

100 %
DROIT



FINANCES PUBLIQUES

4^e édition

ANNE-CLAIRE DUFOUR
SÉBASTIEN KOTT
CAROLE MONIOLLE
MANUEL TIRARD



*Des questionnaires
en fin de chapitre
pour vérifier
ses connaissances*



Chapitre 1

Les deniers publics au cœur du phénomène financier

L'origine des deniers publics – Les deniers publics occupent une place centrale en finances publiques. Le *dictionnaire Littré*, au XIX^e siècle, précise que le denier est **une monnaie romaine d'argent**. Le terme s'est répandu avec la langue latine et finit par désigner **l'argent au sens large**. On le retrouve évidemment tout autour de la Méditerranée dans les traces de l'Empire romain : en espagnol *dinero*, en portugais *dinheiro* ou encore en italien *denaro*. On le trouve encore au moyen orient et au Maghreb *dinar*.

Mais on retrouve aussi la notion de « denier » dans la France médiévale où le denier est une monnaie de cuivre, d'argent ou d'or selon les régions et les époques. Les monnaies peuvent disparaître, différentes monnaies peuvent cohabiter sur le même territoire, mais **le denier subsiste comme monnaie de compte**. Par une ordonnance de septembre 1577, Henri III substitue l'*écu* à la *livre*, mais on continue à convertir les écus en deniers. Le denier permet, en quelque sorte, la convertibilité des deux monnaies. Par l'édit de 1602, la France retrouve les deux livres (tournois et paris) comme monnaie. Une livre vaut vingt sous, un sous vaut douze deniers et ce jusqu'à l'apparition du *franc* sous la Convention en 1795. Système décimal oblige, le franc est divisé en centimes et **le denier disparaît définitivement des comptes publics** (il n'est plus une monnaie de compte), mais **pas du vocabulaire comptable** comme en témoigne l'ordonnance du 31 mai 1838¹.

1. Ordonnance du roi du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique : Louis-Philippe, etc., vu les lois, ordonnances et règlements sur la comptabilité publique ; considérant qu'il importe de réunir les dispositions de cette législation spéciale et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs qui ont déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables pour la recette et l'emploi **des deniers de l'état** ; sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État des finances, et de l'avis de notre conseil des ministres, etc. (...).

Les fonds et valeurs – Le terme de « denier », encore très présent au XIX^e siècle, disparaît des normes juridiques au XX^e siècle au profit de termes plus précis : les « fonds » et « valeurs ». **Les fonds** correspondent à la monnaie, au sens matériel, sous toutes ses formes (numéraire, scripturale, avoirs de comptes bancaires). **Les valeurs** correspondent aux titres de créances et de dettes (bons, traites, obligations, rentes, actions) qui peuvent dans certains cas aller jusqu'à englober les points de fidélités, bons d'achat et chèques cadeaux.

Le terme *deniers* reste néanmoins utilisé, de manière abstraite, au sens d'argent. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le terme *denier public*. Au sens large, il s'agit bien de l'argent public.

Le bon usage des deniers publics – Le *denier* réapparaît au XXI^e siècle dans le vocabulaire juridique à travers la jurisprudence constitutionnelle qui consacre un **principe à valeur constitutionnelle** de « bon usage des deniers publics » (Cons. Constit. 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 10) au sujet de la commande publique. Le principe est ensuite rapidement appliqué à la gestion de la trésorerie (Cons. Constit. 2003-489 DC du 29 déc. 2003, cons. 33) et acquiert une généralité telle qu'il est difficile de lui donner un sens concret, de répondre à une question qui semble pourtant simple : **qu'est-ce que le « bon usage » des deniers publics ?**

Définition des deniers publics – Le concept de denier public n'est donc jamais réellement tombé en désuétude. Les acteurs des finances publiques l'ont employé sans discontinuer depuis son apparition. Juridiquement, il désigne aujourd'hui l'ensemble des fonds et valeurs possédés par les administrations publiques. Dès lors, ces fonds perdent la qualité de deniers publics au moment où ils sont remis en paiement aux créanciers des personnes publiques.

L'intérêt d'identifier la notion de deniers publics réside dans le fait qu'ils sont soumis à un **régime juridique** particulier. Ils sont **insaisissables** et ne peuvent être manipulés et conservés que par un **comptable public**. Les comptes relatifs aux deniers publics sont, quant à eux, soumis à la juridiction de la Cour des comptes ou des Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) selon les cas.

Ces deniers, ou cet argent public, sont soumis à des régimes juridiques très différents selon qu'ils constituent **une recette ou une dépense** (section 1) des administrations publiques. La différence entre les recettes et les dépenses, conduit

Art. 9: La perception **des deniers de l'état** ne peut être effectuée que par un comptable du trésor et en vertu d'un titre légalement établi. (...).

Art. 42: Aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait. Les acomptes ne doivent en aucun cas excéder les cinq sixièmes des droits, constatés par pièces régulières présentant le décompte, en quantités et **en deniers**, de service fait.

à interroger **le concept de trésorerie et son corollaire, la dette** (section 2). Enfin, il faut s'intéresser à la façon dont il est rendu compte des différents mouvements relatifs aux deniers publics à travers **l'information financière publique** (section 3).

Section 1

Les recettes et les dépenses publiques

Contextualisation historique – Les questions qui surgissent en finances publiques trouvent généralement des réponses simples. La gestion des deniers publics révèle une situation, une demande spécifique, peut-être un problème et on tente d'y apporter une réponse efficace et cohérente. Mais avec le temps, les situations évoluent et se complexifient, les outils juridiques évoluent parallèlement et intègrent cette complexité. Le vocabulaire traduit ces évolutions mais il arrive qu'on perde la trace des raisons pour lesquelles étaient organisées les réponses. C'est pourquoi la perspective historique est si importante : il faut **contextualiser le phénomène financier** pour le comprendre et, dans un second temps, apprécier les évolutions qui se manifestent. Recettes et dépenses en sont deux bonnes illustrations.

Encaissements et décaissements : approche par les flux – Les mouvements concernant les deniers publics sont, dans un premier temps, abordés pour ce qu'ils sont **concrètement** : des entrées et des sorties de numéraires dans **les caisses** de ceux qui conservent le trésor royal. La caisse désigne alors physiquement le réceptacle dans lequel sont conservés les fonds. C'est une caisse dans de nombreux cas, un coffre dans d'autres. C'est le nom de caisse qui s'est imposé. Dès lors les mouvements sont devenus des **encaissements** quand ils désignaient des flux entrant dans la caisse et des **décaissements** quand ils désignaient des flux sortant de la caisse.

Recette et dépense : l'inscription des flux dans des comptes – L'ordonnance du 31 mai 1838 relative à la comptabilité publique organise le régime des **dépenses et des recettes** publiques. Le décret du 31 mai 1862 reprend les mêmes termes. Là où « encaissement » et « décaissement » désignent des mouvements, des flux, « recette » et « dépense » désignent **la transcription du mouvement dans un compte**. On « porte » en recette ou en dépense, on inscrit des mouvements financiers. Les notions de dépenses et de recettes relèvent du vocabulaire comptable et font référence à l'inscription des mouvements financiers dans un compte.

L'examen des recettes (§ 1) et des dépenses (§ 2) publiques permet de saisir les enjeux relatifs aux deniers publics.

§ 1 – Les recettes publiques

On évoque les recettes publiques au pluriel parce qu'elles sont de différents types. Une approche descriptive des différentes recettes, telles qu'elles figurent dans les documents financiers (A), complétée d'une analyse quantitative (B), permet d'en cerner l'importance.

A – Les différents types de recettes publiques

Les administrations publiques perçoivent différents types de recettes. La distinction employée dans les comptes publics repose sur une opposition entre recettes fiscales (2) et non fiscales (1). Ici encore, c'est l'histoire des recettes publiques qui permet de comprendre cette distinction.

1 – Les recettes non fiscales

Les revenus des personnes publiques – Le revenu est une notion bien définie par le droit financier. Le revenu entretient une relation étroite avec la possession ou le travail. Il s'agit bien du « **fruit** » de son travail ou d'un bien que l'on possède (le *fructus* en droit civil). En ce qui concerne les revenus des personnes publiques, on distingue donc **les prestations accomplies à titre onéreux** d'un côté et **les produits des possessions** de l'autre.

Des revenus du domaine royal aux revenus du domaine – Le domaine royal est constitué, dès les Capétiens, de l'ensemble des **terres et droits qui appartiennent au roi**. Il existe déjà un **domaine corporel** (les terres cultivées ou les forêts dont on exploite le bois) et un **domaine incorporel** (les droits de péages et redevances diverses). Ces biens du domaine ont acquis un statut juridique particulier avec l'Ordonnance de Moulin de 1566.

Aujourd'hui, les personnes publiques possèdent et exploitent toujours leurs biens. Les revenus de ces biens sont appelés « **revenus du domaine** ». Il peut s'agir de l'exploitation de forêts ou de terres, mais aussi des sommes perçues auprès des sociétés d'autoroutes, il peut aussi s'agir de biens « sortis du domaine public », sortis du régime juridique particulier, en étant vendus.

Des revenus des activités industrielles aux actifs financiers – En France, l'État est devenu « entrepreneur » il y a très longtemps. Les **manufactures royales** de Colbert au XVII^e siècle préfigurent les entreprises publiques du XX^e siècle. Ces entités vont approvisionner les personnes publiques (manufactures d'armes par exemple) mais aussi **vendre leur production** aux personnes privées ou à des États

tiers. Ces recettes sont aujourd’hui des revenus des activités industrielles. Il ne reste dans le domaine industriel que des recettes *pour ordre*, c’est-à-dire des lignes de recette sans montant... car **ces activités sont déficitaires**.

D’entrepreneur, la personne publique peut devenir « capitaliste » quand elle possède des actions ou des parts sociales de sociétés. Elle peut alors bénéficier de dividendes qui constituent là encore des **recettes non fiscales**. À défaut d’être industrielle, la **Française des jeux procure** des revenus conséquents **assimilés à des dividendes**.

Les redevances et recettes assimilées – Financièrement, on désigne bien sous le terme de redevance le *prix* d’une prestation. On distingue les *redevances pour service rendu* et les *redevances pour utilisation du domaine*. Un exemple de redevance pour service rendu est la redevance pour enlèvement des ordures ménagères qui figure parmi les recettes des budgets communaux ou intercommunaux. Au titre des redevances pour utilisation du domaine on trouve par exemple les redevances pour stationnement. Certaines recettes sont assimilées à des redevances comme les *frais de justice*.

Le terme redevance n’est pas toujours utilisé de manière très précise. Certaines recettes appelées *redevances* ont été requalifiées juridiquement en taxe. La plus célèbre, la **redevance audiovisuelle** était en fait une taxe parafiscale, jusqu’à la suppression de cette catégorie par l’article 63 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Devenue une *imposition de toute nature* elle a finalement été supprimée en 2022.

Les cotisations sociales – Les cotisations sociales constituent des recettes pour les diverses caisses de Sécurité sociale chargées de leur gestion. Les cotisations sociales **ouvrent droit à une prestation**. La notion de contrepartie est importante, une cotisation est définie par **le lien très étroit** qu’elle entretient à une prestation. La cotisation à l’assurance maladie ouvre droit aux « indemnités journalières » en cas de maladie. Le bénéfice d’une pension de vieillesse est lié aux cotisations versées au préalable. Si les cotisations sont très liées aux prestations, la réciproque n’est pas toujours vraie. Ainsi certaines prestations ont été ouvertes aux citoyens en l’absence de cotisation (les allocations familiales par exemple). On parle **d’universalisation de certaines prestations**, pour désigner la possibilité de les percevoir alors même que l’on ne cotise pas ou plus. Cette universalisation conduit à distendre le lien entre la prestation et la cotisation qui reste une recette non-fiscale.

2 – Les recettes fiscales

Impôt et impositions de toutes natures – Les recettes fiscales regroupent les impositions de toutes natures, c'est-à-dire les impôts, taxes, contributions diverses, quelle que soit la dénomination choisie par le Parlement. On emploie donc le mot **impôt** dans son sens générique, synonyme d'imposition de toutes natures dans une acception plus juridique.

L'impôt est défini selon trois critères: il s'agit d'un **versement obligatoire** et **sans contrepartie** à destination des **administrations publiques**. Sa fonction principale est de financer les dépenses publiques. On admet une fonction secondaire de régulation des activités économiques (incitation) et corollairement une finalité sociale (intervention).

D'un point de vue financier, on distingue traditionnellement les recettes fiscales selon leur **mode de perception**. Les impôts ont en effet longtemps été prélevés par des **administrations dédiées** (des régies). Ces administrations spécifiques se sont peu à peu regroupées en fonction des missions qu'elles exerçaient. Finalement, l'ensemble des administrations fiscales a fusionné dans une **direction générale des impôts** qui a elle-même été intégrée à la **direction générale des finances publiques** (DGFip). La DGFip gère aujourd'hui l'établissement et le recouvrement de presque toutes les impositions de toutes natures, quelles que soient les personnes publiques destinataires de cette recette. La **direction générale des douanes** recouvre les autres.

Impôt direct ou impôt indirect – En dépit de la « fusion des régies » et de la création d'une direction générale des finances publiques, on continue à distinguer les impôts directs et les impôts indirects. L'impôt peut être réclamé directement **par les services fiscaux au contribuable** (le contribuable est celui qui supporte le poids économique de l'impôt). Il peut aussi être **versé par un tiers, le redevable** qui n'est pas le contribuable: il est alors indirect. L'impôt sur le revenu (IR) et la taxe foncière (TF) sont des impôts directs. Le contribuable déclare ses revenus à l'administration fiscale qui établit l'avis d'imposition directement à l'attention du contribuable. L'administration établit le montant de la taxe foncière sur la base des informations qui sont à sa disposition et qui les propriétaires de biens immobiliers. *A contrario*, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect. C'est le redevable de l'impôt (le commerçant par exemple) qui déclare et verse son montant aux services fiscaux. Le contribuable (l'acheteur du bien par exemple) paie un prix « toutes taxes comprises » (TTC) qui inclut le prix du bien et l'impôt afférent.

Fiscalité nationale, fiscalité locale, fiscalité sociale – La fiscalité est un phénomène transversal en finances publiques contemporaines. **La fiscalité moderne est avant tout une fiscalité d'État**. Créées par la Constituante en 1790, la contribution foncière sur les propriétés bâties, la contribution foncière sur les propriétés

non bâties, la patente et la contribution sur les portes et fenêtres sont des impôts directs d'État. À la suite de l'introduction en 1917 de l'impôt sur le revenu comme impôt d'État, ces « quatre vieilles » sont transférées aux communes. Rénovées, elles composent toujours le socle de la **fiscalité directe locale**. La fiscalisation de leurs ressources s'étend ensuite à l'ensemble des collectivités territoriales, puis locales, avec la mise en œuvre de **la décentralisation**.

Au-delà des **pouvoirs publics**, la fiscalisation des ressources **touche le secteur social**. La hausse constante des dépenses de Sécurité sociale a conduit à fiscaliser leurs ressources, par exemple avec un impôt extrêmement performant : la contribution sociale généralisée (CSG). Il existe donc maintenant une **fiscalité sociale**.

Dans tous les cas, le régime juridique de l'impôt reste **une prérogative de l'État central**, à travers le Parlement, c'est son produit qui est affecté aux collectivités locales ou aux organismes de sécurité sociale.

B – Une observation quantitative des recettes publiques

Il existe plusieurs façons de quantifier les recettes publiques. La plus simple consiste à interroger les données « comptables des administrations ». On peut aussi tenter de proposer des ratios économiques afin de tenter une forme d'analyse comparative des recettes publiques et de la « pression des prélèvements » dans les sociétés.

1 – Des données comptables

Quelle technique comptable ? – On y reviendra, dans le secteur public il existe trois façons de « compter », et donc d'inscrire en comptabilité. La première **compte les encaissements : les flux de recettes**. C'est plus ou moins ce que propose la comptabilité budgétaire. La deuxième propose de **compter les créances** : les recettes effectuées auxquelles on ajoute les recettes à effectuer (à recouvrer). C'est plus ou moins ce que propose la comptabilité générale. Mais dans ces deux cas, il est difficile d'appréhender le concept de recette publique pour deux raisons.

La première tient au **grand nombre des personnes publiques**. Chacune tient ses comptes et il faudrait les consolider pour obtenir les recettes d'un ensemble très important d'entités différentes. La seconde tient **aux normes comptables** qui ne sont pas les mêmes selon les différentes personnes publiques, il faudrait donc retraiter les données, ce qui est délicat. Par ailleurs, il existe une troisième technique comptable qui propose une **information économique standardisée** : la comptabilité nationale.

Les recettes des entités vues par leurs comptabilités – Les comptes de chaque entité permettent de connaître leurs recettes. On distingue des comptes prévisionnels qui évaluent les recettes à venir, et les comptes de restitutions qui rendent compte des opérations effectuées.

Ainsi, pour l'État, le compte général de l'État propose un « tableau des produits régaliens » qui détaille, pour chaque grand impôt, les montants perçus en droits constatés.

Compte général de l'État 2022

	Note	2022	2021 retraité*	Variation
Impôt sur le revenu		89 516	80 095	9 421
Impôt sur les sociétés		63 337	47 422	15 915
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques		18 054	17 726	327
Taxe sur la valeur ajoutée		100 198	95 181	5 017
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes		30 827	35 437	-4 611
Autres produits de nature fiscale et assimilés		28 814	30 367	-1 553
TOTAL PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	21.1	330 746	306 229	24 517
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités		10 393	10 601	-209
TOTAL AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	21.2	10 393	10 601	-209
RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE (XV)	21.3	-24 230	-26 368	2 139
TOTAL PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	21	316 909	290 462	26 447

Il en va de même au sein de chaque collectivité territoriale dont le compte administratif permet d'appréhender les différentes recettes.

2 – La statistique économique

Les recettes des administrations publiques (APU) – L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) fournit des données qui reposent sur **les comptes nationaux**. Parmi ces données, on trouve les recettes des administrations publiques (APU). La comptabilité nationale présente l'intérêt de fournir **une information harmonisée pour l'ensemble de ces recettes des différentes personnes publiques** (État central, organismes divers d'administrations centrales, collectivités locales, organismes de sécurité sociale). Au-delà des recettes de chaque catégorie d'administration publique, la comptabilité nationale permet d'appréhender l'ensemble des recettes des APU. La comptabilité nationale présente aussi des séries chronologiques longues qui permettent d'apprécier la hausse des recettes publiques au long de la V^e République.