

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

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 » (harmonisation européenne au moyen des « critères de convergences » que sont le taux d'inflation, le taux d'intérêt, le taux de change, et en matière de finances publiques, les taux de déficit et dette publics rapportés au produit intérieur brut ou PIB qui est l'indicateur économique permettant de mesurer la richesse créée dans un pays durant une année). Le PIB en valeur ou nominal (c'est-à-dire non corrigé de l'inflation), estimé avant la crise sanitaire en France à 2 479,4 Md€, a chuté du fait de cette crise à -8 % en avril 2020 (comparé à +1,3 % en 2019) faisant entrer la France en récession économique (baisse du PIB sur deux trimestres consécutifs).

(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 TSCG¹); elles se transforment alors en devenant les finances des administrations publiques.

Au sens du système européen des comptes (SEC 2010), 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...).

1. 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 » européenne.

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);
- **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 (SEC 2010³) 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 GBCP⁴).

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 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.
3. Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, qui définit le nouveau « système européen de comptabilité 2010 », dit « SEC 2010 »; 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 les taux de déficit et de dette publics rapporté au PIB, taux adressés en avril de chaque année à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité après son examen par le Parlement français (art. 14 LOPGFP et art. 121 du TFUE).
4. 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 (LPPF) 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.

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)¹; 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 finances privées ne peuvent souffrir un déficit prolongé: le risque est à court terme la cessation de paiements 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 EPIC devenu SA à capital public). 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 financière² » exigée par l'Union européenne (UE) soumet la gestion des finances publiques à la « loi des 3E³ » (Économie, Efficience et Efficacité), logique de performance inspirée

1. Ainsi la société américaine *Walmart* dans le secteur du commerce en détail (514 Md\$ de chiffres d'affaires en 2020) et la société chinoise *Sinopec* dans le secteur de l'énergie (414 Md\$), respectivement première et seconde entreprise privée mondiale. Le montant des prélèvements obligatoires (PO) s'élevait en France en 2018 à 1058,1 Md€ soit 45 % du PIB; la part la plus importante revenant aux ASSO (568,1 Md€ contre 322,8 Md€ pour l'État; 11,8 Md€ pour les ODAC; 150,8 Md€ pour les APUL et 4,6 Md€ pour l'UE).
2. Au sens de l'article 30 du Règlement financier ou RF (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, L298/1). Ce règlement financier européen ou RF, modifié le 28 octobre 2015, a subi une refonte par le Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018.
3. Cette « loi des 3E » 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.

du secteur privé et reprise par la LOLF de 2001 et la LOLFSS de 2005¹; 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 puis celle de 2020 due au coronavirus accentuent la dimension internationale de ces phénomènes: à l'origine une simple crise bancaire (crise américaine des « *subprimes* ») voire aux effets économiques plus graves, une simple crise sanitaire (épidémie de Covid-19 apparue en Chine fin 2019) devient, en réponse à la forte récession économique mondiale provoquée, une crise des « dettes souveraines » (dette des États). La dépense publique se substitue alors à la dépense privée pour soutenir les entreprises et les ménages et relancer ainsi l'activité économique. Ces liens étroits entre finances privées et finances publiques ne doivent pas éluder l'existence d'un régime propre et spécifique applicable aux finances des administrations publiques.

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 sociales²), on comprend que ces APU soient placées sous un régime financier spécifique appelé régime de finances publiques.

-
1. 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.
 2. Le taux de prélèvements obligatoires (TPO) qui est le rapport entre le montant des PO et le produit intérieur brut (PIB), s'élève en France en 2018 à près de 45 % du PIB, soit un taux supérieur à la moyenne européenne (40 %) mais inférieur à certains États où il s'élève à plus de 45 % (Belgique, Danemark, Finlande, Suède...).

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).

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.
- A. Pariente (dir.), *Les chiffres en finances publiques*, Mare & Martin, 2019, 310 p.
- « Finances publiques, finances privées », *RFFP*, n° 120, novembre 2012.
- M. Saoudi, « La régulation européenne des finances publiques nationales », *RUE*, n° 567, avril 2013, p. 202-213.
- J. Spingler, « Les finances publiques françaises et le *new public management* », *G&FP*, n° 5-2019, sept/oct. 2019, p. 83-89.

QCM

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

1 Les finances locales recouvrent

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

2 Les ODAC se caractérisent par le fait

- a. qu'ils mènent une activité marchande
- b. de bénéficier de prélèvements obligatoires
- c. qu'ils mènent une activité non marchande

3 La notion d'impositions de toutes natures est consacrée

- a. par la Constitution du 4 octobre 1958
- b. par la LOLF de 2001 modifiée
- c. par le SEC 2010

4 Les finances sociales sont régies

- a. par le droit financier public
- b. par le droit financier privé
- c. par le Code de la sécurité sociale notamment pour les LFSS

5 La loi de programmation des finances publiques 2018-2022

- a. encadre les finances des seules APUL
- b. encadre les seules finances de l'État
- c. encadre sur au moins trois ans les finances des APU

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

