

# Chapitre 1

## Les deniers publics

**L'origine des deniers publics** – Les deniers publics occupent une place centrale en finances publiques. Le *dictionnaire Littré* précise, au XIX<sup>e</sup> siècle, 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 en espagnol *dinero* ou en portugais *dinheiro* ou encore en italien *denaro*. Mais on le retrouve aussi dans la France médiévale où le denier est une monnaie de cuivre, d'argent ou d'or selon les régions et les époques. Par une ordonnance de septembre 1577, Henri III substitue l'*écu* à la *livre*, mais on continue à convertir les écus en deniers. Par l'édit de 1602, la France retrouve les deux livres (tournois et parisis) 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, mais pas du vocabulaire comptable ! Il désigne aujourd'hui, de manière abstraite, l'argent et c'est en ce sens qu'il faut comprendre le terme *deniers publics*. Au sens large, il s'agit bien de l'argent public.



### **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. (...)

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.

**Les fonds et valeurs** – Le terme de « denier », encore très présent au XIX<sup>e</sup> siècle, disparaît des normes juridiques au XX<sup>e</sup> 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 bon usage des deniers publics** – Le terme « denier » réapparaît au XXI<sup>e</sup> siècle dans 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 rapidement élargi 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.

**Définition des deniers publics** – Pour autant, **le concept** de denier public n'est jamais tombé en désuétude et les acteurs des finances publiques l'ont employé sans discontinuer depuis son apparition. Il désigne bien 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 que les deniers publics 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, recouvrent des significations et 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 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 (section 3).

## Section 1

### Les recettes et les dépenses publiques

Les finances publiques abordent les questions de manière simple. Ceux qui gèrent les deniers publics sont confrontés à une situation, une demande, un problème et y apportent des réponses. Progressivement, les situations évoluent et se complexifient, les outils juridiques évoluent et intègrent la complexité du phénomène financier. Le vocabulaire traduit ces évolutions.

**Encaissements et décaissements : des 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) des personnes publiques permet de mieux saisir les enjeux relatifs aux deniers publics.

#### §1. Les recettes des personnes publiques

On évoque les recettes des personnes publiques, au pluriel. 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 des administrations 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). L'histoire des recettes publiques permet de comprendre cette distinction.

## 1. Les recettes non-fiscales

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

**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 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 » très tôt. Les **manufactures royales** de Colbert au XVII<sup>e</sup> siècle préfigurent les entreprises publiques du XX<sup>e</sup> 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 des revenus des activités industrielles. Il ne reste aujourd'hui dans le domaine industriel que des recettes « pour ordre », c'est-à-dire des lignes de recette sans montant... car **ces activités sont déficitaires**. À défaut d'être industrielle, la **Française des jeux** procure des revenus importants. D'entrepreneur, la personne publique peut devenir « capitaliste » quand elle possède des parts sociales de sociétés commerciales. Elle peut alors bénéficier de dividendes qui constituent là encore des **revenus financiers**.

**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 revenus du domaine on trouve par exemple le bail à ferme des concessions d'autoroutes. Certaines recettes sont « assimilées » à des redevances comme les « frais de justice ».

La dénomination de « redevance » n'est pas toujours utilisée 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 ces taxes par l'article 63 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF). Elle est désormais qualifiée d'« **imposition de toute nature**<sup>1</sup> ».

**Les cotisations sociales** – Les cotisations sociales **ouvrent droit à une prestation**<sup>2</sup>. La cotisation à l'assurance maladie ouvre droit aux « indemnités journalières ». Le lien est très fort puisque l'absence de cotisation ferme le droit à la prestation. Le même type de logique s'exprime avec l'assurance vieillesse, qui conditionne le bénéfice d'une pension aux cotisations versées. Les cotisations constituent des ressources pour les diverses caisses de Sécurité sociale chargées de leur gestion. Le régime des cotisations est distinct de celui de l'impôt. Cela étant, le financement de la Sécurité sociale s'est obscurci, sans altérer la notion de cotisation, par le mouvement de **fiscalisation progressive des dépenses sociales** (avec la création de la contribution sociale généralisée – CSG – notamment).

**L'universalisation de certaines prestations**, c'est-à-dire la possibilité de les percevoir alors même que l'on ne cotise pas ou plus, conduit également à distendre le lien entre la cotisation et la prestation. Dès lors, l'impôt est venu financer la « solidarité nationale ». Les prestations familiales en sont un bon exemple. Au regard de leur caractère universel (les bénéficiaires ne sont pas que des cotisants), on conçoit que leur financement s'opère également par l'impôt.

## 2. Les recettes fiscales

On distingue traditionnellement les recettes fiscales selon leur mode de perception. Cette distinction traduit l'évolution des pratiques administratives. Les impôts ont en effet longtemps été prélevés par des **administrations dédiées** (des régies). Ces administrations se sont peu à peu regroupées en fonction des missions qu'elles exerçaient. Certaines n'effectuaient que le recouvrement des impôts, d'autres établissaient le montant de l'impôt avant de le recouvrer. Finalement, l'ensemble des administrations fiscales a fusionné dans une **direction générale des impôts** qui

---

1. Les impositions de toutes natures regroupent les impôts et les taxes.

2. Voir : Quatrième partie : les finances sociales, pour plus de précisions.

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** – L'impôt peut être réclamé directement **par les services fiscaux au contribuable**, il est alors direct. Il peut aussi être **versé par un tiers, le redevable** qui n'est pas le contribuable (le contribuable est celui qui supporte le poids économique de l'impôt), il est alors indirect. L'impôt sur le revenu (IR) et la taxe d'habitation (TH) 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 d'habitation sur la base des informations qui sont à sa disposition et qui concernent les lieux de résidence des contribuables. *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.

L'impôt direct permet une relation plus étroite entre l'administration fiscale et le contribuable. Il permet également une personnalisation de l'impôt (la prise en compte de la situation familiale dans le calcul de l'impôt sur le revenu par exemple). **La personnalisation** relève d'une volonté d'adapter l'impôt à la situation particulière du contribuable. Les impôts indirects sont difficilement personnalisables. Ils sont aveugles à la situation du contribuable (le pauvre paie la même TVA sur les biens qu'il consomme que le riche). Mais les impôts indirects, parce qu'ils sont généralement intégrés à un « prix », sont moins identifiables par le contribuable : ils deviennent **indolores**. On connaît le montant de l'impôt sur le revenu que l'on verse au Trésor public alors que l'on est incapable de connaître le total annuel du montant de la TVA que l'on paie à chaque transaction. Si la justice fiscale et la transparence plaident pour le recours aux impôts directs, les impôts indirects opèrent une sorte d'« anesthésie fiscale » au sens où ils permettent de lever l'impôt sans déclencher de réaction de la part du contribuable.

**Fiscalité nationale, fiscalité locale, fiscalité sociale** – La fiscalité est un phénomène transversal en finances publiques contemporaines. **À l'origine, la fiscalité est 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. Suite à l'introduction en 1917 de l'impôt sur le revenu comme impôt d'État, ces « quatre vieilles » sont transférées aux communes. Rénovées, elles composent

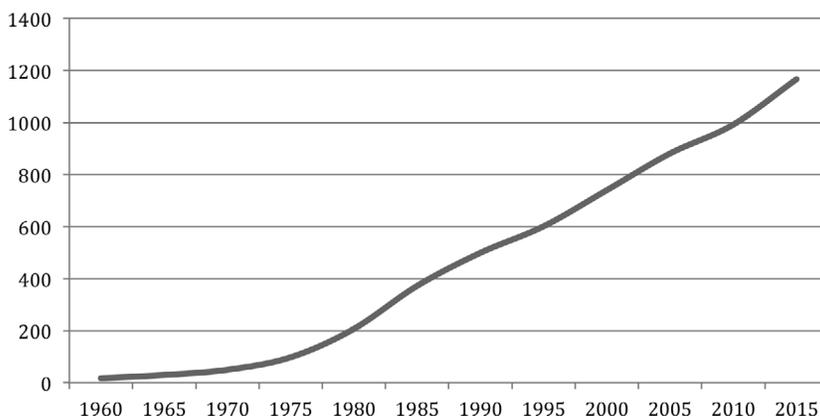
actuellement le socle de la **fiscalité directe locale**. La fiscalisation des ressources s'étend ensuite à l'ensemble des collectivités territoriales, puis locales avec la mise en œuvre de **la décentralisation**. Au-delà des pouvoirs publics, la fiscalisation des ressources **touche le secteur social**. L'aggravation du déficit des comptes des organismes de Sécurité sociale a conduit à fiscaliser leurs ressources par le biais d'un impôt extrêmement performant : la contribution sociale généralisée (CSG). Il existe donc maintenant une **fiscalité sociale**.

## B. Une observation quantitative des recettes

**Les recettes des APU** – L'INSEE fournit des séries statistiques longues qui reposent sur les comptes nationaux, une série chronologique longue permet d'apprécier la hausse des recettes publiques au long de la v<sup>e</sup> République.

**Recettes des APU, en Mds€, INSEE 3.201**

Année	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Recettes des APU	17	30	50	97,8	207	372	499	601	740	881	992	1166



Les recettes des personnes publiques augmentent régulièrement depuis le début de la v<sup>e</sup> République. Il faut cependant noter que cette augmentation doit être rapportée à l'augmentation de la richesse nationale pour comprendre ce qu'elle signifie réellement. À cet égard, l'économie utilise des indicateurs. Certains ont acquis une grande notoriété et constituent une sorte de référence. Il convient cependant de les utiliser avec précaution, ce ne sont que des outils descriptifs et imparfaits.

## 1. Un indicateur fondé sur le niveau de l'intervention

Il est apparu que le concept de **recette publique** n'était **pas suffisant** pour traduire l'intervention publique dans la société. Certaines de ces interventions sont opérées par des acteurs privés (comme les caisses de sécurité sociale). Inversement, les personnes publiques perçoivent des recettes qui ne traduisent pas forcément la prise en charge d'une politique publique (les produits de l'activité des jeux par exemple). On préfère donc utiliser un concept plus économique que juridique : les prélèvements obligatoires.

Les **prélèvements obligatoires** (PO) sont l'ensemble des prélèvements non-volontaires, de nature fiscale ou non, effectués sans contrepartie directe par les agents économiques aux administrations publiques.

Le produit intérieur brut (**PIB**) est un agrégat économique représentant « le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes ». D'une manière schématique, il s'agit de la somme de toute **la richesse produite sur le territoire national, y compris par les acteurs économiques étrangers**.

Le **rapport PO/PIB** permet alors de quantifier, en masse (quand il est exprimé en euro) ou en volume (quand il est exprimé en %), la part de la richesse nationale utilisée pour financer des politiques publiques.

**Montant des prélèvements obligatoires français en % du PIB, INSEE série 3.211**

PO/Année	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2017
Données 2017	31,4	33,1	33,5	37	40,3	42,1	40,7	43,4	42,2	42,3	43,9	45,3

