

Les finances publiques 2016/2017

L'essentiel pour réussir Catégories A, B et C

Philippe Boucheix

DUNOD

Maquette de couverture : SG Création

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage. Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements	d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).
	

© Dunod, 2015
5, rue Laromiguière, 75005 Paris
www.dunod.com

ISBN : 978-2-10-073950-9

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

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.

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.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	V
---------------------------	----------

Partie 1 – Le cadre général des finances publiques..... 1

1 L'évolution générale des finances publiques	3
1 La période classique	4
2 La période moderne.....	6
2 Les rapports entre les dépenses et les recettes.....	12
1 Le choix de l'équilibre budgétaire	12
2 Le choix du déséquilibre budgétaire	14
3 La dette et l'emprunt public	20
1 L'histoire.....	20
2 Les composants de la dette publique.....	21
3 Le financement de la dette publique.....	24
QCM	27

Partie 2 – Le cadre juridique des finances publiques ...31

4 Le principe de l'annualité budgétaire.....	33
1 La signification du principe de l'annualité	33
2 Les dérogations au principe de l'annualité.....	35
3 La programmation pluriannuelle des finances publiques	39
5 Le principe de l'unité budgétaire.....	41
1 La signification du principe	41
2 Les aménagements et dérogations au principe	42
3 Les véritables entorses : les débudgétisations et les démembrements	45

6 Le principe de l'universalité budgétaire	47
1 Définition et signification du principe	47
2 Les dérogations ou aménagements	49
7 Le principe de la spécialité budgétaire	55
1 La notion de crédit	55
2 Définition et 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 Le principe de sincérité appliqué à la loi de finances	64
3 Sincérité budgétaire, sincérité comptable	65
4 Le contrôle de la sincérité budgétaire et comptable des lois de finances	67
QCM	69
Entraînement	76

Partie 3 – Les différents documents financiers publics 79

9 Les différentes lois de finances	81
1 Définitions et objets	81
2 La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives	82
3 Les autres lois de finances	83
10 Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)	88
1 Origine et cadre juridique	88
2 Les grands principes énoncés dans la loi organique de financement de la Sécurité sociale	89
3 Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	92
4 Les documents joints aux lois de financement de la Sécurité sociale	93
5 La procédure d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	94
6 Le contrôle de l'exécution et l'évaluation des lois de financement de la Sécurité sociale	96

11 Les tentatives de maîtrise des dépenses sociales.....	99
1 La branche vieillesse	100
2 La branche maladie	101
3 La branche famille.....	107
12 Les budgets locaux.....	109
1 L'autonomie financière des collectivités territoriales.....	110
2 L'élaboration et le vote des budgets locaux	112
3 Les grands principes budgétaires et leur adaptation au secteur local	114
4 La séparation des budgets locaux en deux sections.....	116
5 L'exécution du budget.....	117
6 La clôture de l'exercice	118
7 Actualités.....	119
13 Les recettes des collectivités locales	121
1 Les taxes et impôts locaux	121
2 La réforme du financement des collectivités locales	122
3 Les dotations de l'État aux collectivités locales.....	126
4 Les emprunts	128
14 Les aides des collectivités locales aux entreprises.....	131
1 Le droit européen.....	131
2 Le droit français.....	134
15 Le budget de l'Union européenne	137
1 Le cadre institutionnel.....	138
2 Les principes régissant le budget de l'Union	139
3 La procédure d'adoption du budget.....	140
4 Les fonds structurels	144
5 L'exécution du budget de l'Union européenne.....	147
6 Le contrôle de l'exécution budgétaire de l'Union	148
QCM	151
Entraînement	162

Partie 4 – L’élaboration et l’adoption des lois de finances

16 La préparation des lois de finances	169
1 Une compétence gouvernementale	169
2 Le calendrier de la préparation budgétaire	171
17 Le contenu des lois de finances	174
1 Première partie de la loi : conditions générales de l’équilibre financier	174
2 Deuxième partie de la loi : moyens des politiques publiques et dispositions spéciales	177
3 Les documents annexes	178
18 L’adoption des lois de finances	183
1 Une procédure particulièrement encadrée par la Constitution	183
2 La discussion budgétaire	186
3 Le vote de la loi de finances	190
QCM	193
Entraînement	198

Partie 5 – L’exécution des documents financiers

19 L’administration des finances	203
1 Les missions du ministère de l’Économie et des Finances	203
2 La Direction générale des finances publiques	206
3 Les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFIG et DGFIP)	207
4 L’Agence France Trésor	208
5 L’Inspection générale des finances (IGF)	210
20 La séparation des ordonnateurs et des comptables	213
1 Le principe	213
2 Les ordonnateurs	214
3 Les comptables publics	219

21 Les atteintes au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.....	225
1 Le paiement avant service fait ou sans ordonnancement préalable avant service fait.....	226
2 La technique des régies	227
3 La réquisition des comptables.....	230
4 La gestion de fait	231
22 Les juridictions financières et organismes associés	235
1 La Cour des Comptes	236
2 Les Chambres régionales des comptes	242
3 Les organismes associés	245
4 Le contrôle des comptes publics en Europe.....	247
23 Les contrôles financiers (synthèse).....	249
1 Fondements et méthode.....	249
2 La mise en œuvre	251
QCM	253
Entraînement	260
Bibliographie	264
Index.....	265

Le cadre général des finances publiques

1	L'évolution générale des finances publiques.....	3
2	Les rapports entre les dépenses et les recettes	12
3	La dette et l'emprunt public	20

L'évolution générale 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 apr. 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

1. 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.

2. Le principe de neutralité

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

a. 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