

PLAN DE COURS

FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

Auteurs : Monique Doreau-Tranquard, Université de Poitiers
Etienne Douat, Université de Montpellier
Jérémy Bousquet, Université de Nîmes



LEÇON 1. INTRODUCTION A L'ÉTUDE DES FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

Section 1. Présentation du cours, définitions et terminologie

Section 2. Le champ disciplinaire des finances publiques

- §1. Finances publiques et finances privées
- §2. Finances publiques et droit public
 - A. *Droit des finances publiques et droit constitutionnel*
 - B. *Droit des finances publiques et droit administratif*
 - C. *Droit des finances publiques et droit international public*
 - D. *Droit des finances publiques et droit de l'Union européenne*
- §3. Finances publiques et droit privé
 - A. *Finances publiques et droit civil*
 - B. *Finances publiques et droit des sociétés*
 - C. *Finances publiques et droit social*
 - D. *Finances publiques et droit pénal*
- §4. Finances publiques et politique économique
 - A. *Finances publiques et économie*
 - B. *Finances publiques et politique*

Section 3. L'évolution des conceptions relatives aux finances publiques

- §1. Les finances publiques "classiques"
 - A. *Le contexte des finances publiques classiques*
 - 1. Sur le plan institutionnel
 - 2. Sur le plan idéologique
 - B. *Un budget neutre, limité, et équilibré*
 - 1. Le budget de l'État est neutre.
 - 2. Le budget de l'État est limité
 - 3. Le budget de l'État est équilibré
- §2. Les finances publiques "modernes"
 - A. *Le contexte des finances publiques modernes*
 - 1. Sur le plan institutionnel
 - 2. Sur le plan idéologique
 - B. *Une nouvelle approche du budget de l'État*
 - 1. Le budget de l'État n'est plus neutre
 - 2. Le budget de l'État n'est plus limité
 - 3. Le budget de l'État n'est plus équilibré

Section 4. Les sources juridiques des finances publiques

- §1. Les sources internationales du droit des finances publiques
- §2. Les sources européennes du droit des finances publiques
- §3. Les sources nationales du droit des finances publiques

LEÇON 2. LE CADRE EUROPÉEN DES FINANCES PUBLIQUES FRANÇAISES

Section 1. La lente marche vers une monnaie unique

- §1. Les fondements et les enjeux d'une monnaie unique pour l'Europe
 - A. Pour l'Union européenne
 - B. Pour les États-membres
- §2. Du rapport Werner au rapport Delors
 - A. Le rapport Werner
 - B. Du serpent monétaire européen au système monétaire européen
 - C. Le rapport Delors

Section 2. Union économique et monétaire et contraintes budgétaires nationales

- §1. Les critères de convergence posés par le traité de Maastricht
- §2. Les étapes de la mise en place de la monnaie unique
 - A. Jusqu'au 1^{er} janvier 1994
 - B. Du 1^{er} janvier 1994 au 1^{er} janvier 1999
 - C. Après le 1^{er} janvier 1999

Section 3. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

- §1. Les objectifs du PSC
 - A. Le renforcement de la surveillance des positions budgétaires, et de la surveillance et de la coordination des politiques économiques
 - B. L'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs
- §2. Les évolutions du PSC
 - A. La révision du 23 mars 2005
 - B. Semestre européen, "Six-pack" et "Two-pack"
 - C. Vers une modification du PSC ?

Section 4. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG)

LEÇON 3. LE CADRE NATIONAL DES FINANCES PUBLIQUES FRANÇAISES

Section 1. Le précédent : l'ordonnance organique du 2 janvier 1959

- §1. La première "Constitution financière française"
- §2. Une "logique de moyens"

Section 2. Les objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001

- §1. La prise en compte des mutations du contexte
- §2. L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la revalorisation du contrôle parlementaire en matière budgétaire

Section 3. Les fondements de la LOLF

- §1. Une "logique de résultats"
- §2. Une nouvelle architecture budgétaire : missions, programmes, actions
- §3. La liberté/responsabilité des gestionnaires publics

Section 4. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

- §1. La mise en œuvre d'une programmation des finances publiques
- §2. La création du Haut conseil des finances publiques

Section 5. La modification de la LOLF par la loi organique du 28 décembre 2021



LEÇON 4. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Section 1. La nature des ressources de l'Etat

§1. Les classifications traditionnelles

- A. La classification financière*
- B. La classification administrative*
- C. La classification économique*

§2. La présentation des ressources dans la loi de finances française

- A. Les recettes fiscales*
- B. Les recettes non fiscales*
- C. Les fonds de concours et recettes assimilées*

Section 2. Les incidences économiques des ressources publiques

§1. Ressources de l'Etat et contraintes économiques

- A. Les limites de la pression fiscale*
 - 1. La place de l'impôt dans les prélèvements obligatoires
 - 2. La théorie de Laffer
- B. Le recours à l'emprunt*
 - 1. La banalisation des emprunts de l'Etat
 - 2. Emprunts et maîtrise de l'endettement public

§2. Ressources de l'Etat et interventionnisme économique

- A. Stratégies budgétaires et ressources de l'Etat*
- B. Portée et limites des actions économiques par les ressources publiques*

LEÇON 5. LES CHARGES DE L'ÉTAT

Section 1. La nature des charges de l'Etat

§1. La diversité des charges publiques

- A. Les classifications traditionnelles des charges publiques*
 - 1. La classification financière
 - 2. La classification administrative
 - 3. La classification économique
- B. La présentation des charges dans la loi de finances française*
 - 1. Le regroupement des charges par missions et programmes
 - 2. La globalisation des crédits et la redéfinition des titres budgétaires

§2. La diversification des charges de l'Etat

- A. Le développement qualitatif et l'accroissement quantitatif des charges de l'Etat*
- B. La charge de la dette*

Section 2. Les incidences économiques des charges publiques

§1. Charges de l'Etat et contraintes économiques

- A. La nécessaire maîtrise des charges publiques*
 - 1. La question de la compressibilité des dépenses de l'Etat
 - 2. Les obstacles à une maîtrise raisonnée des charges de l'Etat
- B. Contraintes européennes et charges budgétaires des Etats*

§2. Charges de l'Etat et interventionnisme économique

- A. Stratégies budgétaires et charges de l'Etat*
- B. Portée et limites des actions économiques par les charges publiques*



LEÇON 6. LES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES CLASSIQUES

Section 1. Les principes de discipline

§1. L'annualité

A. La présentation du principe

1. La mise en place du principe
2. La valeur du principe
3. L'application du principe
 - a. La fixation du début de l'année budgétaire
 - b. Le rattachement des opérations budgétaires
4. Les trois dimensions du principe
 - a. L'antériorité
 - b. L'autorisation unique
 - c. L'année budgétaire doit se limiter à 12 mois

B. Les assouplissements au principe

1. Les aménagements de la règle de l'autorisation unique
 - a. Les lois de finances rectificatives
 - b. Les décrets d'avance
 - c. La loi de règlement
 - d. La loi de programmation des finances publiques
2. Les exceptions à l'antériorité
 - a. Le douzième provisoire avant 1958
 - b. Le cas de retard dans le vote du budget après 1958
3. Les exceptions à la limitation de l'exercice à douze mois
 - a. Les engagements par anticipation
 - b. Les reports de crédits

§2. La spécialité

A. L'apparition et le développement de la spécialité

1. L'origine du principe
2. L'aménagement du principe de spécialité par la LOLF

B. Les exceptions au principe de spécialité

1. Les virements et les transferts de crédits
2. Les crédits globaux
3. Les fonds spéciaux

Section 2. Les principes de transparence

§1. L'unité

A. Le contenu du principe

1. Définition
2. Le renforcement du principe de l'unité

B. Les aménagements de l'unité budgétaire

1. Les budgets annexes
2. Les comptes spéciaux
 - a. Les comptes d'affectation spéciale (CAS)
 - b. Les comptes de concours financiers
 - c. Les comptes de commerce
 - d. Les comptes d'opérations monétaires
3. Les opérateurs de l'État

§2. L'universalité

A. Le contenu du principe

1. La règle du produit brut
2. La règle de non affectation des recettes

B. Les exceptions au principe de l'universalité

1. Les exceptions à la non-compensation : les prélèvements sur recettes
2. Les dérogations au principe de la non-affectation

LEÇON 7. ÉQUILIBRE ET SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRES : NOUVELLES CONTRAINTES POUR LES FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

Section 1. Une exigence renouvelée : l'équilibre budgétaire

§1. La polysémie de la notion d'équilibre budgétaire

- A. L'ambivalence des références à l'équilibre budgétaire
- B. La pluralité des significations du concept d'équilibre budgétaire

§2. La diversité des conceptions relatives à l'équilibre

- A. L'attachement symbolique à un équilibre rigoureux
- B. L'équilibre controversé
- C. L'équilibre revalorisé

§3. Les approches françaises de l'équilibre budgétaire

- A. L'évolution des conceptions et des soldes budgétaires
- B. Le recours à des artifices budgétaires

Section 2. Un principe récemment consacré : la sincérité budgétaire

§1. L'affirmation initiale du principe de sincérité par le Conseil constitutionnel

- A. La construction jurisprudentielle
- B. Les fondements du principe

§2. La consécration du principe de sincérité par la LOLF

- A. Les contours de l'exigence de sincérité
- B. La difficile mise en œuvre du principe de sincérité

LEÇON 8. L'ÉLABORATION GOUVERNEMENTALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Section 1. Les intervenants

§1. Le Premier ministre

- A. Une autorité consacrée par les textes
- B. La portée de l'intervention du Premier ministre dans l'élaboration du PLF

§2. Le ministre chargé des finances

- A. Les fondements du rôle dévolu au ministre des finances
- B. L'étendue du rôle du ministre des finances lors de l'élaboration du PLF

§3. Les Directions et services ministériels

- A. La Direction générale du Trésor
- B. La Direction du Budget
- C. La Direction générale des finances publiques



Section 2. Le processus d'élaboration du projet de loi de finances

§1. Le contexte de l'élaboration du PLF

- A. *La diversité des contraintes*
- B. *La difficile conjugaison des contraintes*

§2. Le calendrier budgétaire gouvernemental : les étapes de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances

- A. *La définition des priorités*
- B. *Les réunions techniques*
- C. *Les arbitrages et réunions de restitution*
- D. *Les réunions de répartition et la finalisation des documents budgétaires*

LEÇON 9. LE PARLEMENT ET LES LOIS DE FINANCES

Section 1. La discussion et le vote du budget

§1. L'information du Parlement

- A. *Le débat d'orientation des finances publiques et l'information parlementaire*
 - 1. Le débat d'orientation des finances publiques
 - 2. Le rôle des commissions des finances dans l'examen préalable
- B. *Les documents annexes du projet de loi de finances*
 - 1. Les bleus budgétaires
 - 2. Les jaunes ou annexes générales
 - 3. Les oranges budgétaires ou documents de politique transversale
 - 4. Les blancs budgétaires
 - 5. Les verts budgétaires

§2. Le vote de la loi de finances, un parlement encadré

- A. *Des délais stricts*
- B. *La discussion en séance publique et le droit d'amendement*
 - 1. Les différents votes
 - 2. Le pouvoir d'amendement

Section 2 : Le contrôle parlementaire

§1. Les contrôles exercés avant le vote de la loi de règlement

- A. *La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)*
- B. *Les autres moyens*
 - 1. Les contrôles effectués par les rapporteurs spéciaux
 - 2. Les commissions d'enquêtes
 - 3. La mission d'assistance de la Cour des comptes

§2. Le contrôle exercé après le vote de la loi de Règlement

- A. *Le projet de loi de règlement et son contenu*
 - 1. Une nécessaire revalorisation de la loi de règlement par la loi organique
 - 2. Le contenu de la loi de règlement
 - 3. Les documents accompagnant le projet de loi de règlement
- B. *Le vote de la loi de règlement et l'intérêt des parlementaires*



LEÇON 10. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES FINANCES PUBLIQUES DE L'ÉTAT

Section 1. Le Conseil constitutionnel et les textes fondateurs du droit budgétaire français

- §1. Le Conseil constitutionnel et l'ordonnance du 2 janvier 1959
- §2. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le contenu de la LOLF
- §3. Le Conseil constitutionnel et l'adoption de la LOLF

Section 2. Le Conseil Constitutionnel, régulateur des pouvoirs financiers

- §1. Le contrôle des dispositions des lois de finances
 - A. *Le contrôle des cavaliers budgétaires*
 - B. *Le contrôle du respect des grands principes budgétaires*
- §2. Le contrôle des procédures d'adoption des lois de finances
 - A. *Le contrôle de l'information des parlementaires*
 - B. *Le contrôle des modalités d'adoption des lois de finances*

LEÇON 11. L'EXÉCUTION COMPTABLE DES LOIS DE FINANCES

Section 1. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

- §1. L'énoncé du principe
 - A. *L'énoncé du principe*
 - B. *Les aménagements et les exceptions au principe*
 - 1. Les deux aménagements
 - a. La régie financière
 - b. Le paiement sans ordonnancement ou préalable ou avant service fait (PSOP)
 - c. Le droit de réquisition
 - 2. L'exception
- §2. Les ordonnateurs et les nouveaux gestionnaires
 - A. *Les différentes catégories d'ordonnateurs et de gestionnaires*
 - 1. Les différentes catégories d'ordonnateurs
 - 2. Les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire
 - B. *Le rôle et la responsabilité des ordonnateurs*
- §3. Les comptables publics
 - A. *Les différentes catégories de comptables publics issues du décret de 2012*
 - B. *Le rôle des comptables publics*
 - C. *La responsabilité des comptables publics*

Section 2. Les opérations d'exécution

- §1. La perception des recettes de l'État
 - A. *La perception de l'impôt sur le revenu*
 - B. *La perception des autres recettes*
 - 1. La phase administrative
 - 2. La phase comptable : le recouvrement



- §2. L'exécution de la dépense
 - A. La phase administrative
 - B. La phase comptable
 - C. Les nouveaux processus d'exécution
 - 1. Les centres de services partagés
 - 2. Les services facturiers

Section 3. La nouvelle comptabilité de l'État

- §1. La comptabilité budgétaire
- §2. La comptabilité générale
 - A. Les règles de la comptabilité générale
 - B. La certification des comptes par la Cour des comptes
- §3. La comptabilité analytique et la comptabilité d'analyse des coûts

LEÇON 12. LES CONTRÔLES DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES PAR LA COUR DES COMPTES

Section 1. Présentation générale de la Cour des comptes

Section 2. L'évolution des missions traditionnelles de la Cour des comptes

- §1. Le jugement initial des comptes des comptables publics
 - A. Les principes
 - B. Les procédures
- §2. Les contrôles classiques de la gestion des administrations et organismes publics
 - A. Nature et étendue du contrôle
 - B. Portée du contrôle
- §3. Le contrôle unifié des gestionnaires publics
 - A. Les objectifs de la réforme
 - B. Les procédures

Section 3. L'élargissement des missions de la Cour des comptes

- §1. L'extension de la mission d'assistance aux pouvoirs publics
 - A. Les nouvelles dimensions de la mission d'assistance de la Cour des comptes
 - B. Les moyens
- §2. Un nouveau contrôle : la certification des comptes de l'État
 - A. Les fondements d'une certification des comptes de l'État
 - B. La mise en œuvre de la certification des comptes de l'État