révolution va affirmer le principe du consentement du peuple à l'impôt. En premier lieu le décret du Tiers État du 13 juin 1789 dispose que « toutes les contributions existantes sont nulles car elles n'ont pas été consenties » Ce principe nouveau sera repris à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789 : « **Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux même ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.** »

Les révolutionnaires vont s'efforcer de rétablir la situation financière de la France, mais sans succès du fait de la pauvreté des contribuables, de l'échec de la « caisse de l'extraordinaire », et des assignats.

C'est le **baron Joseph Dominique Louis** (1755-1837), ministre des Finances à cinq reprises (pendant les deux Restaurations et la monarchie de Juillet) qui va permettre, dès 1814, l'organisation d'une administration des finances rénovée et transparente au moyen de principes budgétaires et comptables nouveaux qui constituent encore aujourd'hui les bases du cadre juridique de nos finances publiques.

Les finances publiques « classiques » vont se développer à travers deux grands principes : le principe de neutralité et le principe d'équilibre budgétaire.

b. Le principe de neutralité

La neutralité des finances publiques s'exerce autant en matière de dépenses publiques qu'en matière de recettes publiques.

La neutralité des dépenses publiques

En accord avec la conception classique libérale issue de la Révolution française, les dépenses publiques ne doivent avoir aucune conséquence sur la situation économique ou sociale. **L'État ne doit pas troubler l'ordre naturel fondé sur les lois économiques.**

L'argent public n'a pour seul objectif que de faire fonctionner les services de l'État. Par conséquent, les volumes et la croissance des dépenses sont limités.

Sept ministères conduisaient au début du ^{xx}e siècle les activités régaliennes de l'État : (Sécurité intérieure et extérieure, Affaires étrangères, Guerre, Contributions, Marine et Justice). Le fonctionnement de l'administration se limite aux dépenses de personnel, matériels, bâtiments, retraite. Par exemple, l'augmentation du budget du ministère de la Justice en 1910 a été la même que l'année précédente, soit une augmentation 0,2 %.

Le comte de Villèle, président du Conseil, disait à la tribune de la chambre parlementaire en 1827 : « **Saluez, Messieurs, ce milliard, vous ne le reverrez plus** ». Il voulait dire que le budget n'avait jamais atteint un chiffre aussi élevé, et que l'exercice suivant devait être plus allégé.

La neutralité des ressources publiques

Pour la doctrine libérale classique, l'impôt doit être neutre et le recours à l'emprunt exceptionnel. Robert Stourn écrivait dans *Le budget* (Paris, 1913) : « **L'impôt ne doit être ni stimulateur, ni moralisateur, ni protecteur, il doit être exclusivement le pourvoyeur du trésor** ». En d'autres termes, ne doit être dépensé que ce qui est strictement nécessaire.

Ainsi, la neutralité fiscale va avoir pour conséquence que les prélèvements obligatoires ne représentent qu'une faible part dans le produit intérieur brut : moins de 10 % du revenu national.

Pour Gaston Jèze, la neutralité fiscale a été l'argument idéologique permettant à la classe dirigeante d'éluider la charge fiscale. La neutralité fiscale a pour corollaire le recours exceptionnel à l'emprunt, non pas pour couvrir des dépenses traditionnelles mais des dépenses exceptionnelles : d'investissement ou de guerre.

Cette argumentation libérale a été soutenue pendant près d'un siècle, sans être vraiment respectée.

c. La nécessité de l'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire est à cette époque **plus qu'une nécessité, c'est un dogme**.

Le budget de l'État ne doit faire apparaître ni déficit ni excédant de recettes. Politiquement, le Parlement vote la quantité d'impôt nécessaire et strictement suffisante pour couvrir les dépenses. Économiquement, le déficit entraîne le recours à l'emprunt ou à des ressources de trésorerie pouvant conduire à une inflation monétaire.

L'excédant des recettes doit être également écarté car il a pour conséquence de stériliser les deniers privés.

2 La période moderne

a. Les causes de l'évolution

Les facteurs politiques et juridiques

Ils sont liés aux évolutions politiques et notamment la recherche de l'idéal démocratique. À chaque fois que le corpus juridique se modifie et s'améliore, il engendre de nouvelles dépenses. Ce perfectionnement progressif va être la conséquence de la montée du pouvoir gouvernemental qui va s'imposer comme le pouvoir prééminent. La réforme constitutionnelle de 1958 et l'avènement de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont consacré cette évolution. La nouvelle approche des finances publiques s'exprime dès la Première Guerre mondiale. En 1914, le financement des efforts de guerre va provoquer le basculement vers des conceptions radicalement différentes des finances publiques classiques. Le budget de l'État va progressivement devenir un moyen d'action du gouvernement.

Les facteurs économiques et sociaux

L'évolution des besoins sociaux va entraîner la revendication des citoyens envers l'État d'agir et de financer certaines activités liées notamment au développement des technologies et aux évolutions sociales. Les premières réglementations sanitaires et sociales apparaissent vers 1815. La crise financière de 1929 va jouer un rôle important dans la prise de conscience selon laquelle l'intervention de l'État était nécessaire afin d'assurer un équilibre autant économique et social que financier. John Maynard Keynes fournira en 1936 une justification théorique remarquable. Dans sa *Théorie des besoins publics*, l'économiste américain Richard Musgrave (*The Theory of Public Finances*, 1959) expliquera l'intervention de l'État par les déficiences du marché. L'État doit remplir trois fonctions : **l'allocation** pour satisfaire les besoins collectifs non pris en considération par le marché; **la redistribution** par l'affectation de certains impôts à l'utilité sociale, sous forme de prestations et de subventions; **la régulation** pour assurer le maintien de la stabilité économique.

b. Les conséquences budgétaires de l'évolution

Les dépenses et les recettes de l'État vont croître, à la fois dans leur volume et dans leur nature. Les concepts et la terminologie budgétaire vont s'en trouver particulièrement bouleversés.