

Fiche 1

Définition des finances publiques

Les finances publiques recouvrent l'étude des charges, ressources et comptes des administrations publiques. À l'origine limitée aux finances de l'État, cette étude s'étend désormais à d'autres organismes. Distinctes des finances privées, les finances publiques s'en rapprochent par certains aspects. Les finances publiques connaissent toutefois un régime juridique spécifique.

I Des finances de l'État aux finances des administrations publiques

L'État a été pendant longtemps la seule personne morale de droit public financier. On va progressivement assister, en réponse aux besoins des sociétés démocratiques, à l'émergence de finances publiques sociales (ordonnance de 1945 instituant le système actuel de Sécurité sociale, lois organiques de 1996 et 2005 qui précisent la nature et la portée des lois de financement de la Sécurité sociale) ; à l'affirmation de finances publiques européennes (traités budgétaires de Luxembourg de 1970 et de Bruxelles de 1975) et à une montée en puissance des finances publiques locales (lois successives sur la décentralisation depuis 1982 et la loi organique de 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales). L'État devient un acteur public financier parmi d'autres. Avec l'instauration d'une Union économique et monétaire (UEM¹), les finances publiques nationales vont être placées sous surveillance européenne (pacte de stabilité et de croissance dit PSC de 1997 rénové en 2012 par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM dit TSCG²) ; elles se transforment alors en devenant les finances des administrations publiques.

1. Inscrite dans le premier pilier (pilier d'intégration), du traité de Maastricht de 1992, l'UEM vise à un transfert de la compétence monétaire des États à la Banque centrale européenne (BCE) et à une convergence des politiques économiques nécessitée par l'abandon des monnaies nationales au profit d'une monnaie unique, « l'euro ».
2. Dit aussi traité de Bruxelles ou encore « pacte budgétaire européen », le TSCG, signé le 2 mars 2012 par 25 États (les 27 sauf Royaume-Uni et République tchèque) ; entré en vigueur le premier janvier 2013, il impose aux budgets des administrations publiques d'être en équilibre ou en excédent ; c'est la fameuse « règle d'or ».

Au sens du système européen des comptes (SEC95), les administrations publiques sont « les unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de Sécurité sociale ». Cette norme de comptabilité permet à l'organisme européen de statistiques (Eurostat) de mesurer le niveau de déficit et de la dette publics des États au sens du PSC. Elle est également la norme de référence pour l'organisme français de statistiques (INSEE) pour établir la « dette notifiée » aux autorités compétentes de l'Union européenne (Commission et Conseil) afin qu'elles s'assurent du respect des règles fixées par le traité de Lisbonne et ses actes dérivés (règlements et directives).

Les administrations publiques ou APU comprennent ainsi :

- **les administrations publiques centrales** ou APUC (État et Organismes divers d'administration centrale ou ODAC qui reçoivent des subventions directes de l'État et/ou bénéficient de recettes affectées, comme par exemple les universités, les grandes écoles telles les ENS, les organismes de recherche tels le CNRS, l'INSERM, le CNES et autres organismes tels Météo France, Théâtres et Musées nationaux...);
- **les administrations publiques locales** ou APUL (collectivités territoriales et leurs groupements ou EPCI et les Organismes divers d'administration locale ou ODAL tels les lycées, collèges, les services départementaux d'incendie et de secours, les caisses des écoles, les organismes consulaires que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres des métiers...);
- **les administrations de Sécurité sociale** ou ASSO (que sont notamment les organismes des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaires obligatoires, régimes de chômage, la caisse d'amortissement de la dette sociale ou CADES, le fonds de réserve des retraites ou FRR, les hôpitaux publics...).

Outre le fait que ces administrations entretiennent entre elles des relations financières très étroites notamment avec l'État (relations financières État-ODAC, État-APUL, État-ASSO et État-UE¹), les deux éléments caractéristiques des administrations publiques (APU) sont :

- **un financement public** (part prépondérante des prélèvements obligatoires dans le financement des APU²) ;

-
1. Ces relations financières notamment entre l'État et l'Union européenne (État-UE) sont détaillées dans des documents annexés aux projets de loi de finances annuels et dénommés « jaunes budgétaires ».
 2. Les prélèvements obligatoires (PO) sont constitués de l'ensemble des versements effectués par les personnes physiques (particuliers) et morales (entreprises) aux administrations publiques (APU) pour financer leurs dépenses. Les PO recouvrent les impôts, taxes et cotisations sociales. Notion économique, les prélèvements obligatoires, notion plus large que celle d'impôts, est

- **une activité non marchande** (les APU mènent une activité de service public et/ou poursuivent une mission d'intérêt général, il s'agit de fournir le « plus grand service » et non de réaliser « le plus grand profit », les APU mènent pour ainsi dire une activité à but non lucratif).

La notion économique d'« administrations publiques », qui renvoie aux quatre sous-secteurs (État, ODAC, APUL et ASSO), est celle retenue par le système européen des comptes (SEC95¹) pour évaluer le niveau de déficit et de dette publics des États de l'Union. Notion économique, elle est devenue une notion juridique. Elle est en effet consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (articles 34 et 47-2 dans leur nouvelle rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Cette notion est reprise par des textes financiers récents (la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 dite LOPGFP et le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit décret GBCP²).

II De la distinction à un rapprochement entre finances publiques et finances privées

Plusieurs éléments permettent de caractériser les finances privées, les distinguant ainsi des finances publiques.

D'abord la masse financière privée est sans commune mesure avec celle gérée par les APU (seul le chiffre d'affaires de certaines entreprises multinationales atteindrait un niveau critique proche voire dépassant les ressources d'un État)³ ; ensuite les finalités sont, pour les finances privées, la recherche de profit maximum et la rentabilité à tout prix alors qu'en principe les finances publiques poursuivent des objectifs d'intérêt général quitte à maintenir des services publics non rentables ; enfin les

désormais consacrée à l'article 50 de la LOLF de 2001 modifiée. Pour intégrer cette évolution, le Conseil des impôts a été remplacé en 2005 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), organisme d'études des prélèvements obligatoires rattaché à la Cour des comptes.

1. Règlement (CE) n° 2223/96 du conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, qui définit le « système européen de comptabilité 1995 », dit « SEC 95 », modifiée à de nombreuses reprises ; Eurostat, l'organisme européen de statistiques s'appuie sur cette norme qui est reprise par la comptabilité nationale et qui permet à l'INSEE d'établir le déficit et la dette publics française (« dette notifiée » à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité).
2. La LOPGFP intègre en droit public interne financier le TSCG de 2012 dont la règle d'équilibre structurel est reprise et détaillée dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP) qui constituent le cadre de référence des finances de l'État, finances sociales et finances locales ; le décret GBCP encadre quant à lui l'exécution des dépenses et recettes des administrations publiques dans une logique de performance.
3. Ainsi la société américaine *Wal-Mart* (421 Mds€ de chiffres d'affaires) et anglo-hollandaise *Royal Dutch Shell* (378 Mds€). Les ressources publiques issues des prélèvements obligatoires (PO) s'élevaient en 2013 en France à près de 966,9 Mds€ ; la part la plus importante revenant aux ASSO (514,3 Mds€ contre 302,2 Mds€ pour l'État, 19,9 Mds€ pour les ODAC, 125,4 Mds€ pour les APUL et 5,1 Mds€ pour l'UE).

finances privées ne peuvent souffrir un déficit prolongé : le risque est à court terme la cessation de paiement due à l'arrêt de versements de crédits de la part de créanciers inquiets provoquant alors la faillite de l'entreprise commerciale. Le déficit public au contraire devient un mode normal de financement des APU notamment du budget de l'État en particulier en période de crise (en 2009, plan français de sauvetage du secteur bancaire et programmes budgétaires de relance). Mais certains rapprochements entre finances privées et finances publiques existent.

D'abord certains services publics sont soumis à la logique de profit, c'est le cas notamment des services publics à caractère industriel et commercial (cas de la SNCF en tant qu'établissement public industriel et commercial ou EPIC). Ce régime financier à dominante privée intègre cependant certains éléments de droit public fondés sur la notion de service public (subventions de l'État pour permettre un prix du service inférieur au prix de revient ou la pratique de tarifs sociaux) ; ensuite l'impératif de « bonne gestion financière¹ » exigée par l'Union européenne (UE) soumet la gestion des finances publiques à la « loi des 3 E² » (Economie, Efficience et Efficacité), logique de performance inspirée du secteur privé et reprise par la LOLF de 2001 et la LOLFSS de 2005³ ; enfin les APU recourent davantage aux méthodes et techniques inspirées de la gestion privée (délégation de service public ou DSP, marchés publics ou MP, partenariat public-privé ou PPP). Les rapports finances publiques/finances privées paraissent pour le moins complexes.

Cette complexité est due en partie à un double phénomène d'apparence contradictoire : autonomisation et interdépendance entre, d'une part, systèmes financiers publics (finances étatiques, finances sociales, finances locales et finances européennes) et, d'autre part, entre systèmes publics et privés (modes de gestion et modalités de financement notamment de la dette de l'État par appel aux marchés internationaux de capitaux à l'instar des entreprises). La crise financière de 2008 accentue la dimension internationale de ces phénomènes : à l'origine une simple crise des dettes privées (crise américaine des « *subprimes* ») devient une crise des dettes publiques (crise des « dettes souveraines »). La dépense publique se substitue alors à la dépense privée pour soutenir l'activité économique. Ces liens étroits ne doivent pas éluder l'existence d'un régime propre aux finances publiques.

1. Au sens de l'article 30 du Règlement financier (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, *JOUE* 26/10/2012, L.298/1).
2. Cette « loi des 3 E » peut s'entendre en ces termes repris d'un auteur (D. Strasser) : « pas plus qu'il ne faut » (économie) ; « comme il faut » (efficience) et « ce qu'il faut pour atteindre l'objectif » (efficacité) ; cette « loi » renvoie à la norme française du « bon emploi des deniers publics » et à la démarche anglo-saxonne de l'audit.
3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrée en vigueur le premier janvier 2005 vise à améliorer la gestion publique et à renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement ; la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) entrée en vigueur en 2006 s'inspire des principes de la LOLF.

III Originalité et spécificité du régime de finances publiques

Cette originalité tient à la source principale de financement des APU, les prélèvements obligatoires. Cela imprime un caractère spécifique au régime des finances publiques.

Au regard des masses financières importantes gérées par les APU et provenant pour l'essentiel du contribuable (impôts et taxes) et/ou du salarié ou non salarié (cotisations sociales¹), on comprend que ces APU soient placées sous un régime financier spécifique appelé régime de finances publiques.

Puisant ses fondements dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (articles 13, 14 et 15), ce régime est mis en œuvre au XIX^e siècle dans le cadre des chartes constitutionnelles de 1814 (Restauration) et 1830 (monarchie de Juillet). Le droit des finances publiques alors naissant vise la régularité des opérations financières affectant les charges, ressources et comptes de l'État à fin de contrôle du Parlement sur le gouvernement. En réponse à la crise de légitimité de l'État interventionniste du XX^e siècle, l'impératif d'efficacité vient compléter cette exigence de régularité. De nos jours, cette double exigence démocratique (transparence et responsabilité) se trouve renforcée par le concept économique de performance dans la gestion budgétaire et comptable des administrations publiques.

Ce régime de finances publiques connaît une évolution permanente car il est soumis à des considérations politiques, économiques, sociales voire liées à certains impératifs de gestion comme le « *new public management* » (mouvement européen dit de la « nouvelle gestion publique »). Il s'agit au fond de concilier démocratie financière et management public. C'est l'objet du droit public financier issu des textes européens et nationaux actuellement en vigueur.

Ce régime de finances publiques se présente sous forme de règles de droit public, droit d'autorité et de contrainte, encadrant l'autorisation des dépenses et recettes (droit budgétaire), leurs modalités d'exécution (droit de la comptabilité publique) et enfin le dispositif de contrôle (combinant droit budgétaire et comptable). Chaque sous secteur des APU (État, ODAC, APUL et ASSO voire UE) connaît en principe ces trois aspects (autorisation, exécution et contrôle).

1. Le taux de prélèvements obligatoires (TPO) qui est le rapport entre le montant des PO et le produit intérieur brut (PIB), devrait s'élever en France en 2014 à près de 46,5 % du PIB, soit un taux supérieur à la moyenne européenne (40 %) mais inférieur à certains États (Belgique, Danemark, Suède...).

Pour approfondir

- ▶ E. Oliva, « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 493.
- ▶ G. Orsoni, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 631.
- ▶ « Finances publiques, finances privées », *RFFP*, n° 120, novembre 2012.

QCM

une ou deux bonne(s) réponse(s) possible(s)

➔ **1 Les finances publiques recouvrent**

- a. les seules finances de l'État
- b. les finances des APU
- c. les finances des seules APUL

➔ **2 Les APU se caractérisent par le fait**

- a. qu'elles mènent une activité non marchande
- b. qu'elles sont financées à majorité par des prélèvements obligatoires
- c. qu'elles mènent une activité marchande

➔ **3 La notion d'« administrations publiques » est juridiquement consacrée**

- a. par la Constitution du 4 octobre 1958
- b. par le décret du 7 novembre 2012 dit décret GBCP
- c. par la seule LOLF de 2001 modifiée

➔ **4 Les finances publiques sont régies**

- a. par le droit public financier
- b. par le droit privé financier
- c. aucune de ces réponses

➔ **5 Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) encadrent**

- a. les finances des APU
- b. les seules finances de l'État
- c. les seules finances sociales

RÉPONSES 1.b. • 2.a.b. • 3.a.b. • 4.a. • 5.a.

Fiche 2

Évolution des finances publiques

Comme toute discipline juridique, les finances publiques évoluent avec le rôle de l'État afin de s'adapter au contexte politique, économique et social du moment. C'est d'autant plus vrai ici que les règles propres aux finances publiques ont été à l'origine élaborées et appliquées à un État à la fois siège et enjeu de pouvoir. On comprend dès lors que ces règles demeurent au croisement d'enjeux politiques, économiques et sociaux : domaine d'étude pluridisciplinaire, les finances publiques font appel au droit mais aussi à l'économie, à la science politique, à la sociologie voire à la psychologie.

En d'autres termes, les théories politique (démocratie parlementaire), économique (libéralisme non interventionniste et libéralisme interventionniste ou keynésianisme) et sociologique (solidarisme/individualisme) influencent le droit des finances publiques. En nous limitant ici à leur dimension économique devenue prégnante dans le contexte actuel de crise, on peut distinguer trois âges des finances publiques, l'âge des finances publiques classiques, celui des finances publiques modernes et enfin celui des finances publiques contemporaines. Chacune de ces périodes apporte sa contribution à l'établissement d'un droit des finances publiques appelé par certains auteurs droit public financier. Ce bref rappel historique contribue à éclairer les débats récents sur la situation de nos finances publiques.

I Les finances publiques classiques du XIX^e siècle

Les finances publiques classiques se caractérisent, dans le cadre de l'approche libérale alors dominante par une intervention minimum de l'État. Cette doctrine libérale classique, avec comme principal représentant A. Smith, privilégie en matière de finances publiques, les principes suivants :

- *principe de limitation des dépenses*, celles-ci devant être consacrées aux seules dépenses de puissance publique (police, justice, diplomatie, défense), période dite de l'« État-gendarme » (la prospérité de l'ordre économique libéral nécessite le maintien de l'ordre public intérieur et extérieur) ; ne sont autorisées que les dépenses de fonctionnement de l'administration régaliennne ;