

manuel

Michel Bouvier
Marie-Christine Esclassan
Jean-Pierre Lassale



38299

FINANCES PUBLIQUES

8^e édition

L.G.D.J

DR 843

Michel Bouvier

Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Marie-Christine Esclassan

Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Jean-Pierre Lassale

Professeur émérite à l'Université Jean Moulin (Lyon III)

38299

5

FINANCES PUBLIQUES



38299



8^e édition

L.G.D.J.



Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La science des finances publiques	1
§ 1. Les handicaps majeurs de la science des finances publiques	3
A. L'image négative des finances publiques.....	3
B. De réels obstacles au développement de la matière.....	5
1. Les obstacles liés aux vicissitudes historiques de l'enseignement des finances publiques.....	5
2. Les obstacles liés à la technicisation et à la spécialisation des finances publiques.....	7
3. L'hétérogénéité des finances publiques.....	7
§ 2. La science des finances publiques : une <i>scienza nuova</i>	9
A. La science des finances publiques : une science du complexe par tradition.....	10
B. La science des finances publiques : une science mo- derne non dogmatique.....	13
§ 3. Science des finances publiques et éthique politique	17
A. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques.....	18
B. Éthique politique et transparence des finances publi- ques.....	19
C. Réforme ou transfiguration du système financier public ?.....	22
D. La loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001 : une réforme de l'État.....	26
1. Un texte consensuel.....	26
2. Un nouveau contrat social.....	27
3. Des causes diverses.....	28
4. Un enjeu pour la démocratie.....	29
E. Nouvelle culture démocratique ou fin du politique ?....	31
1. Un quart de siècle de mutations des finances publi- ques.....	32
2. Finances publiques et gouvernance des sociétés complexes.....	35
3. « Cybernétique financière » et fin du politique ?....	38

4. Une nouvelle cohérence du processus de décision financier et politique	39
5. L'intégration des finances publiques nationales, locales et sociales	42
PREMIÈRE PARTIE	
Les finances publiques et leur environnement	45
PREMIÈRE SOUS-PARTIE	
L'État et les finances publiques contemporaines	47
CHAPITRE 1. — LE POIDS DE L'ÉTAT	51
<i>Section 1. — Les dépenses publiques et leur évolution</i>	52
§ 1. La tendance à l'amplification des dépenses publiques	57
A. L'évolution des dépenses publiques en longue période	58
B. Collectivités publiques et nature des dépenses	58
§ 2. La signification et les conséquences économiques de cette évolution	60
A. Les risques de la dépense publique	60
B. Les chances de la dépense publique	61
<i>Section 2. — La montée en puissance des prélèvements obligatoires</i>	62
<i>Sous-section 1. — La notion de prélèvement obligatoire</i>	62
§ 1. C'est un concept aux frontières imprécises	63
§ 2. Leur poids est susceptible d'évaluations très différentes	64
§ 3. C'est un concept dont l'interprétation est complexe	66
<i>Sous-section 2. — L'évolution des prélèvements obligatoires en France</i>	69
§ 1. La tendance à la stabilisation des impôts d'État	69
§ 2. La croissance des prélèvements sociaux	73
A. La Sécurité sociale française : un système en mutation	75
B. La mise en œuvre de nouveaux modes de financement et leurs incidences	77

1. La contribution du budget de l'État au financement de la Sécurité sociale	77
2. La mise en place et le développement d'une fiscalité sociale	80
3. Le traitement de la dette sociale et son remboursement	85
C. La normalisation du processus de financement de la Sécurité sociale	87
1. Les lois de financement de la Sécurité sociale	87
2. La loi organique du 2 août 2005 relative au financement de la Sécurité sociale	89
CHAPITRE 2. — UN ENVIRONNEMENT TRANSFORMÉ	92
<i>Section 1. — La primauté retrouvée du marché</i>	92
§ 1. Les caractéristiques de l'économie de marché	93
§ 2. Le désengagement de l'État	94
A. La fin de l'économie administrée	96
B. Le passage à une culture de gestion	98
<i>Section 2. — L'inflation contrôlée</i>	100
§ 1. Les années 1970 : tensions inflationnistes et économie d'endettement	100
§ 2. L'ère de la désinflation	104
<i>Section 3. — L'instabilité des marchés financiers</i>	106
§ 1. L'instabilité monétaire internationale	106
§ 2. Les crises boursières	107
A. La diversité des crises boursières	108
B. L'expansion des marchés boursiers	113
1. Le mécanisme des anticipations	113
2. La transformation des marchés	114
3. Une offre de capitaux constamment disponibles	116
C. La fragilisation des marchés boursiers	117
1. Les risques de déconnexion	117
2. De nouveaux types de relations	117

DEUXIÈME SOUS-PARTIE	
Le contexte international et européen	119
CHAPITRE 1. — LA MONDIALISATION ET L'INTERDÉPENDANCE DES ÉCONOMIES ET DES MARCHÉS FINANCIERS	121
<i>Section 1. — Le poids de la contrainte externe</i>	121
<i>Section 2. — Les marges de manœuvre limitées des finances publiques nationales</i>	123
CHAPITRE 2. — L'ENCADREMENT EUROPÉEN ET LA MONNAIE UNIQUE.....	126
<i>Section 1. — Le budget de l'Union européenne</i>	126
§ 1. La procédure budgétaire communautaire.....	127
§ 2. Les dépenses de l'Union	131
§ 3. Les ressources de l'Union	135
<i>Section 2. — L'apport communautaire aux financements nationaux</i>	139
<i>Section 3. — La coordination des politiques économiques et financières</i>	141
<i>Section 4. — L'unification monétaire européenne</i>	150
§ 1. Les étapes préparatoires	151
A. Première étape : le « serpent monétaire » : 1972-1979	151
B. Deuxième étape : la création et le fonctionnement du système monétaire européen (SME)	151
§ 2. La monnaie unique : l'euro	154
A. Le passage à la monnaie unique	155
B. La gestion de l'euro	156
1. Les indicateurs de référence.....	157
2. Les instruments de la politique monétaire.....	158

TROISIÈME SOUS-PARTIE	
Le cadre conceptuel	161
CHAPITRE 1. — LE KEYNESIANISME ET SON INFLUENCE SUR LES FINANCES PUBLIQUES	163
<i>Section 1. — L'apport de Keynes</i>	164
§ 1. Une analyse de la crise.....	164
§ 2. Une politique de la crise	167
<i>Section 2. — La postérité Keynesienne</i>	171
§ 1. L'approfondissement.....	172
§ 2. La synthèse	173
§ 3. L'héritage	173
CHAPITRE 2. — LA MYSTIQUE DU MARCHÉ ET LA RECHERCHE DE NOUVELLES SYNERGIES	175
<i>Section 1. — Le triomphe du marché</i>	175
A. Les fondements de la tradition libérale.....	176
1. Les précurseurs	176
a) Les Physiocrates	176
b) Adam Smith (1723-1790)	177
2. Les héritiers.....	178
B. Le renouveau de la tradition libérale	179
1. La critique de l'État-providence.....	180
2. De la société sans État à l'État minimal	181
a) L'école Libertarienne.....	181
1) Des libéraux libertaires.....	182
2) L'influence de F. Von Hayek (1899-1992).....	182
b) L'école du « Public Choice »	185
<i>Section 2. — La fin des illusions et le retour du politique</i>	189
A. La fin des illusions.....	189
B. Le retour du politique, la réhabilitation de la dépense publique et l'affirmation de la question sociale.....	190

QUATRIÈME SOUS-PARTIE	
Les structures institutionnelles	195
CHAPITRE 1. — LE MINISTÈRE DES FINANCES : « UNE PUISSANCE CERTAINE TOUJOURS DISCUTÉE »	
	197
<i>Section 1. — Les éléments de la puissance</i>	198
§ 1. Le cumul des fonctions économiques et budgétaires au sein du ministère de l'Économie et des Finances	198
§ 2. Des prérogatives traditionnelles étendues	202
§ 3. Les moyens administratifs de la puissance : une « ma- chine » d'experts	205
<i>Section 2. — Un mouvement général de réformes et d'adaptations</i>	207
§ 1. Les administrations économiques et financières confron- tées aux réalités contemporaines	207
§ 2. Le rééquilibrage entre les fonctions économiques et les fonctions budgétaires	209
CHAPITRE 2. — LES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES AU SEIN DU MINISTÈRE DES FINANCES	
	210
<i>Section 1. — Les fonctions d'inspection et de contrôle</i>	210
§ 1. L'inspection générale des finances	210
§ 2. Le contrôle général économique et financier (CGEF)	211
§ 3. Les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel	212
<i>Section 2. — Les fonctions de mise en œuvre de la politique économique</i>	213
§ 1. Le rôle central de la direction générale du Trésor et de la Politique économique	213
§ 2. La Direction générale de la concurrence, de la consomma- tion et de la répression des fraudes	215

§ 3. La Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).....	215
<i>Section 3. — Les fonctions de conception budgétaire et fiscale</i>	216
§ 1. La Direction du Budget	216
§ 2. La direction générale de la modernisation de l'État	217
§ 3. La direction de la législation fiscale	217
<i>Section 4. — Les fonctions de gestion fiscale et d'exécution comptable</i>	218
§ 1. La direction générale des impôts	218
§ 2. La direction générale des douanes et des droits indirects	220
§ 3. La direction générale de la comptabilité publique	220
<i>Section 5. — Les fonctions proprement administratives</i>	222
§ 1. La direction du personnel, de la modernisation et de l'administration	222
§ 2. La direction des affaires juridiques	222
§ 3. Le service de la communication	223
§ 4. L'agence pour l'informatique financière de l'État.....	223
DEUXIÈME PARTIE	
Les finances de l'État	225
PREMIÈRE SOUS-PARTIE	
Le budget de l'État et les lois de finances : formes et contenus	227
CHAPITRE 1. — LES PRINCIPES JURIDIQUES DE BASE	
	229
<i>Section 1. — La notion de budget et son évolution</i>	230
§ 1. Les données permanentes : la spécificité du budget de l'État.....	230

§ 2. Budget et lois de finances : l'évolution des notions	232
A. Le décret du 31 mai 1862	233
B. Le décret du 19 juin 1956	233
C. L'ordonnance du 2 janvier 1959	234
D. La loi organique du 1 ^{er} août 2001	237
<i>Section 2. — La signification juridique des autorisations budgétaires</i>	239
§ 1. La signification des autorisations de recettes	239
§ 2. La signification des autorisations de dépenses	240
A. La classification des crédits	241
1. Crédits d'engagement et crédits de paiement	242
2. Les diverses catégories de crédits de paiement	243
B. La spécialisation des crédits	244
1. La règle traditionnelle de la spécialisation par chapitres	244
2. La spécialisation par chapitres et l'ordonnance du 2 janvier 1959	245
3. La loi du 1 ^{er} août 2001 et la transformation du principe de spécialité	246
CHAPITRE 2. — LES RÈGLES TECHNIQUES FONDAMENTALES	247
<i>Section 1. — La règle de l'unité budgétaire</i>	248
§ 1. Le démembrement apparent : les aménagements de la règle dans le budget de l'État	249
A. Les budgets annexes	249
B. Les comptes spéciaux	252
1. La réglementation de l'ordonnance de 1959	253
2. La refonte des comptes spéciaux du Trésor par la LOLF	256
a) Les comptes spéciaux dotés de crédits	256
b) Les comptes spéciaux non dotés de crédits	257
§ 2. Le démembrement réel : les exceptions à la règle de l'unité	257
A. La débudgétisation des dépenses	257
B. La multiplication des budgets autonomes	259

<i>Section 2. — La règle de l'universalité budgétaire</i>	261
§ 1. La signification de la règle de l'universalité	261
A. Le principe de non-compensation	261
B. Le principe de non-affectation	262
§ 2. Les exceptions à la règle de l'universalité	264
A. Les infractions au principe de non-compensation	264
B. Les dérogations au principe de non-affectation	266
<i>Section 3. — La règle de l'annualité budgétaire</i>	269
§ 1. Les mécanismes implicites : la pluri-annualité masquée	271
§ 2. Les mécanismes volontaristes : la pluri-annualité organisée	272
A. Le dispositif en vigueur avant la LOLF	272
B. Les dispositifs de la loi organique du 1 ^{er} août 2001	275
<i>Section 4. — La sincérité budgétaire : un principe institutionnalisé par la loi organique du 1^{er} août 2001</i>	276
CHAPITRE 3. — LES MODES DE PRÉSENTATION DU BUDGET DE L'ÉTAT	277
<i>Section 1. — La structure de la loi de finances de l'année</i>	278
§ 1. Une loi en deux parties	279
§ 2. Les documents budgétaires	282
<i>Section 2. — La nomenclature budgétaire et ses transformations</i>	289
§ 1. La conception de l'ordonnance de 1959	289
A. La nomenclature juridique	290
B. La ventilation économique et fonctionnelle	291
C. La distinction des lois de finances et des décrets de répartition	292
§ 2. La loi du 1 ^{er} août 2001 : une nomenclature adaptée et transformée	294
A. Les programmes : des unités de spécialité des crédits	295
B. Les dotations : des unités de spécialité par exception	298
C. Les missions ministérielles ou interministérielles : des unités de vote des crédits	299

DEUXIÈME SOUS-PARTIE	
Le budget de l'État : acteurs et procédures	303
CHAPITRE 1. — LA PRISE DE DÉCISION BUDGÉTAIRE :	
PRÉPARATION ET ADOPTION	305
<i>Section 1. — L'élaboration de la loi de finances</i>	306
§ 1. Les institutions et procédures d'aide à la décision	307
A. L'aide technique à la décision	307
1. Les administrations financières	307
— La Direction du Budget	307
— Les autres administrations financières.....	309
2. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).....	311
B. L'aide politique et sociale à la décision.....	311
1. Le débat d'orientation budgétaire au Parlement.....	311
2. La Conférence nationale des finances publiques.....	312
§ 2. Les différentes étapes de la préparation du budget de l'État	315
A. La phase de détermination d'une stratégie budgétaire cohérente dans un cadre pluriannuel.....	315
1. L'identification collégiale d'une stratégie d'ensemble : une prise de décision politique.....	315
2. La lettre de cadrage du Premier ministre	316
B. La définition d'une discipline budgétaire et de perspectives par le dialogue et la collégialité.....	316
1. Les conférences d'économies structurelles	316
2. Les conférences budgétaires.....	316
C. Les arbitrages politiques	317
1. Les réunions de restitution	317
2. Les lettres-plafonds.....	317
3. Les conférences « performances »	317
D. La finalisation.....	317
1. La répartition des crédits par programmes	317
2. La fixation des objectifs et indicateurs de performance.....	318
3. L'adoption en conseil des ministres et le dépôt à l'Assemblée nationale.....	318

<i>Section 2. — L'adoption de la loi de finances</i>	318
§ 1. L'examen préalable du projet : le rôle des commissions des finances.....	320
A. Les commissions des finances sous la III ^e et la IV ^e République.....	320
B. Les commissions des finances sous la V ^e République	321
§ 2. La discussion et le vote du budget devant les Assemblées	323
A. La chronologie	323
B. Le déroulement de la discussion	325
1. L'ordre de priorité : l'examen des deux parties.....	325
2. Les conditions d'adoption : la réduction du nombre des votes.....	325
C. L'exercice du droit d'amendement	326
CHAPITRE 2. — L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES.....	
329	
<i>Section 1. — L'importance des pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre des lois de finances</i>	331
§ 1. L'obligation relative d'exécution des lois de finances	331
A. Une obligation d'exécution plus contraignante pour les recettes.....	332
B. Une large latitude d'appréciation pour la mise en œuvre des dépenses	333
1. Une simple faculté d'utilisation des crédits.....	333
2. Une obligation très relative d'exécution conformément aux prévisions de l'autorisation initiale.....	334
3. Un problème de fond : la conciliation des prérogatives parlementaires et de l'efficacité de la gestion publique.....	334
§ 2. La variété des dispositifs de modification des crédits en cours d'exécution.....	336
A. Les modifications de la répartition des crédits	337
1. Un assouplissement du principe de spécialité	337
2. Les transferts de crédits et les virements de crédits dans la loi organique du 1 ^{er} août 2001.....	337
B. Les modifications apportées au montant des crédits	338
1. Un assouplissement de la règle de la limitation des crédits	338

a) Une règle contraignante.....	338
b) Une règle dépourvue de portée générale.....	339
2. La diversité des procédés d'abondement des crédits en cours d'exécution.....	340
a) Les décrets d'avances.....	340
1. La procédure des décrets d'avances dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 (art. 11).....	341
2. La procédure des décrets d'avances dans la loi organique du 1 ^{er} août 2001 (art. 13).....	342
b) L'abondement indirect des crédits par la voie des transferts, virements ou reports de crédits.....	343
c) L'abondement des crédits par affectation directe de ressources.....	343
1) Les fonds de concours.....	343
2) Les rétablissements de crédits.....	345
3) La procédure d'attribution de produits.....	346
C. Les modifications résultant de la gestion des crédits dans le temps.....	346
1. Un temps de l'exécution différent du temps de la prévision.....	346
a) Système de l'exercice et système de la gestion.....	346
b) Le système intermédiaire retenu dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 : entre système de l'exercice et de la gestion.....	348
c) Le choix du système de la gestion dans la loi organique du 1 ^{er} août 2001.....	349
2. Les procédés de modification des crédits dans le temps.....	350
a) Les reports de crédits.....	350
b) Les annulations de crédits : la précarité des crédits dans le temps.....	352
1) Un instrument à la libre disposition du pouvoir réglementaire dans l'ordonnance de 1959.....	352
2) Un instrument relativement encadré par la loi organique de 2001 et par la loi du 12 juillet 2005.....	354
<i>Section 2. — Les modalités classiques de l'exécution administrative du budget.....</i>	355
§ 1. Les autorités compétentes : la séparation des ordonnateurs et des comptables.....	356

A. Un modèle centré sur la régularité de la gestion financière publique.....	356
1. Une division organique et fonctionnelle des compétences.....	357
a) L'ordonnateur.....	357
1) Les fonctions traditionnelles de l'ordonnateur.....	357
2) Les catégories d'ordonnateurs.....	358
b) Le comptable public.....	359
1) La qualité de comptable public.....	359
2) Les catégories de comptables publics.....	360
3) Les missions traditionnelles du comptable public.....	361
4) L'évolution du rôle des comptables publics.....	362
2. L'indépendance des autorités et l'incompatibilité des fonctions.....	363
a) L'indépendance des autorités.....	363
b) L'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.....	365
B. Un modèle à l'épreuve des évolutions contemporaines.....	369
§ 2. Les procédures d'exécution des recettes et des dépenses : un cadre en pleine transformation.....	370
A. Le cadre juridique classique de l'exécution des recettes et des dépenses publiques.....	371
1. L'exécution des recettes publiques.....	371
a) La procédure de droit commun.....	371
1) La phase administrative.....	371
2) La phase d'exécution comptable : le recouvrement.....	372
b) Les procédures dérogatoires d'exécution des recettes publiques.....	373
2. L'Exécution des dépenses publiques.....	374
a) La procédure de droit commun en dépenses.....	374
1) La phase administrative.....	374
2) La phase d'exécution comptable : le paiement.....	376
b) Les procédures dérogatoires d'exécution des dépenses publiques.....	377
B. Un nouveau cadre de gestion.....	378
1. L'Informatisation de la gestion financière et comptable.....	378
2. Une transformation des principes et dispositifs de gestion.....	379

§ 3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics	380
A. La responsabilité des ordonnateurs	381
1. Une responsabilité en partie encore à l'état de principe	382
a) Le principe de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier	382
b) Une portée très atténuée	383
1) L'existence de règles dérogatoires pour les ministres et les élus locaux	383
2) Une responsabilité peu ou pas sanctionnée	384
2. La diversité des régimes de responsabilité des ordonnateurs dans le droit actuel	386
a) La responsabilité des ministres et des élus locaux	386
1) La responsabilité des ministres	386
2) La responsabilité des ordonnateurs élus locaux	387
b) La responsabilité des autres ordonnateurs	389
1) La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière	389
2) Les responsabilités de droit commun des ordonnateurs	392
B. La responsabilité des comptables publics	393
1. Une responsabilité pécuniaire personnelle lourde	393
a) La nature de la responsabilité des comptables publics	393
b) Une responsabilité étendue en droit	394
1) Une responsabilité fondée sur des obligations administratives étendues	394
2) Une responsabilité présumée	397
2. Les atténuations de responsabilité	398
3. Les autorités compétentes dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics	399
<i>Section 3. — Le management public dans l'exécution administrative du budget : la nouvelle gouvernance financière publique</i>	<i>402</i>
§ 1. La conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'État : le modèle du gouvernement de l'entreprise	404
A. La théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise	404
B. La transposition du modèle de l'entreprise à l'État	405

§ 2. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités	406
A. La responsabilisation des gestionnaires	406
1. La fongibilité des crédits : élément clé de la responsabilisation des gestionnaires	406
2. Les responsables de programme	406
3. Les responsables de budgets opérationnels de programme	407
B. La mise en cohérence du système de gestion	408
1. Le dialogue de gestion	408
2. Les chartes de gestion	409
3. L'autorité préfectorale	410
§ 3. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance	411
§ 4. Le nouveau cadre comptable : un système d'information financière	414
A. Une comptabilité à trois dimensions	414
B. L'obligation juridique de régularité et de sincérité des comptes	415
C. De nouvelles normes comptables	415
1. Les états financiers	416
2. Les charges	416
3. Les produits régaliens	417
4. Les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers	417
5. Les immobilisations incorporelles	418
6. Les immobilisations corporelles	418
7. Les immobilisations financières	418
8. Les stocks	418
9. Les créances de l'actif circulant	418
10. Les composantes de la trésorerie de l'État	418
11. Les dettes financières et les instruments financiers à terme	419
12. Les provisions pour risques et charges, dettes non financières et autres passifs	419
13. Les engagements à mentionner dans l'annexe	420
CHAPITRE 3. — CONTRÔLE ET ÉVALUATION DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES	421
<i>Section 1. — Les contrôles administratifs</i>	<i>422</i>

§ 1. Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel	422
A. Les évolutions du contrôle financier	422
B. Les nouvelles formes du contrôle financier : le contrôle budgétaire, héritier du contrôle financier	424
§ 2. Le contrôle des ordonnateurs par les comptables	427
§ 3. Les contrôles hiérarchiques sur les comptables	427
§ 4. Les missions de l'Inspection générale des finances	428
A. Statut et missions (v. aussi <i>supra</i> , 1 ^{re} Partie, 4 ^e sous-partie)	428
B. Un éventail de contrôles et de méthodes contrastés	430
<i>Section 2. — Les contrôles juridictionnels en matière financière</i>	
§ 1. La Cour de discipline budgétaire et financière	433
A. Une juridiction récente	433
B. Des règles de fonctionnement et de procédure particulières	433
1. Une composition mixte	433
2. Une procédure strictement encadrée	436
3. Une procédure en évolution	437
C. Des sanctions répressives	438
§ 2. Le contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes	438
A. Une place essentielle dans le contrôle financier public	438
1. La diversité des missions de contrôle	438
a) Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics	439
b) Le contrôle administratif de la gestion des organismes publics et parapublics	440
c) La mission d'assistance de la Cour aux pouvoirs publics	441
2. Structures et mode de fonctionnement	443
a) La Cour des comptes	443
1) Le personnel de la Cour	443
2) Une indépendance budgétaire récemment acquise	444
3) Mode de fonctionnement de la Cour	444
b) Les chambres régionales des comptes	446

c) Les organismes associés à la Cour des comptes	446
B. Les modalités des contrôles assurés par les juridictions des comptes	446
1. Le contrôle juridictionnel sur les comptes	446
a) Le jugement des comptes	446
b) La procédure de jugement des comptes	448
c) Les voies de recours	451
2. Le contrôle de la gestion par le juge des comptes	453
a) Les différents contrôles	453
1) Le contrôle des services et organismes soumis à la comptabilité publique	453
2) Le contrôle des entreprises publiques	454
3) Le contrôle des organismes de sécurité sociale	454
4) Le contrôle des organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics	455
5) Le contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique	455
b) Les suites du contrôle de la gestion par la Cour	456
1) Les observations et rapports de la Cour	456
2) L'impact des observations et préconisations de la Cour	458
C. Les juridictions financières confrontées aux évolutions contemporaines	459
<i>Section 3. — Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances</i>	
§ 1. Le contrôle du Parlement en cours d'exécution	461
A. La Mission d'évaluation et de contrôle : une première étape vers un contrôle réel de l'exécution du budget par des élus nationaux	461
B. Les prérogatives des commissions des finances en matière de contrôle	462
C. Les prérogatives des commissions des finances à l'égard des modifications apportées aux crédits en cours d'exécution	463
§ 2. Le contrôle parlementaire en fin d'exécution : la loi de règlement	464
A. L'objet de la loi de règlement	464
B. La revalorisation de la loi de règlement	465

1. Le contenu de la loi de règlement (art. 37 de la LO)	465
2. La place centrale de la loi de règlement dans le processus de décision budgétaire.....	466

TROISIÈME SOUS-PARTIE

L'action financière de l'État : mécanismes et instrument.....

469

CHAPITRE 1. — LE TRÉSOR : UNE INSTITUTION EN MUTATION 471

Section 1. — Un rôle et des structures en voie d'évolution..... 471

Section 2. — La mission permanente : le Trésor, agent financier de l'État..... 476

§ 1. Les différents types de déséquilibre..... 477

§ 2. L'information du Trésor..... 483

§ 3. Les moyens de financement..... 485

A. Le financement traditionnel du Trésor..... 488

1. Les dépôts des correspondants du Trésor et le phénomène du circuit..... 488

a) Les correspondants obligatoires..... 488

b) Les déposants contractuels..... 489

2. Les emprunts d'État et les politiques d'émission.... 491

3. Le recours au système bancaire..... 492

a) La « contribution » du système bancaire..... 492

b) L'appel à la Banque de France..... 493

B. Le financement actuel du Trésor..... 494

1. Les ressources non négociables..... 496

2. Les ressources négociables..... 497

a) Les Bons en compte-courant..... 497

1) Les Bons à taux fixe (BTF)..... 497

2) Les Bons à taux annuel normalisé (BTAN)..... 497

b) Les obligations..... 498

c) La gestion de la dette..... 499

1) La réforme des modes de placement..... 499

2) L'élargissement du marché des titres publics.... 500

3) Les exigences d'une gestion optimale..... 504

Section 3. — Une activité stratégique : les relations financières internationales.....

506

§ 1. Le Trésor et les équilibres extérieurs..... 507

A. La notion de balance des paiements..... 508

B. Le rôle du Trésor..... 510

§ 2. Le Trésor et l'aide au développement..... 511

A. La France et l'aide publique au développement..... 511

B. Les responsabilités du Trésor..... 512

§ 3. Le Trésor et la gestion de la zone franc..... 514

§ 4. Le Trésor et la politique monétaire internationale..... 516

A. Le Trésor et le FMI..... 517

B. Le Trésor et la réforme du système monétaire international..... 518

Section 4. — Un désengagement imposé : la tutelle de la politique économique.....

519

§ 1. Le Trésor et l'analyse des financements de l'économie 521

§ 2. Le Trésor et le financement du secteur public..... 522

A. La quasi-disparition des prêts directs..... 523

B. Les subventions d'exploitation..... 525

1. La SNCF..... 525

2. Les Charbonnages de France..... 526

3. La RATP..... 527

C. Les dotations en capital..... 527

D. Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »..... 528

§ 3. Le Trésor et les concours apportés au secteur privé 528

CHAPITRE 2. — UN PARTENAIRE INTÉGRÉ DANS UN SYSTÈME EUROPÉEN : LA BANQUE DE FRANCE..... 531

Section 1. — L'évolution historique : La Banque de France, institution nationale..... 531

Section 2. — La mutation européenne : la Banque de France, institution subordonnée et intégrée..... 533

<i>Section 3. — La Banque de France et la politique monétaire européenne</i>	535
§ 1. Au temps de l'indépendance : la Banque de France, responsable de la politique monétaire	536
A. La composition de la masse monétaire	537
B. L'information sur les besoins de liquidité	538
C. Les instruments de régulation	539
1. Les interventions sur les marchés	540
a) Le marché interbancaire	541
b) Le marché monétaire	542
2. Les réserves obligatoires	543
§ 2. Le temps de l'intégration : la gestion européenne de la politique monétaire et ses conséquences	544
A. L'émission des billets	544
B. La politique monétaire	545
<i>Section 4. — La Banque de France et le marché des changes</i>	546
<i>Section 5. — La Banque de France et la tutelle du système bancaire</i>	548
<i>Section 6. — La Banque de France, observatoire de l'économie</i>	549
§ 1. Elle contribue à la connaissance de la conjoncture	550
§ 2. Elle participe à l'information des entreprises	551
§ 3. Elle apporte un concours technique au système bancaire	552
CHAPITRE 3. — LE SECTEUR FINANCIER PUBLIC ET SEMI-PUBLIC	554
<i>Section 1. — La Caisse des dépôts et consignations</i>	555
§ 1. Le statut de la Caisse des dépôts	556
§ 2. Les activités de la Caisse des dépôts	557
<i>Section 2. — La diversité des partenaires</i>	558

QUATRIÈME SOUS-PARTIE

Théorie de l'impôt	561
CHAPITRE 1. — LES FONDEMENTS DE LA LÉGITIMITÉ DE L'IMPÔT	565
<i>Section 1. — La légitimité sociologique de l'impôt : le consentement à l'impôt</i>	566
§ 1. Les origines du consentement à l'impôt	566
A. Les origines économiques de l'impôt et de l'État	566
B. Les fondements politiques et religieux de l'impôt	568
1. L'homme, débiteur des dieux	568
2. Le sacrifice fiscal	570
a) L'apport de l'anthropologie	570
b) L'apport de l'histoire des religions	573
§ 2. Les théories modernes du consentement à l'impôt : l'échange et la solidarité	574
A. Une théorie fiscale libérale : la théorie de l'impôt-échange	575
B. Une théorie fiscale communautariste : la théorie de l'impôt-solidarité	579
§ 3. L'impôt négatif : un moyen terme entre échange et solidarité	582
<i>Section 2. — La légitimité politique de l'impôt : le consentement de l'impôt et l'organisation du pouvoir fiscal</i>	583
§ 1. La genèse du consentement de l'impôt et de l'État parlementaire démocratique	583
§ 2. Le principe de légalité fiscale, expression juridique et politique du consentement de l'impôt	584
A. L'affaiblissement du principe de légalité fiscale	584
1. L'affirmation du principe	584
2. Les limites du principe de légalité de l'impôt	586
B. Le Conseil constitutionnel et le renforcement du principe de légalité fiscale	586

<i>Section 3. — La légitimité juridique de la fiscalité : les grands principes du droit fiscal.....</i>		588
§ 1. Les principes à portée constitutionnelle.....		588
1. Le principe de légalité fiscale.....		588
2. Le principe d'égalité et de non-discrimination.....		588
3. Le principe de liberté.....		590
4. Le principe de nécessité de l'impôt.....		590
5. Le principe d'annualité.....		590
6. Le principe de l'universalité de l'impôt.....		591
7. Le principe d'imposition en raison des facultés contributives du contribuable.....		591
§ 2. Les principes sans valeur constitutionnelle.....		591
1. Le principe de territorialité.....		591
2. Le principe de non-rétroactivité de la loi fiscale.....		592
3. Le principe du contradictoire.....		593
CHAPITRE 2. — LE SYSTÈME FISCAL : ACTEURS ET STRUCTURES.....		594
<i>Section 1. — Les acteurs de l'impôt.....</i>		594
§ 1. Les acteurs de la décision politique en matière fiscale.....		594
A. Un pouvoir formel du Parlement.....		595
1. Une compétence partagée avec le pouvoir réglementaire.....		595
2. La limitatoin de l'initiative parlementaire.....		595
a) Les dispositions constitutionnelles.....		595
b) Les directives de la Communauté européenne.....		596
B. L'autonomie relative de l'exécutif dans la décision fiscale.....		597
1. La direction de la législation fiscale (DLF).....		597
2. Les organes de concertation et de conseil.....		598
3. Le conseil des prélèvements obligatoires.....		599
a) Le Conseil des impôts ancêtre du Conseil des prélèvements obligatoires.....		599
b) Le Conseil des prélèvements obligatoires : un élargissement nécessaire de la réflexion.....		599

§ 2. Les acteurs des décisions administratives et juridictionnelles : les organes de gestion de l'impôt et de règlement des litiges.....	600	
A. Les administrations fiscales.....	600	
B. Les organes de règlement des litiges.....	600	
1. Les organes juridictionnels.....	600	
2. Les organes non juridictionnels.....	601	
§ 3. Les contribuables.....	601	
A. Les contribuables et leurs conseils.....	601	
1. Les contribuables.....	601	
2. Le rôle des experts et des centres et associations de gestion agréés.....	601	
B. Les comportements de résistance à l'impôt.....	603	
1. L'antifiscalisme.....	603	
a) L'antifiscalisme classique.....	603	
1) Les révoltes fiscales.....	603	
2) La fraude fiscale.....	606	
3) Les autres formes d'antifiscalisme classique.....	606	
b) Les contestations nouvelles de l'impôt : les résistances idéologiques et doctrinales.....	608	
2. La résistance juridique à l'impôt : le contentieux fiscal.....	609	
<i>Section 2. — Les structures, le contrôle et le contentieux de l'impôt.....</i>		610
§ 1. Les structures fiscales.....	610	
A. La diversité des prélèvements obligatoires aux frontières de la fiscalité.....	610	
1. Les redevances ou rémunérations des services rendus.....	610	
2. Les taxes.....	611	
3. Les cotisations sociales.....	611	
B. La diversité des catégories d'impôts en France.....	611	
1. Les notions générales communes.....	612	
a) Le fait générateur de l'impôt.....	612	
b) Assiette, liquidation et recouvrement.....	612	
1) L'assiette de l'impôt ou base imposable.....	612	
2) La liquidation de l'impôt.....	612	
3) Le recouvrement de l'impôt.....	612	

2. Les différentes catégories d'impôts	613
a) L'impôt sur le revenu (IR)	613
1) Caractéristiques générales	613
2) Les principales catégories de revenus imposables à l'IR	614
b) L'impôt sur les sociétés (IS)	617
1) Champ d'application	617
2) Détermination et taxation du bénéfice imposable	617
3) Les plus-values professionnelles	618
c) La TVA, et les autres droits indirects	618
1) La TVA	618
2) Les autres droits indirects	619
d) Les droits d'enregistrement	620
e) L'impôt de solidarité sur la fortune	620
f) Les impôts locaux	620
3. La néo-fiscalité sociale	620
a) La contribution sociale généralisée (CSG)	620
b) La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	621
c) Le prélèvement social	622
§ 2. La classification et l'incidence des impôts	622
A. La classification des impôts	622
1. La classification administrative	622
2. La classification économique	622
a) Classification en fonction des ressources économiques taxées	622
b) Classification en fonction des facteurs et acteurs économiques	622
c) Classification en fonction de l'objet de l'impôt	623
3. Les classifications techniques	623
a) Les impôts directs et indirects	623
1) L'aspect technique de la classification	623
2) Aspect polémique de la classification	624
b) Impôts réels et impôts personnels	625
1) L'aspect technique de la classification	625
2) L'aspect polémique de la classification	626
c) Impôts proportionnels et impôts progressifs	627
1) L'aspect technique de la classification	627
2) L'aspect polémique de la classification	627

d) Impôts spécifiques et impôts <i>ad valorem</i>	629
e) Impôts analytiques et impôts synthétiques	629
f) Impôts de répartition et impôts de quotité	629
B. L'incidence de l'impôt	630
§ 3. Le contrôle et le contentieux de l'impôt	632
A. Le contrôle fiscal	632
1. Les modalités du contrôle fiscal interne	632
a) Les demandes de renseignements	632
1) La demande d'information	632
2) Les demandes d'éclaircissements ou de justifications	632
b) Le contrôle interne	633
2. Les modalités du contrôle fiscal externe : la vérification	633
a) La vérification de comptabilité	633
1) L'avis de vérification	633
2) Le déroulement de la vérification	634
3) La conclusion de la vérification	634
4) Les procédures de rectification	634
5) La poursuite du dialogue	635
b) L'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle	635
B. Le contentieux fiscal	635
1. Caractères généraux de la procédure	636
2. La croissance du nombre de litiges	636
CHAPITRE 3. — ADAPTATION ET MODERNISATION DES SYSTÈMES FISCAUX	639
Section 1. — Les utopies fiscales	639
§ 1. Les utopies de l'impôt unique	640
A. Impôt unique contre impôts multiples	640
B. La diversité des projets d'« impôt unique »	641
1. L'impôt unique sur le foncier : les physiocrates et Henry George	641
2. L'impôt unique sur le capital	643
3. L'impôt unique sur la dépense	644
a) L'impôt unique sur la dépense globale	645

1) Le projet Kaldor : l'impôt progressif sur la dépense.....	645
2) Le projet Meade.....	646
b) L'impôt différencié sur la dépense.....	648
c) L'impôt sur l'énergie.....	650
4. La « flat tax ».....	650
§ 2. La suppression de l'impôt.....	652
A. Les critiques relatives aux effets économiques de la fiscalité.....	652
1. La pression fiscale.....	652
2. La progressivité de l'impôt.....	656
B. Les critiques relatives à l'administration et aux moda- lités d'application de l'impôt : le retour aux maximes d'A. Smith.....	656
C. Les critiques relatives à la procédure de la décision politique en matière fiscale.....	657
<i>Section 2. — Évolutions et transformations de l'impôt.....</i>	661
§ 1. Les difficultés de la réforme fiscale.....	661
§ 2. Les points-clefs de l'évolution contemporaine du système fiscal.....	663
A. La juridicisation de la fiscalité.....	664
1. La constitution d'un droit fiscal relativement auto- nome.....	664
2. Du pragmatisme fiscal à la fondation d'un droit.....	666
3. Les droits et garanties du contribuable.....	669
B. La communication fiscale comme enjeu administratif.....	670
C. Des enjeux politiques nouveaux.....	671
1. Un nouveau partage institutionnel de l'impôt.....	671
2. Souveraineté fiscale et mondialisation des échanges.....	672
D. La justice et l'égalité fiscale : un enjeu éthique.....	674
1. Les diverses conceptions de la justice fiscale.....	675
a) Une conception utilitariste : la justice distributive.....	675
b) Une conception arithmétique : la justice commu- tative.....	676
c) Une conception sociale : la justice redistributive.....	676
2. La justice fiscale selon John Rawls.....	677
3. Éthique fiscale et politique.....	679
E. Fiscalité citoyenne contre fiscalité virtuelle.....	679

1. L'impôt contrepartie se substitue à l'impôt solidarité et le contribuable s'efface devant le client.....	680
2. La suppression du foyer fiscal et l'individualisation de l'impôt.....	681
3. L'impôt virtuel et l'effacement du citoyen-contribuable.....	682

TROISIÈME PARTIE

Les finances locales.....	687
----------------------------------	------------

PREMIÈRE SOUS-PARTIE

Le cadre général des finances locales.....	689
---	------------

CHAPITRE 1. — LA MONTÉE EN PUISSANCE DES FINANCES

LOCALES.....	691
--------------	-----

<i>Section 1. — Une ampleur sans précédent.....</i>	691
---	-----

<i>Section 2. — Panorama des opérations financières des collectivités locales.....</i>	694
--	-----

§ 1. Des dépenses croissantes.....	694
1. Évolution générale.....	694
2. Évolution par niveaux de collectivités.....	695
a) L'évolution des dépenses communales.....	695
b) L'évolution des dépenses départementales.....	695
c) L'évolution des dépenses régionales.....	695
d) L'évolution des dépenses des groupements à fiscalité propre.....	696

§ 2. Des recettes qui évoluent modérément.....	696
1. Évolution générale.....	696
2. Évolution par niveaux de collectivités.....	696
a) Évolution des recettes communales.....	696
b) Évolution des recettes départementales.....	697
c) Évolution des recettes régionales.....	697
d) L'évolution des recettes des groupements à fiscalité propre.....	697

CHAPITRE 2. — LES TRANSFORMATIONS DE LA GESTION

FINANCIÈRE LOCALE.....	710
------------------------	-----

<i>Section 1. — Une gestion à la charnière du public et du privé</i>	710
§ 1. La gestion de systèmes complexes	710
§ 2. D'une culture administrative à une culture de marché	713
<i>Section 2. — Une gestion orientée vers le développement économique local</i>	714
§ 1. Les finances locales moteur du développement économique local et de l'aménagement du territoire	714
§ 2. Développement urbain, développement rural	716
<i>Section 3. — Une gestion autonome rediscutée</i>	718
§ 1. Autonomie fiscale et libre administration des collectivités territoriales	718
§ 2. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003	719
§ 3. La maîtrise des finances locales et la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne	721
§ 4. Autonomie de gestion et autonomie de décision	723
§ 5. La régulation du système financier public : condition nécessaire de l'autonomie financière locale et de l'acte II de la décentralisation	725
DEUXIÈME SOUS-PARTIE	
Les ressources des collectivités locales	729
CHAPITRE 1. — LES IMPÔTS LOCAUX	731
<i>Section 1. — Les impôts directs locaux</i>	733
§ 1. Historique et évolution	733
1. À l'origine : des impôts révolutionnaires	734
2. Un système fiscal inadapté à l'industrialisation de la société	736
3. Réformer la fiscalité locale : les premiers pas	738
4. L'entrée dans la réforme : les lois du 31 décembre 1973, du 18 juillet 1974 et du 29 juillet 1975	740
a) La loi du 31 décembre 1973	740

1) Les dispositions d'ordre général	740
2) Les mesures spécifiques	740
3) Les mesures transitoires	740
b) La loi du 18 juillet 1974	740
c) La loi du 29 juillet 1975	741
5. La loi du 10 janvier 1980 : une étape décisive	742
a) Le vote direct des taux d'imposition	742
1) L'encadrement de l'initiative locale : le principe	742
2) Les mesures d'encadrement	742
b) Les aménagements de la taxe d'habitation et des taxes foncières	743
c) Le remaniement de la taxe professionnelle	743
§ 2. Le fonctionnement actuel des quatre taxes	743
1. Le vote direct des taux par les élus	744
2. La révision des bases imposables	744
3. Caractéristiques de chaque taxe	745
a) La taxe foncière sur les propriétés bâties	745
b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties	745
c) La taxe d'habitation	746
d) La taxe professionnelle	746
§ 3. Les grandes questions posées par les impôts directs locaux	747
1. L'organisation des rapports fiscaux entre collectivités territoriales	747
a) La multiplication des décideurs locaux : centralisation ou spécialisation fiscale	747
1) Centralisation fiscale et décentralisation de l'État	748
2) La spécialisation fiscale par niveaux de collectivités	749
b) L'organisation de la solidarité fiscale : les péréquations fiscales et l'intégration fiscale	750
1) Les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	751
2) Les Fonds départementaux de solidarité pour l'environnement	751
3) Les Fonds départementaux de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation à titre onéreux	751
4) Le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France	752

2. L'organisation des relations fiscales entre l'État et les collectivités locales	752
a) Les subventions fiscales	752
b) L'impôt local : une affaire de l'État	753
1) L'assiette et le recouvrement	753
2) La gestion du produit fiscal : le compte d'avances.....	754
3. L'inégalité devant l'impôt local et les relations fiscales entre collectivités territoriales et contribuables	756
<i>Section 2. — Les autres impôts et taxes locales</i>	<i>757</i>
§ 1. Les impôts directs	757
§ 2. Les impôts indirects et les droits d'enregistrement.....	757
§ 3. Les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit de divers organismes	758
CHAPITRE 2. — LES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT	759
<i>Section 1. — Les dotations et subventions de fonctionnement</i>	<i>761</i>
§ 1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)	761
1. La DGF des régions	761
2. La DGF des départements.....	763
3. La DGF des communes et de leurs groupements	764
1. La dotation nationale de péréquation.....	765
2. La dotation de solidarité urbaine.....	765
3. La dotation de solidarité rurale	766
§ 2. La dotation spéciale instituteurs (DSI)	766
§ 3. La dotation générale de décentralisation (DGD).....	766
§ 4. Les autres subventions de fonctionnement	766
<i>Section 2. — Les dotations et subventions d'équipement</i>	<i>766</i>
§ 1. La dotation globale d'équipement.....	767
1. La dotation globale en gestation	767
2. L'instauration de la DGE.....	768
a) Les premières déconvenues.....	769
b) Le remaniement de la DGE	769

1) La DGE des communes.....	769
2) La DGE des départements.....	770
§ 2. Les dotations consécutives aux transferts de compétences	770
§ 3. Les subventions spécifiques	770
§ 4. Le fonds de compensation de la TVA	770
CHAPITRE 3. — LES REVENUS DU PATRIMOINE ET DES SERVICES.....	772
<i>Section 1. — Les produits du domaine.....</i>	<i>773</i>
§ 1. Les produits du domaine privé.....	773
§ 2. Les produits du domaine public.....	773
<i>Section 2. — La gestion des services publics locaux.....</i>	<i>774</i>
§ 1. La tarification des services	774
§ 2. L'évaluation des services publics locaux.....	776
§ 3. La séparation « public-privé » est-elle pertinente ?.....	777
CHAPITRE 4. — L'EMPRUNT	779
<i>Section 1. — La situation avant la loi du 2 mars 1982</i>	<i>780</i>
<i>Section 2. — Une transformation radicale du marché financier local.....</i>	<i>782</i>
§ 1. La libéralisation de l'emprunt	782
1. Des mesures d'encadrement limitées	782
a) Prêts entre collectivités.....	782
b) Les garanties d'emprunt.....	782
2. La suppression des contraintes.....	783
§ 2. Le nouveau marché financier local	783
1. Une diversité de prêteurs.....	784
a) La Caisse des dépôts et consignations (CDC)	784
b) Les caisses d'épargne	785
c) Dexia-Crédit local.....	786
d) Le Crédit Agricole.....	786
e) Le Crédit Mutuel	786

f) Les autres prêteurs	786
2. Une diversité de produits	787
a) Les anciens produits : un dispositif simple	787
b) Les nouveaux produits	788

TROISIÈME SOUS-PARTIE

Le cadre budgétaire et comptable 791

CHAPITRE 1. — LA PRÉPARATION, LE VOTE ET L'EXÉCUTION DU BUDGET

 793

Section 1. — La préparation et le vote du budget

 793

§ 1. La préparation du budget

 793

§ 2. Le vote du budget

 794

§ 3. Les documents budgétaires

 794

1. L'ensemble budgétaire

 794

a) Le budget primitif

 794

b) Le budget supplémentaire

 795

c) Les décisions modificatives

 795

2. La présentation budgétaire

 795

a) La comptabilité publique locale

 795

b) Forme et contenu du budget

 796

c) L'équilibre budgétaire

 797

d) Les dépenses obligatoires

 797

e) Les informations annexées au budget

 797

Section 2. — L'exécution du budget

 798

§ 1. La période d'exécution

 798

§ 2. Le rôle séparé des ordonnateurs et des comptables

 799

1. L'ordonnateur

 799

2. Le comptable public

 799

§ 3. Le compte administratif

 800

CHAPITRE 2. — LE CONTRÔLE DE RÉGULARITÉ ET DE LÉGALITÉ DES BUDGETS ET DES COMPTES

 801

Section 1. — Le contrôle opéré par les chambres régionales des comptes et le préfet

 801

§ 1. Les chambres régionales des comptes : organisation et compétences

 802

§ 2. Le contrôle budgétaire

 802

1. Vote du budget hors délais

 802

2. Défaut d'inscription d'une dépense obligatoire

 803

3. L'arrêté des comptes et le déficit du compte admi- nistratif

 803

4. L'absence d'équilibre réel du budget

 803

§ 3. Le contrôle juridictionnel

 804

§ 4. Le contrôle de gestion

 805

Section 2. — Les autres contrôles

 806

§ 1. Le contrôle par le juge administratif

 806

§ 2. Le contrôle exercé par le comptable du trésor

 806

QUATRIÈME SOUS-PARTIE

Le contrôle de la gestion des finances locales

 807

CHAPITRE 1. — LA MAÎTRISE DE LA TRÉSORERIE ET DE L'ENDETTEMENT

 811

Section 1. — Position du problème

 812

§ 1. Le principe : l'obligation du dépôt des fonds au Trésor

 812

§ 2. La contestation du principe

 812

§ 3. Les adaptations du principe

 814

Section 2. — La maîtrise de la gestion de la trésorerie et de la dette

 815

§ 1. Le plan de trésorerie et la trésorerie zéro

 815

§ 2. Le contrôle concomitant de l'endettement

 817

§ 3. Le rééquilibrage par l'État : les avances de trésorerie

 817

CHAPITRE 2. — LES AUTRES POINTS CLEFS DU CONTRÔLE DE LA GESTION FINANCIÈRE

 818

<i>Section 1. — La planification stratégique</i>	818
<i>Section 2. — Le contrôle de la satellisation : la consolidation des comptes</i>	819
<i>Section 3. — L'évaluation de la gestion financière : un outil de contrôle</i>	820
§ 1. L'analyse financière	820
§ 2. La notation ou « rating »	821
Conclusion générale de la III ^e partie : Contrôle et régulation de la gestion financière locale	823
<i>Bibliographie générale</i>	827
<i>Index</i>	841

Cet ouvrage est un manuel destiné principalement aux étudiants des Facultés de droit, des Facultés de sciences économiques et des Instituts d'études politiques. Il devrait être également utile à tous ceux qui préparent des concours administratifs. Il s'efforce de donner une vision à la fois synthétique et concrète des Finances publiques contemporaines. Il met notamment l'accent sur leur environnement interne et international et fait place aux idéologies financières. Il décrit de façon concrète l'action financière de l'État – ses structures, ses mécanismes, et ses instruments – et intègre les nouvelles dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il accorde aussi une importance toute particulière aux Finances locales. Les Finances publiques constituent un ensemble de techniques précises et complètes que les étudiants doivent connaître et maîtriser. Mais elles offrent aussi une clef de lecture pour la société dans laquelle elles s'insèrent.

Michel Bouvier est professeur de droit public à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne) et il y dirige le Master Droit et gestion des finances publiques. Il dirige par ailleurs la *Revue française de finances publiques* ainsi que le Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP). Il est membre du Conseil des prélèvements obligatoires et de l'Observatoire des finances locales du Comité des finances locales.

Marie-Christine Esclassan est professeur de droit public à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne). Elle dirige la *Revue française de finances publiques*. Elle est membre du Conseil d'administration du Groupement européen de recherches en finances publiques.

Jean-Pierre Lassale professeur émérite de droit public à l'Université Jean-Moulin (Lyon III), ancien recteur d'académie, était aussi directeur honoraire de l'Institut de droit comparé et avait enseigné régulièrement dans plusieurs universités américaines.



9 782275 030302

ISBN 2.275.03030.1

www.eja.fr

39 €