

Gilbert ORSONI

**FINANCES
PUBLIQUES**

PUBLISUD

DR849

Gilbert ORSONI

38302

①

FINANCES PUBLIQUES



PUBLISUD

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

| | |
|--|---|
| I. La notion de Finances Publiques | 5 |
| II. L'Evolution des Finances Publiques | 7 |

PREMIERE PARTIE

LE CADRE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT

TITRE I: Le budget et son environnement

CHAP. I: Le cadre constitutionnel

| | |
|---|----|
| I. L'influence des structures institutionnelles sur les Budgets | 19 |
| 1. La forme de l'Etat | 19 |
| 2. La place du Parlement | 21 |
| II. Les sources constitutionnelles du droit budgétaire | 21 |
| 1. La constitution stricto sensu et les finances publiques | 22 |
| 2. Les autres éléments du bloc de constitutionnalité | 22 |
| III. Les progrès de la constitutionnalisation du droit budgétaire | 23 |

CHAP. II: Le cadre politique et administratif

| | |
|---|----|
| I. Le cadre politique | |
| 1. Le budget, instrument de la politique gouvernementale | 26 |
| 2. Le budget, élément du débat politique, notamment parlementaire | 27 |
| II. Les structures administratives | |
| 1. Organisation financière et budget | 29 |

CHAP. III: Le cadre économique et social

| | |
|---|----|
| I. Le cadre économique interne | |
| 1. Budget et situation conjoncturelle | 34 |
| 2. Budget et planification | 38 |
| II. Le cadre économique international | 43 |

TITRE II: Budget et Loi des Finances. Présentation et contenu

CHAP. I: La notion de Budget. Budget et Loi de Finances

| | |
|--|----|
| I. Les définitions juridiques du budget | |
| 1. La nature commune des budgets publics | 50 |
| 2. L'évolution des conceptions budgétaires | 50 |
| II. Budget et loi des finances | 51 |
| III. Les différentes catégories de loi de Finances | |
| 1. La loi de Finances de l'année | 55 |
| 2. Les lois de Finances rectificatives | 55 |
| 3. La loi de règlement | 56 |
| 4. Existe-t-il une quatrième catégorie de loi de Finances? | 57 |

CHAP. II: La présentation de la loi de Finances

| | |
|--|----|
| I. La loi de Finances et les états annexes | |
| 1. Le texte de la loi de Finances | 58 |
| 2. Les états législatifs annexes | 59 |
| II. Des documents budgétaires | |
| 1. Les bleus | 60 |
| 2. Les jaunes, les blancs, les verts | 61 |
| III. Les classifications budgétaires | |
| 1. Les classifications juridiques | 62 |
| 2. La classification fonctionnelle | 65 |

CHAP. III: Le contenu de la loi de Finances

| | |
|---------------------------------------|----|
| I. Les principales dépenses | |
| 1. Typologie des dépenses | 68 |
| 2. La répartition par ministère | 70 |

| | |
|--|----|
| II. Les principales ressources | |
| 1. Les recettes fiscales | 72 |
| 2. Les recettes budgétaires non fiscales | 76 |
| 3. Les emprunts | 77 |
| III. Les choix budgétaires et leur rationalisation | |
| 1. Les sources de la R.C.B. | 80 |
| 2. La méthode R.C.B. | 81 |
| 3. La pratique de la R.C.B. | 82 |
| 4. Les limites de la R.C.B. | 83 |

TITRE III: Les principes de droit et d'action budgétaire

CHAP. I: Le principe d'unité

| | |
|--|-----|
| I. L'affirmation du principe | |
| 1. Définition | 89 |
| 2. Causes et signification | 89 |
| 3. Confirmation | 90 |
| II. Les atteintes au principe | |
| 1. Des atteintes directes: les budgets autonomes | 91 |
| 2. Des atténuations au principe: budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor | 92 |
| 3. Autres atteintes ou atténuations | 101 |

CHAP. II: Le principe d'universalité

| | |
|---|-----|
| I. L'affirmation du principe | |
| 1. La règle de non-contraction | 102 |
| 2. La règle de non-affectation | 103 |
| II. Les atteintes au principe | |
| 1. Les aménagements à la règle de non-contraction | 104 |
| 2. Les atteintes à la règle de non-affectation | 105 |

CHAP. III: Le principe d'annualité

| | |
|--|-----|
| I. L'affirmation du principe | 108 |
| II. Les atteintes du principe | |
| 1. Les projets de remise en cause | 109 |
| 2. Les remises en cause effectives | 111 |

CHAP. IV: Le principe de spécialité

| | |
|---|-----|
| I. L'affirmation du principe | |
| 1. Définition | 118 |
| 2. Signification | 118 |
| 3. Confirmation | 119 |
| II. Les atteintes au principe | |
| 1. La crise du chapitre budgétaire | 120 |
| 2. La non-spécialisation des crédits | 120 |
| 3. Les modifications dans la répartition des crédits | 122 |

CHAP. V: L'équilibre budgétaire

| | |
|--|-----|
| Terminologie | 125 |
| I. La conception classique de l'équilibre | 126 |
| II. La conception Keynesienne de l'équilibre | 127 |
| III. Les politiques d'équilibre budgétaire sous la V ^e République | |
| 1. Les différentes phases | 128 |
| 2. Les limites du retour à l'équilibre | 129 |
| 3. Le retour au déséquilibre | 134 |

DEUXIEME PARTIE

LE PROCESSUS BUDGETAIRE ETATIQUE

TITRE I: L'élaboration et l'adoption

CHAP. I: L'élaboration

| | |
|--|-----|
| I. Les autorités et les services chargés de l'élaboration | |
| 1. Les autorités | 141 |
| 2. Les services | 145 |
| II. Les techniques d'élaboration | |
| 1. Les techniques utilisées pour la détermination des dépenses | 148 |
| 2. Les techniques utilisées pour la détermination des recettes | 152 |
| III. Le calendrier budgétaire | 153 |

CHAP. II: L'adoption

| | |
|---|-----|
| I. Le processus d'adoption | |
| 1. Le cadre temporel (dépôt et délais) | 156 |
| 2. Le travail en commission | 158 |
| 3. La discussion plénière | 159 |
| 4. Les modalités de l'adoption du projet | 159 |
| 5. Les désaccords en Assemblées. La commission mixte paritaire (C.M.P.) | 160 |
| II. Le pouvoir d'adoption | 162 |

TITRE II: L'exécution

CHAP. I: La gestion de l'autorisation budgétaire

| | |
|---|-----|
| I. La période d'exécution du budget | 175 |
| II. Les différents types de crédits et leur utilisation | |
| 1. Les différents types de crédits | 177 |
| 2. L'utilisation des crédits | 179 |

CHAP. II: Les autorités et les agents chargés de l'exécution

| | |
|---|-----|
| I. Les ordonnateurs | |
| 1. Définition | 183 |
| 2. Les différentes catégories d'ordonnateurs | 184 |
| 3. La responsabilité des ordonnateurs | 185 |
| II. Les comptables | |
| 1. Définition | 187 |
| 2. Les différentes catégories de comptables | 187 |
| 3. La responsabilité des comptables | 190 |
| III. La séparation des ordonnateurs et des comptables | |
| 1. Les raisons de la séparation | 192 |
| 2. La mise en œuvre de la séparation | 192 |
| 3. Les atteintes au principe de séparation | 193 |

CHAP. III: Les opérations d'exécution.
L'exécution juridique

| | |
|--|-----|
| I. Les opérations de dépenses | |
| 1. Les différentes phases de la dépense publique | 195 |
| 2. Le régime particulier de l'Administration débitrice | 198 |
| II. Les opérations de recettes | |
| 1. Les recettes fiscales et non fiscales | 200 |
| 2. Le régime de perception des recettes (non fiscales) | 201 |

CHAP. IV: L'exécution matérielle.
Le Trésor et ses correspondants

| | |
|--|-----|
| Qu'est-ce que le Trésor? | 203 |
| I. Les fonctions du Trésor | |
| 1. Le Trésor, instrument d'exécution de la loi de Finances | 205 |
| 2. Le Trésor, gestionnaire de l'emprunt public | 209 |
| 3. Le Trésor, acteur de la vie économique | 218 |
| 4. Le Trésor, tuteur des activités financières | 221 |
| II. Les auxiliaires du Trésor | |
| 1. La Banque de France | 222 |
| 2. La Caisse des Dépôts et Consignations | 223 |

TITRE III: Les contrôles

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Introduction. Typologie des contrôles | 229 |
|---------------------------------------|-----|

CHAP. I: Les contrôles administratifs

| | |
|---|-----|
| I. Le contrôle financier | |
| 1. Origine et évolution du contrôle financier | 231 |
| 2. Les modalités de contrôle | 232 |
| 3. La valeur du contrôle | 233 |
| 4. L'extension au niveau local | 234 |
| II. Les corps de contrôle | |
| 1. L'Inspection générale de Finances | 235 |
| 2. Le contrôle d'Etat | 237 |

CHAP. II: Les contrôles juridictionnels

| | |
|--|-----|
| I. La Cour des Comptes | |
| 1. L'organisation de la Cour des Comptes | 240 |
| 2. Les attributions de la Cour des Comptes | 242 |
| II. La Cour de discipline budgétaire et financière | |
| 1. L'organisation de la C.D.B.F. | 250 |
| 2. La saisine de la C.D.B.F. | 250 |
| 3. Les attributions de la C.D.B.F. | 251 |
| 4. L'efficacité de décisions de la C.D.B.F. | 252 |

CHAP. III: Le contrôle parlementaire

| | |
|---|-----|
| I. Le contrôle en cours d'exécution | |
| 1. L'utilisation, par le Parlement, de prérogatives générales de contrôle | 255 |
| 2. Le recours à des prérogatives particulières au contrôle des lois de Finances | 256 |
| II. Le contrôle après exécution — La Loi de règlement | |
| 1. Le contenu de la loi de règlement | 258 |
| 2. L'importance de la loi de règlement | 259 |

TROISIEME PARTIE

LES AUTRES BUDGETS PUBLICS

TITRE I: Les budgets locaux.

Problématique du système budgétaire local

| | |
|---|-----|
| I. Le principe de l'autonomie financière des collectivités locales | 267 |
| II. La signification et les limites de l'autonomie financière des collectivités locales | 267 |
| III. La crise financière des collectivités locales | 269 |

CHAP. I: Présentation et contenu des budgets des collectivités locales

| | |
|---|-----|
| I. Les structures budgétaires | |
| 1. Les différents documents budgétaires | 273 |

| | |
|--|-----|
| 2. La présentation des documents budgétaires | 274 |
| II. Le contenu des budgets locaux | |
| 1. Les principales dépenses | 275 |
| 2. Les principales recettes | 277 |

CHAP. II: Le droit budgétaire des collectivités locales

| | |
|---|-----|
| I. L'établissement des budgets | |
| 1. La préparation des budgets | 291 |
| 2. L'adoption des budgets | 291 |
| II. L'exécution et le contrôle | |
| 1. L'exécution des budgets locaux | 297 |
| 2. Les contrôles | 299 |

TITRE II: Les budgets des établissements publics et des organismes sociaux

CHAP. I: Les budgets des établissements publics

| | |
|--|-----|
| I. Les règles principales des budgets des établissements publics | 306 |
| II. Les particularités des E.P.I.C. | 307 |

CHAP. II: Les budgets des organismes sociaux

| | |
|---|-----|
| I. Les organismes sociaux | |
| 1. Les organismes de sécurité sociale | 310 |
| 2. Les autres organismes sociaux | 311 |
| II. Le prélèvement social et sa destination | |
| 1. Le prélèvement social | 311 |
| 2. La destination du prélèvement social | 314 |

TITRE III: Le système budgétaire communautaire

CHAP. I: Présentation et contenu

| | |
|------------------------|-----|
| I. Les dépenses | 322 |
| II. Les recettes | 322 |

CHAP. II: Préparation et adoption

| | |
|-------------------------|-----|
| I. La préparation | 325 |
| II. L'adoption | 325 |

CHAP. III: Exécution et contrôle

| | |
|--|-----|
| I. L'exécution | 327 |
| II. Les contrôles: | |
| 1. Le contrôle administratif | 328 |
| 2. Le contrôle quasi juridictionnel. La Cour des Comptes des communautés européennes | 328 |
| 3. Le contrôle parlementaire | 329 |

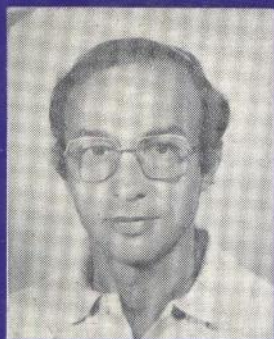
| | |
|------------------------------|-----|
| Bibliographie générale | 331 |
|------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| Table des matières | 335 |
|--------------------------|-----|

MANUELS 2000

Collection dirigée par Abdelkader Sid Ahmed

Traditionnellement enseignées dans les facultés de Droit, les Finances Publiques apparaissent comme de plus en plus profondément pluridisciplinaires. La dimension économique, historique, sociologique, politique des décisions relatives aux dépenses et aux recettes de l'Etat et autres personnes publiques ne peut en effet échapper à quiconque. Mais au-delà d'un enseignement proprement universitaire et de l'approche d'une matière si nécessaire à la réussite de la plupart des concours administratifs, les Finances Publiques se doivent de faire partie du bagage culturel du citoyen de cette fin de XX^e siècle. Qui pourrait en effet ignorer les modalités de prélèvement, d'utilisation et de contrôle de l'argent public, et donc la destination de l'impôt perçu ou de l'emprunt souscrit ? Car c'est bien, outre l'étude des règles juridiques d'élaboration, d'adoption et de contrôle budgétaire ou de l'appréciation des liens entre la conjoncture économique et la décision financière, la question de la vie quotidienne du citoyen qui se trouve posée, du poids et du rôle de l'Etat, de la portée de l'interventionnisme ou des conditions concrètes de la décentralisation ? C'est dire l'intérêt d'un tel ouvrage et pas seulement pour son public naturel d'étudiants, d'enseignants et de praticiens des finances.



Gilbert Orsoni. Maître de Conférences à l'Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille. Il y enseigne les Finances Publiques en DEUG Droit 2^e année, ainsi qu'à l'I.E.P. d'Aix-en-Provence. Il a publié de nombreux ouvrages et articles relatifs aux questions budgétaires, concernant principalement l'équilibre des lois de finances, leur exécution et leur contrôle.

PUBLISUD

15, rue des Cinq-Diamants

75013 Paris

Tél. : (1) 45-80-78-50

ISBN 2-86600-332-2

ISSN 0981-6356