

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Les finances publiques classiques	3
Section I L'angle politique : le contrôle du Parlement sur l'exécutif par le budget	3
§ 1 Des origines à la Restauration : la reconnaissance de « l'autorisation budgétaire »	3
A Une approche de l'autorisation budgétaire	3
B L'expérience anglaise	4
C La reconnaissance en France du principe de l'autorisation budgétaire	4
§ 2 L'application réelle des « grands principes » du droit budgétaire à compter de la Restauration	5
A Le principe de l'annualité	5
B Le principe de l'unité	6
C Le principe de l'universalité	6
D Le principe de la spécialité	6
Section II L'angle économique : la neutralité des finances publiques.	7
§ 1 La neutralité subjective : la doctrine libérale	7
§ 2 La neutralité objective : les faits	7
A La neutralité des ressources	7
B La neutralité des dépenses	8
C L'équilibre budgétaire	8
CHAPITRE 2	
Les finances publiques modernes	9
Section I L'angle politique : la prédominance de l'exécutif sur le législatif	9
§ 1 La prépondérance institutionnelle du gouvernement	9
A L'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances	9
B La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	10
§ 2 La modernisation des principes budgétaires	13
A La modernisation du principe d'annualité	14
B Le maintien du principe de l'unité budgétaire	16
C Le principe d'universalité	18
D L'importante rénovation du principe de la spécialité budgétaire	20
Section II L'angle économique : la fin de la neutralité des finances publiques. . .	22
§ 1 La « théorie » de l'interventionnisme	22
§ 2 Le budget « moderne »	23
A La fin de la neutralité des recettes et dépenses publiques	23
B L'augmentation et la diversification des dépenses publiques	24
C La recherche de l'équilibre économique général par le budget	24
D De la réduction des déficits à la réduction de la crise	25

PARTIE I
Les finances de l'État

CHAPITRE 1

L'élaboration de la loi de finances de l'année 29

Section I **La préparation du projet de loi de finances.** 30

- § 1 **La répartition des pouvoirs au sein de l'exécutif** 30
 - A La prédominance des ministères de l'Économie et des Finances et du Budget 31
 - B Le Premier ministre 32
- § 2 **Le « cadre » de la préparation du projet de loi de finances** 34
 - A La contrainte européenne et ses relais 35
 - B Le calendrier de la préparation du projet de loi de finances 42
 - C Les méthodes de prévision des dépenses et des recettes budgétaires 43
 - D Le contenu de la loi de finances 44

Section II **Le vote de la loi de finances de l'année.** 50

- § 1 **Les délais** 51
 - A Le délai quant au dépôt 51
 - B Les délais d'examen et de vote 53
- § 2 **La procédure** 54
 - A La priorité à l'Assemblée nationale 54
 - B L'examen en commission 54
 - C La discussion en séance publique 55
 - D La navette : la procédure de l'article 45 de la Constitution 60
 - E Vote bloqué et question de confiance 61
- § 3 **Les amendements au projet de loi de finances** 61
 - A La procédure d'examen de la recevabilité des amendements 61
 - B L'encadrement des amendements 62

Section III **Le rôle du Conseil constitutionnel** 64

- § 1 **Le contrôle classique de la constitutionnalité de la loi de finances** 65
 - A Le domaine du contrôle 65
 - B L'interdiction des cavaliers budgétaires 65
- § 2 **Le principe de « sincérité »** 68
 - A Le Conseil constitutionnel « crée » un principe de « sincérité » 68
 - B La LOLF consacre le principe de « sincérité » 70

CHAPITRE 2

L'exécution de la loi de finances 75

Section I **La portée de l'autorisation budgétaire.** 75

- § 1 **La portée de l'autorisation budgétaire en matière de recettes** 76
- § 2 **La portée de l'autorisation budgétaire en matière de dépenses** 76
 - A La généralisation de la distinction autorisation d'engagement – crédits de paiement 77
 - B Le maintien du principe des crédits limitatifs 77

Section II	Les modifications de la loi de finances	79
§ 1	Les modifications d'origine gouvernementale de l'autorisation budgétaire	79
A	Les modifications relatives au montant des crédits	80
B	Les modifications de l'affectation des crédits	82
§ 2	Les modifications d'origine parlementaire de l'autorisation budgétaire	83
Section III	L'exécution administrative et comptable de la loi de finances	84
§ 1	Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	85
A	Les fondements du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	85
B	La distinction des ordonnateurs et des comptables	86
C	La sanction du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	92
D	Les exceptions au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	92
§ 2	Les opérations d'exécution	93
A	Les phases d'exécution de la recette	93
B	Les phases d'exécution de la dépense	94
§ 3	La nouvelle comptabilité de l'État	98
A	La comptabilité budgétaire	99
B	La comptabilité générale	99
Section IV	L'exécution économique et financière de la loi de finances : le rôle prépondérant du Trésor	102
§ 1	Notions sur le Trésor	102
A	Définition du Trésor	102
B	Les rôles du Trésor	103
§ 2	Les ressources du Trésor	103
A	Les disponibilités des correspondants du Trésor	104
B	Les bons du Trésor	104
C	L'emprunt et la dette publique	104
 CHAPITRE 3		
	Les contrôles de l'exécution de la loi de finances	109
Section I	Les contrôles internes	110
§ 1	Les contrôles des corps d'inspection sur les comptables	110
A	Les contrôles de l'Inspection générale des finances (IGF) sur tous les comptables	110
B	Les contrôles des corps d'inspection propres à chaque ministère sur tous les comptables	111
§ 2	Les contrôles des contrôleurs financiers sur les ordonnateurs	112
A	Le contrôle financier au niveau central	112
B	La fin du contrôle financier déconcentré	119
§ 3	Le contrôle des comptables sur les ordonnateurs	119
A	Le contrôle de la recette par les comptables publics	120
B	Le contrôle de la dépense par les comptables publics	120
Section II	Les contrôles externes	122
§ 1	La Cour des comptes et les institutions associées	122
A	La Cour des comptes	123
B	Les institutions associées à la Cour des comptes	136
§ 2	Le contrôle parlementaire	146
A	Le contrôle de la régularité et de la qualité de la gestion	146
B	Le contrôle de l'efficacité de la dépense publique	157

Les finances locales

§ 1	Les sources du droit des finances locales	162
§ 2	L'environnement institutionnel des relations avec l'État	163
§ 3	Les collectivités territoriales et l'Union européenne	164
CHAPITRE 1		
	Les principes budgétaires locaux	165
Section I	Le principe de l'annualité au niveau local	165
§ 1	La modulation du principe de l'annualité	165
§ 2	Les exceptions au principe de l'annualité	166
A	Exceptions à l'annualité de l'autorisation	166
B	Exceptions à l'annualité de l'exécution	166
Section II	Les principes d'unité et d'universalité au niveau local	168
§ 1	Les exceptions au principe de l'unité	168
§ 2	Les exceptions au principe de l'universalité	168
A	Le principe de la non-affectation	168
B	La non-contraction des recettes et des dépenses	168
Section III	Le principe de spécialité au niveau local	169
§ 1	Les dépenses imprévues	169
§ 2	Les virements de crédits	169
Section IV	Le principe de l'équilibre des budgets locaux	169
§ 1	La présentation du budget en équilibre	170
A	L'équilibre réel	170
B	L'excédent non prohibé	171
§ 2	L'exécution du budget en équilibre	171
CHAPITRE 2		
	L'élaboration des budgets locaux	173
Section I	La préparation du budget local	173
§ 1	La préparation incombe à l'exécutif local	173
§ 2	Les méthodes de préparation du budget local	173
Section II	L'adoption du budget local	174
§ 1	De l'examen préliminaire du projet au vote du projet	174
§ 2	Le contenu du budget	174
§ 3	Le délai	175
A	La sanction du délai	175
B	Le cas particulier des budgets régionaux	175
CHAPITRE 3		
	L'exécution des budgets locaux	177
Section I	Les agents d'exécution	177
§ 1	Les ordonnateurs	177
§ 2	Les comptables	177
§ 3	Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	178

Section II	Les opérations d'exécution	178
§ 1	Les dépenses	178
A	La phase administrative	178
B	La phase comptable	179
C	L'ordre de réquisition	179
§ 2	Les recettes	180
§ 3	La trésorerie	180
CHAPITRE 4		
	Les contrôles des budgets locaux	181
Section I	Les contrôles de la collectivité	181
§ 1	Les administrés	181
§ 2	Les élus	182
Section II	Les contrôles de l'Administration d'État	182
Section III	Les contrôles des chambres régionales des comptes	182
§ 1	L'organisation des chambres régionales des comptes	183
A	La composition des chambres régionales des comptes	183
B	Le statut des membres des chambres régionales des comptes	183
§ 2	Les compétences des chambres régionales des comptes	184
A	Le contrôle du « compte administratif » par les chambres régionales des comptes	185
B	Le contrôle juridictionnel des chambres sur les comptes des comptables	185
C	L'examen de la gestion des collectivités territoriales par les chambres régionales des comptes	190
CHAPITRE 5		
	Les ressources des collectivités territoriales	193
Section I	Les ressources internes	196
§ 1	La fiscalité locale	196
§ 2	Les recettes du domaine et des services publics	197
Section II	Les ressources externes	197
§ 1	Les transferts	198
A	Les transferts de l'État	198
B	Les transferts entre collectivités territoriales	200
C	Les transferts de l'Union européenne	200
§ 2	Les emprunts	202

PARTIE III

Les finances sociales

CHAPITRE 1

La Sécurité sociale avant la réforme de 1996

Section I	Présentation de la Sécurité sociale : origine et fonctionnement	205
§ 1	L'origine de la Sécurité sociale	205
§ 2	Le fonctionnement de la Sécurité sociale	205
A	Les régimes	205
B	Les branches	206

Section II	Le financement de la Sécurité sociale	206
§ 1	Le système français : un système mixte	207
§ 2	Le problème de la gestion de la trésorerie et de la dette	207
Section III	Les pouvoirs du Parlement en matière de Sécurité sociale	207
§ 1	Les pouvoirs limités du Parlement	208
§ 2	L'information parcellaire du Parlement	208
A	L'information « indirecte » par le droit budgétaire	208
B	L'information « directe »	208
 CHAPITRE 2		
	1996-2010 : les réformes du financement de la Sécurité sociale	211
Section I	Chronologie de la réforme de la Sécurité sociale	213
§ 1	Les tentatives d'apurement de la dette au début des années 1990	213
§ 2	La réforme de 1996	213
A	La loi d'habilitation	213
B	Les ordonnances du 24 janvier 1996	214
C	La loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996	214
D	Les ordonnances du 24 avril 1996	215
E	La loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 complétée par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005	215
Section II	Les lois de financement de la Sécurité sociale	217
§ 1	Les objectifs des lois de financement de la Sécurité sociale	217
§ 2	Le contenu de la loi de financement de la Sécurité sociale	218
A	La présentation et le contenu après la loi organique du 2 août 2005	218
B	Les « cavaliers sociaux »	221
C	La soumission à l'article 40 de la Constitution	223
D	La présentation formelle	223
§ 3	Les documents d'information du Parlement	224
A	Les rapports devant accompagner le projet de loi de financement de la Sécurité sociale	224
B	Les annexes au projet de LFSS	225
C	L'information différée de la Cour des comptes et du gouvernement	228
§ 4	La procédure d'adoption de la loi de financement de la Sécurité sociale	230
A	Les délais	230
B	Le vote des différentes parties	235
C	La notion de charge et le droit d'amendement des parlementaires	236
D	L'examen par le Conseil constitutionnel	236
E	La loi de financement de la Sécurité sociale en chiffres	239

Les finances européennes

CHAPITRE 1	
La genèse du droit budgétaire européen	243
Section I Évolution historique des sources du droit budgétaire communautaire	243
Section II Le budget européen en chiffres	248
§ 1 Les recettes du budget européen	248
A Les ressources propres traditionnelles (RPT)	249
B Du PNB au RNB	249
C « Recettes diverses »	249
D Le mécanisme correcteur	250
§ 2 Les dépenses du budget de l'Union européenne	251
CHAPITRE 2	
Les principes du droit budgétaire européen	253
Section I Les principes « traditionnels »	253
§ 1 Le principe d'annualité budgétaire	253
A Formulation du principe de l'annualité budgétaire	253
B Les exceptions au principe de l'annualité budgétaire	254
§ 2 Les principes d'unité et d'universalité	258
A La formulation des principes d'unité et d'universalité	258
B Les exceptions aux principes d'unité et d'universalité	259
§ 3 Le principe de spécialité	261
A La formulation du principe de spécialité	262
B Les exceptions au principe de spécialité	263
Section II Les principes budgétaires spécifiquement communautaires	264
§ 1 Le principe d'équilibre budgétaire	264
A L'équilibre dans la procédure de vote du budget	264
B Le solde budgétaire	264
§ 2 Le principe de « bonne gestion financière » et ses dérivés	265
CHAPITRE 3	
L'élaboration du budget européen	267
Section I Le cadre de la procédure budgétaire	267
Section II La procédure budgétaire européenne	268
§ 1 Élaboration de l'avant-projet de budget par la Commission	268
§ 2 Les modalités d'adoption du budget communautaire	268
§ 3 Les conséquences du défaut d'adoption du budget dans les délais	270
CHAPITRE 4	
L'exécution du budget européen	273
Section I L'exécution au niveau européen	273
§ 1 L'organe principal d'exécution du budget européen : la Commission	273
A Le principe	274
B Les limites	274

§ 2	L'exécution administrative et comptable du budget communautaire	275
A	Les agents de l'exécution du budget communautaire	275
B	La procédure d'exécution administrative et comptable	276
Section II	L'exécution par les États membres	277
CHAPITRE 5		
	Les contrôles de l'exécution du budget européen	279
Section I	Le contrôle interne	280
§ 1	Le comptable	280
§ 2	Le contrôle effectué par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)	280
A	La genèse de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)	281
B	Les missions de l'OLAF	281
C	L'indépendance de l'OLAF	282
D	Vers une réforme de l'OLAF ?	283
§ 3	La collaboration des États membres et de la Commission	285
Section II	Les contrôles externes	286
§ 1	La Cour des comptes européenne	286
A	Historique de la Cour des comptes européenne	286
B	L'organisation de la Cour des comptes européenne	287
C	Les compétences consultatives de la Cour des comptes européenne	289
D	Les compétences de contrôle de la Cour des comptes européenne	290
E	Les rapports de la Cour des comptes avec les autres institutions de contrôles	293
F	Bilan de l'activité de la Cour des comptes	294
§ 2	Le Parlement européen	295
A	Le contrôle en cours d'exécution du budget	295
B	Le contrôle <i>a posteriori</i>	296
	Table des encadrés	299
	Index	301