

	<h2 style="text-align: center;">Les finances publiques : notion et enjeux</h2>	Fiche <b>1</b>
	<p><b>Objectifs</b> Délimiter le champ de l'étude et préciser les enjeux politiques, économiques et sociaux des finances publiques.</p>	
	<p><b>Prérequis</b> Aucun.</p>	
	<p><b>Mots-clefs</b> Finances publiques ; finances privées ; administrations publiques ; enjeux politiques ; enjeux économiques ; enjeux sociaux.</p>	

Pour Colbert, « [...] *les finances sont* [dans l'État] *la plus importante et la plus essentielle partie. C'est une matière qui entre dans toutes les affaires [...]* » (*Lettres, instructions et mémoires*, publiés par P. Clément, Paris, 1861-1882, T. II., p. 17).

## 1. Définition des finances publiques

### • Histoire de mots

Le terme « *finance* » dérive de l'ancien français *finer*, autrement dit « *mener à sa fin* [une transaction] », d'où « *payer* » (A. Rey, *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1995).

Selon une approche institutionnelle de la notion, une distinction est progressivement apparue entre « *la finance* » et « *les finances* ». L'usage du singulier renvoie aux « *activités bancaires* » et par extension à « *l'ensemble des personnes qui ont des grosses affaires d'argent* », autrement dit aux « *affaires privées* ». Le pluriel quant à lui désigne à la fois « *les revenus de l'État* » et « *les services qui gèrent les fonds publics* », caractérisant une conception « *publique* » de la notion.

Les **finances publiques modernes** s'inscrivent évidemment en référence à cette dernière acception. Elles se différencient nettement des finances privées par leur objectif premier : la **satisfaction de l'intérêt général** (et non le profit).

Afin de garantir la préservation de cet objectif en toutes circonstances et grâce à la confiance accordée à l'État « emprunteur », **les finances publiques admettent un déficit prolongé**. Ainsi, la dette publique de la France est chiffrée à 1 327 milliards d'euros en décembre 2008, représentant 68,1 % du Produit intérieur brut, c'est-à-dire de la richesse créée en France en une année (v. fiche 9).

La crise financière de l'automne 2008 a toutefois démontré que pour des pays à faible population, telle l'Islande, cette confiance n'était pas sans limites (*Le Monde*, 7 octobre 2008).

#### • Contours des finances publiques

Très simplement, les finances publiques peuvent être définies par référence aux **finances des administrations publiques**, lesquelles accomplissent principalement des opérations de redistribution ou de production de services non marchands et fonctionnent avec des ressources provenant majoritairement des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire, les impositions de toute nature – v. fiche 15 – et les cotisations sociales).

En ce sens, l'étude des finances publiques consiste en la compréhension des **règles applicables aux ressources, aux charges et aux comptes de l'État, des collectivités territoriales** (communes, départements et régions en particulier), **de leurs établissements publics administratifs** (ex. : École nationale d'administration, musée du Louvre, établissements publics de coopération intercommunale...), ainsi que des **organismes de Sécurité sociale**.

C'est à ce titre que doivent être distinguées en droit interne les **finances de l'État** (objet de cet ouvrage), les finances locales et les finances sociales.

Cette matière présente des **caractéristiques** qui en font tout son attrait mais qui peuvent parfois rebuter l'apprenti « financier ».

Elle s'inscrit fondamentalement dans un cadre **pluridisciplinaire**. Branche spécialisée du droit public, les finances publiques ne peuvent être appréhendées qu'en mobilisant également des connaissances dans les domaines de l'économie, de la science politique, de la sociologie...

Elle revêt une nature éminemment **technique** (ex. : sous l'angle de la mise en œuvre des règles de la comptabilité publique).

Enfin, si le cadre juridique et les grands principes financiers sont relativement stables, la matière est en constant renouvellement, elle est profondément **évolutive**. Ainsi, rares sont les lois de finances qui

n'apportent leur lot d'innovations, nécessitant une constante mise à jour des connaissances acquises.

---

## 2. Les enjeux des finances publiques

---

Les finances publiques sont au cœur de **forts enjeux politiques, économiques et sociaux**. L'absence de maîtrise de ces enjeux ne permet pas d'appréhender la réalité de cette discipline.

- **Les enjeux politiques**

Historiquement, le pouvoir financier (en particulier, celui de lever l'impôt) est un pouvoir essentiel pour les gouvernants, comme l'est celui de mobiliser les armées.

Au nom de la démocratie naissante, les Parlements (**représentants du peuple**) se sont peu à peu emparés d'une double mission : **donner l'autorisation de lever l'impôt et contrôler la manière dont seront dépensés les deniers publics**. Cette idée de contrôle reste très présente dans l'étude des finances publiques modernes.

Au-delà des rapports entre les différents pouvoirs (Exécutif, Législatif et Judiciaire), **les finances publiques** sont intimement liées à la décision politique. Elles **peuvent être analysées comme le principal outil de l'action publique** (pas de politique publique sans support budgétaire) **et elles traduisent de manière évidente des choix de société**.

Ce n'est pas un hasard si, pour l'État par exemple, la loi de finances trouve sa source dans un projet de loi (initiative gouvernementale) et non dans une proposition de loi (initiative parlementaire). C'est en effet le Gouvernement qui, au titre de l'article 20 de la Constitution, « *détermine et conduit la politique de la Nation* » (v. fiche 11).

- **Les enjeux économiques et sociaux**

Sur le plan économique, les masses financières concernées sont considérables et l'ère de la neutralité des finances publiques est clairement abandonnée. **Il n'est plus question de considérer que les budgets publics n'exercent pas d'effets sur la situation économique (et sociale) du pays**.

Cet interventionnisme de la puissance publique peut être présenté au travers de quelques indicateurs sélectionnés de manière quelque peu arbitraire.

- **La dépense publique est estimée à 1 027 milliards d'euros** en 2008, soit 52,7 % du produit intérieur brut. À titre de comparaison, le pourcentage était de 35 % au début des années soixante.
- **L'investissement public représente 65,7 milliards d'euros** en 2008. Dans le cadre de la politique de décentralisation menée depuis le début des années quatre-vingt, les administrations publiques locales réalisent aujourd'hui près de 75 % des investissements publics (ex. : collèges et lycées).
- **Les dépenses sociales**, qui jouent un rôle essentiel de redistribution, **sont estimées à 44,1 % du total des dépenses publiques**. Aux côtés des administrations de sécurité sociale, les administrations publiques locales jouent un rôle croissant en ce domaine (ex. : revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie...).
- **Les administrations publiques sont des « employeurs » de tout premier rang**. Ce sont ainsi **plus de 5,2 millions d'agents qui relèvent de la fonction publique** (20,7 % de la population active).
- **Les prélèvements obligatoires se sont élevés à 834,4 milliards d'euros en 2008, soit 42,8 % du produit intérieur brut**. Ils se définissent comme l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques, déduction faite des impôts et cotisations dus et non recouvrés.

### Exercice

Votre voisin clame haut et fort qu'il ne sert à rien de payer des impôts et qu'il serait plus heureux dans une France où les prélèvements obligatoires auraient été supprimés. Répondez-lui de manière argumentée.

**Solution :** certes, les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) « ponctionnent » près de 43 % de la richesse créée en France. Mais « derrière » les prélèvements obligatoires, il y a les sapeurs-pompiers qui sont arrivés en 10 minutes quand son garage a pris feu. Il y a les médicaments de tatie Danièle. Il y a le collège de son petit dernier et l'Université de la plus grande. Il y a le revenu de solidarité active versé à son neveu. Il y a l'emploi de sa femme, assistante sociale. Il y a le financement de la retraite à laquelle il aspire dans dix ans... Tout est question de choix ! Pour ne prendre qu'un exemple, les dépenses de santé sont plus élevées aux États-Unis qu'en France (15 % du PIB contre environ 10 %). Cependant, la part de ces dépenses financées au moyen de prélèvements obligatoires est bien plus faible aux États-Unis (44 %) qu'en France (76 %). Quel est le modèle de société le plus viable : assurance privée ou solidarité collective ?

<h2 style="margin: 0;">Le cadre juridique des finances de l'État</h2>	<p style="margin: 0;">Fiche</p> <h1 style="margin: 0;">2</h1>
<p><b>Objectifs</b> Présenter la diversité des sources du droit public financier.</p>	
<p><b>Prérequis</b> Textes de référence n° 1, 2, 3, 4, 5 et 6 ; art. 34 LOLF.</p>	
<p><b>Mots-clefs</b> Constitution ; Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; Préambule de la Constitution de 1946 ; Loi organique relative aux lois de finances ; pouvoir réglementaire.</p>	

Il convient de préciser que **les sources du droit public financier sont essentiellement nationales. Toutefois, par l'interdiction des déficits publics excessifs** (art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – v. fiche 9) dans le cadre de l'Union économique et monétaire, **le droit communautaire impose une réelle discipline budgétaire aux États membres**, sous le contrôle du Conseil et de la Commission européenne.

### 1. Le cadre constitutionnel des finances de l'État

Il est essentiel et peut être présenté au travers des **normes constitutionnelles *stricto sensu*** et des **lois organiques**, chargées de préciser ou compléter les dispositions de la Constitution.

- **Les normes constitutionnelles**

**Certaines normes ont une portée générale** et s'appliquent tant aux finances de l'État qu'aux finances locales ou sociales.

Tel est le cas des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui sanctuarisent des principes essentiels comme **le consentement à l'impôt** ou **la répartition équitable de l'impôt** et qui légitiment **le contrôle des représentants des citoyens-contribuables sur les dépenses publiques**.

Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 implique l'organisation et le financement de divers services publics obligatoires : protection sociale, formation professionnelle, enseignement public...

**D'autres normes constitutionnelles sont spécifiques aux finances de l'État.**

**Elles concernent majoritairement les règles relatives au vote de la loi de finances** (v. fiche 12).

Ainsi, l'article 34 de la Constitution réaffirme la compétence du Parlement et le principe du consentement à l'impôt. L'article 39 confère un droit de priorité à l'Assemblée nationale. L'article 40 limite le pouvoir d'initiative et d'amendement des parlementaires lorsqu'il s'agit de diminuer des ressources publiques ou de créer ou aggraver une charge publique. L'article 47 fixe le strict cadre temporel de l'adoption du projet de loi de finances. L'article 49 alinéa 3 autorise, sans restrictions, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 47-2 décline les divers rôles exercés par la Cour des comptes vis-à-vis du Parlement, du Gouvernement et des citoyens (v. fiche 20).

Dans le cadre de sa mission de contrôle juridictionnel, **le Conseil constitutionnel est chargé de s'assurer du respect du « bloc de constitutionnalité »** (Constitution, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 en particulier – v. fiche 19). **Il fait parfois œuvre créatrice.**

Ainsi et pour illustration, il a érigé en tant que « *principe fondamental* » l'équilibre économique et financier contenu dans les lois de finances (Décision 79-110 DC, 24 décembre 1979) et il a fait émerger un nouveau principe budgétaire, la sincérité (Décision n° 97-395 DC, 30 décembre 1997), lequel est aujourd'hui expressément repris par les textes organiques.

- **La loi organique : un complément indispensable aux normes constitutionnelles**

Au titre de l'article 34 de la Constitution, « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

L'article 47 dispose par ailleurs que « *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Il s'agit ici d'une innovation de la cinquième République, alors que précédemment, le droit budgétaire relevait de dispositions législatives ou réglementaires.

Sur le fondement de cette habilitation constitutionnelle, **la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001** (LOLF – v. fiche 3) **constitue aujourd'hui la véritable « constitution financière de l'État ».**

Ses 68 articles donnent une effectivité aux dispositions constitutionnelles « financières » qu'elle précise et complète.

**Elle est organisée autour de six titres** dont les intitulés permettent dans une première approche de saisir pleinement sa teneur :

- Titre I<sup>er</sup> : Des lois de finances ;
- Titre II : Des ressources et des charges de l'État ;
- Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances ;
- Titre IV : De l'examen et du vote des projets de loi de finances ;
- Titre V : De l'information et du contrôle sur les finances publiques ;
- Titre VI : Entrée en vigueur et application de la loi organique.

Il est important de préciser qu'en raison de ses fortes implications pour le Gouvernement, le Parlement et les administrations, **une mise en application progressive a été déterminée** (Titre VI de la LOLF).

Son **entrée en vigueur** définitive et complète est intervenue **au 1<sup>er</sup> janvier 2006**.

### Remarque

Les règles constitutionnelles et organiques relatives aux débats financiers sont complétées par les Règlements des assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat). Il ne peut y avoir de contradiction entre ces textes puisque les Règlements sont obligatoirement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel (art. 61 alinéa 1 de la Constitution).

---

## 2. Les autres sources

---

Elles se situent aux différents niveaux de la hiérarchie des normes juridiques.

- **Les lois de finances et les lois ordinaires**

L'article 34 de la LOLF éclaire les domaines respectifs (parfois partagés) de la loi de finances et des lois ordinaires.

**À titre obligatoire et exclusif, diverses dispositions doivent figurer dans la loi de finances de l'année** (art. 34-III LOLF).

Ainsi et pour illustration, seule la loi de finances de l'année peut autoriser, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État.

Elle est également seule habilitée à fixer, par ministère et par budget annexe (v. fiche 6), le plafond des autorisations d'emplois (dépenses de personnel).

Les dispositions visées à l'article 34-III de la LOLF ne peuvent figurer que dans la loi de finances de l'année et sont obligatoirement présentes dans toute loi de finances de l'année.

**À titre facultatif mais exclusif, diverses dispositions peuvent figurer dans la loi de finances de l'année.** Elles ne présentent pas de caractère obligatoire, mais elles ne peuvent être adoptées que dans le cadre d'une loi de finances.

S'il y a lieu, seule une loi de finances peut arrêter les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

Enfin, différentes dispositions financières relèvent tant de la loi de finances que de la loi ordinaire ; l'on parle alors de **compétence partagée**.

Par exemple, des dispositions permanentes de nature fiscale peuvent être insérées dans la loi de finances ou dans une loi ordinaire, dès lors qu'elles n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État (ex. : modernisation de la fiscalité locale).

#### • Les actes réglementaires

Un acte réglementaire est une décision à portée générale et impersonnelle édictée par une autorité administrative (ex. : décret du Premier ministre).

De nombreux **actes réglementaires** sont **relatifs à l'exécution même de la loi de finances**.

Pour ne citer que le premier d'entre eux, dès promulgation de la loi de finances de l'année, un **décret de répartition** « *fixe par programme ou par dotation les crédits ouverts en distinguant les dépenses de personnel* ». Il s'agit en quelque sorte de répartir administrativement les crédits votés entre les différents bénéficiaires.

Par ailleurs, dans le cadre du **pouvoir réglementaire autonome** de l'article 37 de la Constitution, le Gouvernement peut édicter des dispositions générales, sans être lié par des dispositions législatives.

Ainsi, le décret du 29 décembre 1962, portant Règlement général de la comptabilité publique, fixe aujourd'hui les règles essentielles du droit de la comptabilité publique (v. fiches 13 et 14).