

CM de Finances Publiques  
AC. DUFOUR

## **BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**

### Ouvrages récents permettant d'approfondir les notions étudiées en cours et en TD :

ADAM François, FERRAND Olivier et RIOUX Rémy, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Amphi, 2018, 646 p.

BIASUTTI Jean-Pierre et BRAQUET Laurent, *Comprendre la dette publique*, Bréal, coll. Thèmes et débats, 3ème éd., 2020, 90 p.

BOUVIER Michel, *Les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 19e éd., 2022.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.) et LASSALE (J.-P.), *Finances publiques*, LGDJ, 20ème éd., 2021, 1002 p.

BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, coll. Systèmes, 14<sup>e</sup> éd., 2020, 270 p.

CAMBY (J.-P.), *La réforme du budget de l'État : la LOLF*, LGDJ, coll. Systèmes, 3ème éd., 2011.

COLLET Martin, *Finances publiques*, LGDJ, coll. Précis Domat, 6<sup>e</sup> éd., 2021, 546 p.

DUFOUR (A.-C.) *Développements sur les Finances publiques*, in DE BERRANGER (T.) et DE VILLIERS (M.), *Droit public général*, Litec, Manuels, 8ème éd., 2020.

DUFOUR (A.-C.), KOTT (S.) et MONIOLLE (C.), *Finances publiques*, Ellipses, 2019, 3<sup>e</sup> éd., 100% Droit, 626 p.

DAMAREY Stéphanie, *Essentiel des finances publiques*, Gualino - Lextenso Editions, Coll. Les Carrés, 10ème éd., 2022, 160 p.

PIERUCCI (C.) et SUTTER (G.), *Manuel de finances publiques*, PUF, 2020.

SINNASSAMY Christophe, *Finances publiques*, Bréal, coll. Lexifac droit, 12e éd., 2022, 242 p.

### Ouvrages dédiés à la préparation aux concours :

BAZIADOLY (S.), *Les finances publiques en 7 thèmes et 53 fiches*, Ellipses, coll. Objectif Fonction Publique-Les mémentos, 2018, 264 p.

BOUCHEIX (P.) et JUILLARD (R.), *Les Finances publiques 2022-2023. Catégories A et B*, Dunod, coll. J'intègre la Fonction Publique, 6<sup>e</sup> éd., 2022.

MÉGY (R.), *Les finances publiques en 100 fiches*, Ellipses, coll. Objectif fonction publique, 3<sup>e</sup> éd., 2022, 318 p.

MORDACQ Frank, *Les finances publiques*, PUF, coll. Que Sais-je ?, 6ème éd., 2021, 128 p.

WASERMAN Franck, *Les finances publiques aux concours*, La documentation française, coll. Formation Administration Concours, 2020, 203 p.

Sites Internet à consulter régulièrement :

Assemblée nationale,  
Sénat,  
Cour des comptes,  
Conseil constitutionnel,  
<https://www.budget.gouv.fr/>,  
<https://www.economie.gouv.fr/>

## **PLAN DU COURS**

### **INTRODUCTION : LA DEFINITION DES FINANCES PUBLIQUES**

### **TITRE 1 : L'APPROCHE GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES**

#### **CHAPITRE 1 : LES SOURCES DES FINANCES PUBLIQUES**

Section 1 - Les traités et les normes européennes applicables aux finances publiques nationales

§ 1 - La gouvernance budgétaire et financière communautaire

A- La mise en place du Pacte de Stabilité et de Croissance

1. La logique du volet préventif : un objectif budgétaire de moyen terme fixé dans le programme de stabilité

2. La logique du volet correctif : la procédure pour déficit public excessif (PDE)

B- L'assouplissement du Pacte de Stabilité et de Croissance

C- Le renforcement des mécanismes européens de surveillance budgétaire et macroéconomique

1. Un contexte de crise

2. L'élargissement de la surveillance à l'ensemble des déséquilibres macroéconomiques

3. La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance

4. Le renforcement des sanctions en cas de déficit excessif

5. L'extension de la procédure de déficit public

6. La mise en place du semestre européen

D- Le « Two Pack »

## § 2 - Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance

### A- Le contenu du Pacte budgétaire

### B- Le renouvellement des normes financières internes

1. La révision constitutionnelle du 28 juillet 2008
2. La saisine du Conseil constitutionnel
3. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
4. La loi de programmation actuellement en vigueur

## Section 2 - Les sources de droit interne

### § 1 - Les sources constitutionnelles du droit financier et fiscal

#### A- Les dispositions à caractère budgétaire, fiscal et financier de la Constitution de la Ve République

1. Le principe du consentement à l'impôt inscrit dans la DDHC
2. Les règles procédurales issues de la Constitution du 4 octobre 1958

#### B- Les dispositions organiques

1. La LOLF
2. La LOLFSS
3. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance
4. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

#### C- La jurisprudence constitutionnelle

### § 2 - Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

#### A- La nécessité d'adapter les dispositions réglementaires aux évolutions du cadre de la gestion des finances publiques

#### B- Les principaux apports du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

## CHAPITRE 2 : LES ACTEURS DES FINANCES PUBLIQUES

### Section 1 - Les administrations financières

#### § 1 - Les compétences et moyens des ministères financiers

##### A- Un ministère des Finances à géométrie variable

#### 1. Les différentes répartitions des missions économiques et des missions budgétaires

##### 2. Une constante : la puissance des ministères financiers

##### B- Les missions actuelles du ministre de l'action et des comptes publics

#### 1. La Direction du Budget

#### 2. La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

#### 3. La Direction générale des douanes et droits indirects

4. Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

5. Le Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins (TRACFIN)

6. La Direction Générale du Trésor

§ 2 - Les relais du ministère des Finances et des Comptes publics

A- La Caisse des dépôts et consignations (CDC)

B- La Banque publique d'Investissement

C- La Banque de France

Section 2 - Les juridictions financières

§ 1 - Les missions de la Cour des comptes

A- La mission juridictionnelle de la Cour des comptes

B- Le contrôle de la gestion opéré par la Cour des comptes

C- L'assistance au Parlement et au Gouvernement

D- La certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale par la Cour des comptes

§ 2 - Le rôle des chambres régionales et territoriales des comptes

§ 3 - Le rôle de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière

Section 3 - Les institutions financières internationales

§ 1 - Le Fonds monétaire international (FMI)

§ 2 - La Banque mondiale

Section 4 - Les institutions financières européennes

§ 1 - La Banque centrale européenne (BCE)

§ 2 - Le Mécanisme Européen de Stabilité

§ 3 - La Banque européenne d'investissement (BEI)

§ 4 - La Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD)

CHAPITRE 3 : LES CONCEPTS PROPRES AUX FINANCES PUBLIQUES

Section 1 - Les ressources publiques

§ 1 - La nature juridique des ressources publiques

A- Le champ des prélèvements obligatoires

1. La notion de prélèvements obligatoires

2. L'utilisation du taux de prélèvements obligatoires

B- La notion d'imposition de toutes natures

1. La définition négative des impositions de toutes natures

a. La cotisation sociale

a. La redevance pour service rendu

2. La spécificité des impositions de toutes natures
  - a. Une catégorie qui n'est pas homogène
  - b. La qualification d'impositions de toutes natures entraîne un régime juridique.

#### § 2 - La diversité des ressources publiques

##### A- Les différentes ressources fiscales

1. Les classifications doctrinales des ressources fiscales
2. Les principales ressources fiscales

##### B- Les autres ressources publiques permanentes

1. Les ressources non fiscales de l'Etat
2. Les ressources non fiscales des collectivités territoriales
3. Les ressources non fiscales des organismes de sécurité sociale

##### C- Les ressources tirées de l'emprunt

#### Section 2 - Les dépenses publiques

#### § 1 - La diversité des dépenses publiques

##### A- Le périmètre des dépenses publiques

##### B- La répartition fonctionnelle des dépenses publiques

#### § 2 - Les tentatives de maîtrise de la dépense publique

##### A- La croissance quasi continue des dépenses publiques

##### B- Les politiques de limitation du montant des dépenses publiques

1. Le pilotage des dépenses imposé par le cadre communautaire, le TSCG et les lois de programmation

##### 2. Les efforts actuels de limitation des dépenses publiques

##### C- Les instruments d'optimisation des dépenses publiques

1. L'expérience de la rationalisation des choix budgétaires (RCB)
2. Le renforcement de l'évaluation des politiques publiques
3. L'impulsion d'une démarche objectifs-résultats par la LOLF

#### Section 3 - La dette publique

#### § 1 - L'identification de la dette publique

##### A- La notion de dette publique

##### 1- La dette publique au sens de Maastricht

##### 2- Le *ratio* de dette publique

##### B - La répartition de la dette publique entre les administrations publiques

#### § 3 - L'évolution de la dette publique

##### A-Le constat de la montée en puissance de la dette publique

##### B-Les facteurs de l'augmentation de la dette publique

- 1- la progression du déficit public
- 2- la transformation du mode de financement de l'endettement public
- 3- le ralentissement général de la croissance et de l'inflation

§ 3 - L'encadrement de la dette publique

A- L'extension de la procédure de déficit public (PSC)

B- L'encadrement par les lois de programmation

§4- Les instruments de limitation de la dette publique

A-La soutenabilité de la dette publique

B- Les instruments monétaires de financement de la dette publique

## **TITRE 2 : L'APPROCHE SPECIFIQUE DES FINANCES ETATIQUES**

### CHAPITRE 1 : L'AUTORISATION BUDGETAIRE

#### Section 1 - Le contenu et la structure des lois de finances

§ 1 - Le contenu de la loi de finances

A. Le contenu obligatoire et exclusif

1. L'article liminaire imposé par la loi organique relative à la programmation
2. L'autorisation de perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à une autre personne morale
3. L'évaluation des recettes budgétaires
4. L'article d'équilibre
5. La fixation des plafonds de dépenses et des plafonds d'emplois
6. Le tableau de financement et les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat
  - a. Une conception extensive des opérations de trésorerie
  - b. L'éclairage du Parlement sur les opérations de trésorerie

A- Le contenu facultatif et exclusif

B- Le contenu facultatif et non exclusif

C- Le contenu interdit (les cavaliers budgétaires)

§ 2 - La structure de la loi de finances

A- Une structure bipartite

B- Une information enrichie

1. Le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF)

2. Les annexes budgétaires

#### Section 2 - La procédure des lois de finances

§ 1 - La préparation des projets de loi de finances

A- Le monopole du Gouvernement

- B- L'association du Parlement aux choix budgétaires
- C- L'inscription de la préparation du PLF dans le « semestre européen » (on en est là)

§ 2 - L'adoption des projets de loi de finances

A- Les conditions de présentation du PLF au Parlement

1. L'inscription par priorité du PLF à l'ordre du jour
2. Les délais de dépôt du PLF

B- Les conditions de discussion du PLF

1. La discussion du PLF

a. Les contraintes de la discussion budgétaire

- 1) Les délais encadrant la discussion budgétaire
- 2) La possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité

b. Le déroulement de la discussion budgétaire

- 1) Le travail en commission
- 2) Le débat en séance publique

2. Les marges de manœuvre des parlementaires

- a. L'article 40 de la Constitution
- b. Une interprétation souple de l'article 40 de la Constitution
- c. La solidité de l'article 40 de la Constitution

Section 3 - Les règles issues du droit budgétaire

§ 1 - Le principe d'annualité budgétaire

A- Les différentes facettes du principe d'annualité budgétaire

B- Les différents aménagements au principe d'annualité budgétaire

1. La modification de l'autorisation annuelle en cours d'exercice
2. Les transitions entre deux exercices budgétaires
3. La montée en puissance de la pluri annualité

§ 2 - Le principe d'unité budgétaire

A- La justification du principe d'unité budgétaire

B- Les limites au principe d'unité budgétaire

C- Les aménagements techniques au principe d'unité budgétaire

1. Les budgets annexes
2. Les comptes spéciaux

§ 3 - Le principe d'universalité budgétaire

A- La règle de non contraction

1. La définition et la justification de la règle de non contraction
2. Les exceptions à la règle de non-contraction

a. Les prélèvements sur recettes

b. Les dépenses fiscales

B- La règle de non affectation

1. La définition et la justification de la règle de non-affectation

2. Les aménagements à la règle de non affectation

a. Les budgets annexes

b. Les comptes spéciaux

1) Les comptes d'affectation spéciale

2) Les comptes de commerce

3) Les comptes d'opérations monétaires

4) Les comptes de concours financiers

c. Les fonds de concours

§ 4 - Le principe de spécialité budgétaire

A- La traduction du principe de spécialité budgétaire

B- Les dérogations au principe de spécialité budgétaire

1. L'absence d'orientation de certains crédits

2. La modification de l'orientation de certains crédits

§ 5 - Le principe de sincérité budgétaire

A- Le fondement du principe de sincérité budgétaire

B- La signification du principe de sincérité budgétaire

C- La portée du principe de sincérité budgétaire

§ 6 - Le principe d'équilibre budgétaire

A- Les différentes conceptions de l'équilibre budgétaire

B- Une approche ambiguë dans la LOLF

C- Les dispositifs actuels visant à garantir l'équilibre budgétaire

## CHAPITRE 2 : L'EXECUTION ET LE CONTROLE DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE

### Section 1 - L'exécution des lois de finances

§ 1 - Les acteurs de l'exécution des lois de finances

A- Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

1. Les fondements du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

2. Les aménagements au principe de séparation

a. La régie financière

b. Le paiement sans ordonnancement ou préalable ou avant service fait (PSOP)

B- Les ordonnateurs et les nouveaux gestionnaires

1. Le rôle des ordonnateurs
2. La hiérarchie des ordonnateurs
3. Les acteurs de la gestion

C- Les comptables publics

1. Les différentes catégories de comptables publics
2. Les missions confiées aux comptables publics
  - a. La tenue de la comptabilité
    - 1) La comptabilité budgétaire
    - 2) La comptabilité générale
    - 3) La comptabilité d'analyse du coût des actions
  - b. Le contrôle des opérations de recettes et de dépenses
3. L'évolution du rôle des comptables publics : le contrôle sélectif de la dépense

§ 2 - Les opérations liées à l'exécution des lois de finances

A- Les opérations de recettes

B- Les opérations de dépenses

1. La répartition initiale des crédits et des emplois
2. La programmation des crédits
3. Les étapes du processus de dépenses
4. Une plus grande fluidité du processus de dépense
  - a. Le rôle des centres de services partagés
  - b. La généralisation des services facturiers

Section 2 - Le contrôle des lois de finances

§ 1 - Les contrôles opérés par une institution politique

A- Le suivi du respect de l'autorisation budgétaire

1. L'encadrement des virements et des transferts de crédits
2. Les conditions relatives aux décrets d'avance
3. Les décrets d'annulation de crédits

B- L'avènement d'un contrôle de performance a posteriori

1. Un exercice longtemps négligé
2. La revalorisation de la loi de règlement par la LOLF

§ 2 - Les contrôles opérés par l'Administration

A- Le contrôle budgétaire (sur les actes des ordonnateurs)

B- Les contrôles sur les comptables

§ 3 - Les contrôles opérés par les juridictions

A- La mise en jeu de la responsabilité du comptable public

1. Les caractéristiques de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics avant la réforme

a. Une approche « objective » des comptes

b. Les pouvoirs du ministre chargé du budget en matière de remise gracieuse des débits

2. Les caractéristiques actuels de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

a. La distinction entre manquement ayant causé un préjudice et manquement n'ayant pas causé de préjudice

b. Les limitations apportées au pouvoir de remise gracieuse

B- La mise en jeu de la responsabilité du gestionnaire de fait

C- Les contrôles sur les ordonnateurs

1. La responsabilité des ministres

2. Les responsabilités des autres ordonnateurs

3. L'examen de la gestion

### CHAPITRE 3 : LES CHOIX BUDGETAIRES

§ 1 - Les ressources de l'Etat

A- Les différentes ressources fiscales de l'Etat

B- Les autres ressources étatiques de nature patrimoniale ou résiduelle

C- Les ressources d'emprunts

§ 2 - Les dépenses de l'Etat

§ 3 - La gestion de la dette de l'Etat

A- L'identification de la dette de l'Etat

B- La gestion de la dette de l'Etat