

DROIT FINANCIER

COLLECTION DROIT FONDAMENTAL

Pierre di Malta

# Finances publiques

1/ Le budget

puf

DR 627 IT1

DROIT FINANCIER

Sommaire

Finances publiques

Tome 1 - Le budget

PIERRE DI MALTA

Professeur émérite à l'Université Montpellier I  
Ancien Directeur de l'Institut de préparation  
à l'administration générale  
et du Centre de recherches de fiscalité comparée de Montpellier

17671 2/3

DEUXIEME PARTIE

LE CONTENU DU BUDGET (Les matières budgétaires)

Chapitre 1 / Les ressources

Section I - Les prélèvements obligatoires

Section II - Les autres ressources

Chapitre 2 / Les charges

Section I - Le volume des charges

Section II - La nature des charges

Conclusion

Index



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

# Table des matières

Tableau des abréviations .....	VII
Introduction.....	1
II La nature du budget.....	1
1. Le terme « budget », 1	
A - L'aspect financier du budget .....	1
2. La prévision des ressources et des charges, 1. — 3. Le budget et le compte, 1. — 4. Le budget et le bilan, 2. — 5. Le budget et le rapport économique et financier, 3	
B - L'aspect politique du budget .....	4
6. L'autorisation d'effectuer les recettes et les dépenses, 4. — 7. L'apparition de l'autorisation budgétaire en Grande-Bretagne, 5. — 8. La confirmation de l'autorisation des recettes aux États-Unis, 6. — 9. L'apparition de l'autorisation budgétaire en France, 7. — 10. Les vestiges du système fiscal romain, 7. — 11. Le prélèvement privé, 8. — 12. L'aide consentie, 9. — 13. Le prélèvement autoritaire, 12. — 14. La mise en œuvre de l'autorisation budgétaire, 12	
C - L'aspect juridique du budget.....	13
15. La nature juridique du budget, 14. — 16. La portée juridique du budget, 15	
II I Le nombre des budgets.....	16
17. Les mérites de l'unité budgétaire, 16	
A - La dispersion budgétaire .....	17
18. Les budgets extraordinaires, 17. — 19. Les budgets annexes, 20. — 20. Le régime des budgets annexes, 20. — 21. Les applications de la technique du budget annexe, 21. — 22. Les budgets annexes survivants, 26 — 23. Les comptes spéciaux du Trésor, 33. — 24. Les tentatives d'assainissement du procédé, 33. — 25. La situation actuelle du procédé, 36. — 26. Les règles fondamentales, 36. — 27. Les dispositions dérogoires au droit commun, 37. — 28. La loi de finances et l'unité budgétaire, 42	

B - Les démembrements budgétaires .....	42
29. Les origines des budgets autonomes, 42. — 30. L'autonomie budgétaire dans le domaine administratif, 43. — 31. Les budgets des collectivités locales, 43. — 32. L'évolution du régime financier des collectivités locales, 44. — 33. Les inconvénients du régime des budgets locaux, 50. — 34. Les budgets des établissements publics administratifs, 53. — 35. L'autonomie budgétaire dans le domaine économique, 55 — 36. Le cas des établissements publics à caractère industriel et commercial soumis aux règles de la comptabilité publique, 55. — 37. Le cas des autres entreprises publiques, 58. — 38. L'autonomie budgétaire dans le domaine social, 63. — 39. L'importance du déficit des budgets sociaux, 64. — 40. La budgétisation de la Sécurité sociale ?, 66 — 41. Les lois de financement de la Sécurité sociale, 67. — 42. La nécessité d'une refonte du financement de la Sécurité sociale, 71	

## PREMIÈRE PARTIE

### LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

#### Chapitre 1 / Les techniques d'établissement de la loi de finances 77

##### Section I - Le monopole gouvernemental de la préparation du projet de loi de finances .....

43. Les fondements de la solution, 77

##### II L'aspect organique .....

###### A - La primauté du ministre des Finances .....

44. La primauté de fait, 78. — 45. Les moyens d'action, 79. — 46. Les critiques et la dissociation des fonctions, 89

###### B - Le rôle du Premier ministre (et du président de la République) .....

47. Les formes de l'intervention, 90

##### III L'aspect matériel .....

###### A - Les principes à respecter .....

48. Le principe de séparation des recettes et des dépenses, 92. — 49. L'universalité budgétaire, 92. — 50. Les exceptions, 93. — 51. La non-affectation des recettes, 96. — 52. Les exceptions, 97. — 53. Le principe de l'équilibre budgétaire, 103. — 54. La théorie du déficit systématique, 105. — 55. La théorie des budgets cycliques, 108. — 56. La théorie française de l'impasse, 109. — 57. La théorie du découvert et la tentative de réduction du déséquilibre, 110

###### B - Les techniques utilisées. ....

58. Le calendrier des procédures, 112. — 59. L'évaluation des recettes, 114. — 60. L'évaluation des dépenses, 117. — 61. La rationalisation des choix budgétaires, 118

C - Le résultat de la préparation .....	120
62. Le projet de loi de finances, 120. — 63. Les annexes explicatives, 123	

#### Section II - Le partage de compétences en matière d'adoption de la loi de finances. ....

##### I Le rôle symbolique du Parlement. ....

###### A - La limitation des compétences .....

64. L'abaissement des commissions des finances, 127. — 65. La quasi-suppression du droit d'amendement, 130. — 66. L'atténuation de la spécialité, 135. — 67. L'autorisation de principe des ressources d'emprunt, 140

###### B - La limitation de la portée des décisions. ....

68. La modification du montant des crédits, 142. — 69. L'abus du recours aux décrets d'avances, 150. — 70. Le changement d'affectation des crédits, 150. — 71. Les entorses au caractère annuel de l'autorisation, 153

##### II Le rôle déterminant du Gouvernement. ....

###### A - Les moyens de pression habituels. ....

72. La limitation de la navette, 157. — 73. La technique du vote bloqué, 159. — 74. La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, 160

###### B - Les techniques utilisées en cas de retard dans le vote du budget .....

75. Les procédures d'urgence, 161. — 76. La mise en vigueur du budget par voie d'ordonnance, 163. — 77. La nécessité d'un renouveau du rôle budgétaire du Parlement, 163

#### Pour aller plus loin. ....

##### A - Bibliographie .....

78. L'histoire budgétaire, 166. — 79. Le droit budgétaire contemporain, 167. — 80. Les budgets annexes, 168. — 81. Les comptes spéciaux du Trésor, 168. — 82. Les finances des collectivités locales, 168. — 83. La Sécurité sociale, 169. — 84. Les structures du ministère des Finances, 169. — 85. Les principes de l'universalité budgétaire et de la non-affectation des recettes, 169. — 86. Le principe de l'équilibre budgétaire, 169. — 87. Le droit d'amendement des parlementaires en matière budgétaire, 169. — 88. La spécialité des crédits budgétaires, 170. — 89. La préparation et l'adoption de la loi de finances, 170

##### B - Documents .....

90. Les premiers budgets, 170. — 91. La constitution du 4 octobre 1958 (extraits), 172. — 92. L'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, 175

<b>Chapitre 2 / Les techniques de mise en œuvre de la loi de finances</b> .....	187
Section I - Le monopole gouvernemental de l'exécution.....	187
II Les organes d'exécution .....	187
A - Les autorités et agents d'exécution.....	188
93. La règle de séparation des ordonnateurs et des comptables, 188. — 94. Les fondements de la règle de séparation, 188. — 95. Les sanctions de la règle de séparation, 189. — 96. Le domaine de la règle de séparation, 190. — 97. Les ordonnateurs, 194. — 98. Les comptables publics, 198. — 99. Le statut des comptables publics, 198. — 100. Les fonctions des comptables, 201	
B - Les organismes d'exécution.....	203
101. Le Trésor public, 203. — 102. Les structures du Trésor, 204. — 103. Les ressources du Trésor, 207. — 104. Les dépôts au Trésor, 207. — 105. Les emprunts du Trésor, 210. — 106. Les bons du Trésor, 210. — 107. Les obligations du Trésor, 216. — 108. La nature des obligations du Trésor, 217. — 109. L'émission de l'emprunt, 219. — 110. Le service de la dette, 226. — 111. Les prêts et avances de la Banque de France, 230. — 112. L'évolution de la dette de l'État, 231. — 113. Les attributions du Trésor, 232. — 114. Les attributions financières, 233. — 115. Les attributions économiques, 233. — 116. La Banque de France, 236. — 117. L'évolution du statut, 236. — 118. L'assainissement des attributions, 238. — 119. La Caisse des dépôts et consignations, 240. — 120. Les structures internes de la Caisse, 241. — 121. Les concours de la Caisse au Trésor, 245. — 122. Le groupe de la Caisse des dépôts, 245. — 123. L'instrument d'interventionnisme, 249	
III Les procédures d'exécution .....	251
A - Les procédures de recettes .....	251
124. Les recettes fiscales, 251. — 125. La procédure applicable aux impôts directs, 251. — 126. La procédure applicable aux impôts indirects, 254. — 127. Les recettes non fiscales, 256	
B - Le mécanisme de la dépense publique.....	257
128. Le déroulement de la dépense publique, 257. — 129. L'engagement, 258. — 130. La liquidation, 258. — 131. L'ordonnement, 260. — 132. Le paiement, 260. — 133. La situation juridique du créancier de l'État, 260	
III I La période d'exécution.....	263
134. Le système de l'exercice, 263. — 135. Le système de la gestion, 264	

Section II - Le rôle déterminant du Gouvernement en matière de contrôle .....	265
II Les contrôles effectués sous l'autorité du Gouvernement .....	265
A - Les contrôles systématiques .....	266
136. La diversité de ces contrôles, 266. — 137. Les contrôleurs financiers, 266. — 138. Les contrôleurs d'État, 273	
B - Les contrôles épisodiques .....	275
139. L'Inspection générale des finances, 275	
II I Les contrôles préparés sous l'autorité du Gouvernement ou sanctionnés par lui.....	278
A - Les contrôles des juridictions financières .....	278
140. Le rôle des juridictions en matière financière, 278. — 141. Les juges des comptes, 279. — 142. Le statut de la Cour, 280. — 143. Les attributions de la Cour, 285. — 144. Le jugement des comptes, 286. — 145. Le contrôle administratif, 289. — 146. Le statut des Chambres régionales et territoriales, 296. — 147. Les attributions des Chambres régionales, 302. — 148. Le jugement des comptes des comptables, 302. — 149. Les attributions non juridictionnelles des Chambres régionales, 305. — 150. La Cour de discipline budgétaire et financière, 309. — 151. L'organisation de la Cour, 310. — 152. Les modalités de fonctionnement de la Cour, 310	
B - Le contrôle parlementaire.....	315
153. L'absence de contrôle <i>a priori</i> ou concomitant, 316. — 154. Les contrôles <i>a posteriori</i> , 316. — 155. L'évolution du procédé, 317. — 156. Le régime actuel des lois de règlement, 318	
Pour aller plus loin.....	320
A - Bibliographie .....	320
157. La séparation des ordonnateurs et des comptables, 320. — 158. Le Trésor public, 320. — 159. La Banque de France, 320. — 160. Les contrôleurs financiers, 321. — 161. L'Inspection générale des finances, 321. — 162. La Cour des comptes, 321. — 163. La Cour de discipline budgétaire et financière, 322. — 164. La loi de règlement, 322	
B - Documents .....	322
165. Décret général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 (extraits), 322. — 166. Les dangers de la « planche à billets », 330	

## DEUXIÈME PARTIE

## LE CONTENU DU BUDGET

<b>Chapitre 1 / Les ressources</b> .....	339
Section I - Les prélèvements obligatoires .....	339
II La nature des prélèvements .....	339
A - Les prélèvements sans contrepartie précise : les impôts, la parafiscalité, les cotisations so- ciales .....	340
167. La définition de l'impôt, 340. — 168. L'impôt, prestation pé- cuniaire, 340. — 169. L'impôt, prélèvement forcé, 343. — 170. L'im- pôt mesuré selon les facultés contributives, 345. — 171. L'impôt sans contrepartie précise, 346. — 172. L'impôt destiné à satisfaire les besoins de la collectivité, 347. — 173. L'évolution du système fiscal de l'État, 353. — 174. Le système fiscal classique, 354. — 175. Le système fiscal contemporain de l'État, 356. — 176. L'évo- lution de la fiscalité locale, 357. — 177. Le système fiscal local classique, 358. — 178. Le système fiscal local contemporain, 359. — 179. La parafiscalité, 368. — 180. Les cotisations de Sécurité sociale, 369	
B - Les prélèvements comportant une contrepartie précise : les taxes .....	371
181. La nature de la taxe, 371. — 182. L'intérêt du recours à la taxe, 372	
III Le volume des prélèvements .....	373
A - La masse des prélèvements obligatoires .....	374
183. Le montant total des prélèvements, 374. — 184. La pression globale des prélèvements, 375. — 185. La comparaison internatio- nale des prélèvements, 375	
B - La structure des prélèvements obligatoires .....	378
186. Les masses composantes, 378. — 187. Les prélèvements affectés à la Sécurité sociale, 379. — 188. La fiscalité de l'État, 382. — 189. La fiscalité locale, 383. — 190. Les prélèvements affectés à la CEE, 384. — 191. Les lacunes du décompte des prélèvements obligatoires, 386	
Section II - Les autres ressources .....	386
II Les ressources patrimoniales de l'État .....	387
192. Les produits et revenus domaniaux, 387. — 193. Les produits des exploitations, 388	

II Les taxes et redevances pour services rendus .....	390
194. Les frais d'assiette et de recouvrement de certains impôts et taxes, 390. — 195. Les rémunérations de garantie, 390. — 196. Les prélèvements, versements et reversements, 391	
III Le produit des amendes et frais de justice et le recou- vrement de certains débits .....	391
197. Les amendes et frais de justice, 391. — 198. Les recettes sur débits, 392	
IV Les rémunérations de l'État banquier .....	392
199. Les intérêts des prêts, 392. — 200. Les intérêts des avances, 393. — 201. Les intérêts des obligations cautionnées, 393	
V Les retenues et remboursements .....	394
202. Les retenues et contributions pour pension, 394. — 203. Les retenues de logement, 394. — 204. Le prélèvement sur les salaires des conservateurs des hypothèques, 395. — 205. Les rembourse- ments, 395	
<i>Pour aller plus loin.</i> .....	396
206. L'impôt, 396. — 207. Les impôts locaux, 396. — 208. Les pré- lèvements sociaux, 396. — 209. Les ressources communautai- res, 396	
<b>Chapitre 2 / Les charges</b> .....	397
Section I - Le volume des charges .....	397
II L'évolution du volume global .....	397
A - Le phénomène .....	398
210. Le constat brut, 398. — 211. Le constat tempéré, 398	
B - Les étapes du phénomène .....	400
212. L'étape des finances classiques, 400. — 213. L'étape de l'économie publique, 400. — 214. L'étape du recul de l'interven- tionnisme, 401. — 215. L'étape de la socialisation, 402. — 216. L'étape de l'économie mixte, 403.	
C - Les causes du phénomène .....	404
217. Les utopies, 404. — 218. La religion du progrès, 405. — 219. L'infantilisme des administrés, 407. — 220. L'autodé- veloppement de la fonction publique, 409.	
III L'évolution des masses composantes .....	410
A - Les dépenses définitives .....	410
221. La présentation formelle de ces dépenses, 410. — 222. L'évo- lution des dépenses définitives, 411.	

B - Les dépenses temporaires .....	411
223. La présentation formelle de ces dépenses, 411. — 224. L'évolution des dépenses temporaires, 412.	
Section II - La nature des charges .....	413
I I La nomenclature des crédits budgétaires .....	413
A - La répartition des crédits dans la loi de finances .	413
225. La répartition par titre, 414. — 226. La répartition par ministère, 415.	
B - La présentation des crédits dans les décrets de répartition .....	420
227. La répartition par partie, 420. — 228. La répartition par chapitre, 421.	
C - La présentation des crédits dans les annexes budgétaires .....	422
229. La répartition par article, 422. — 230. La répartition par paragraphe, 424.	
II I Les classifications des dépenses .....	424
A - La classification économique des dépenses .....	425
231. Les dépenses courantes, 425. — 232. Les dépenses de fonctionnement, 425. — 233. Les dépenses de transfert, 427. — 234. Les dépenses en capital, 428. — 235. Les investissements définitifs, 428. — 236. Les investissements temporaires, 430.	
B - La classification matérielle des dépenses .....	431
237. Les fonctions vitales, 431. — 238. Les pouvoirs publics, 431. — 239. La défense, 432. — 240. L'ordre public, 436. — 241. La justice, 440. — 242. Les choix onéreux, 443. — 243. La santé, 443. — 244. L'enseignement, 446. — 245. L'interventionnisme de circonstance, 450. — 246. L'interventionnisme économique, 450. — 247. L'interventionnisme social, 452.	
<i>Pour aller plus loin.</i> .....	453
248. Sources générales, 453. — 249. Sources particulières, 453. — 250. Documents officiels, 453. — 251. Publications du ministère de l'Économie et des Finances, 453.	
<b>Conclusion</b> .....	455
<b>Index</b> .....	459

# Sommaire

## LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

- Les techniques d'établissement de la loi de finances
- Les techniques de mise en œuvre de la loi de finances

## LES MATIÈRES BUDGÉTAIRES

- Les ressources
- Les charges

