

Introduction
Les mutations
des finances publiques

Introduction : Les mutations des finances publiques

§ 1. Définition des finances publiques

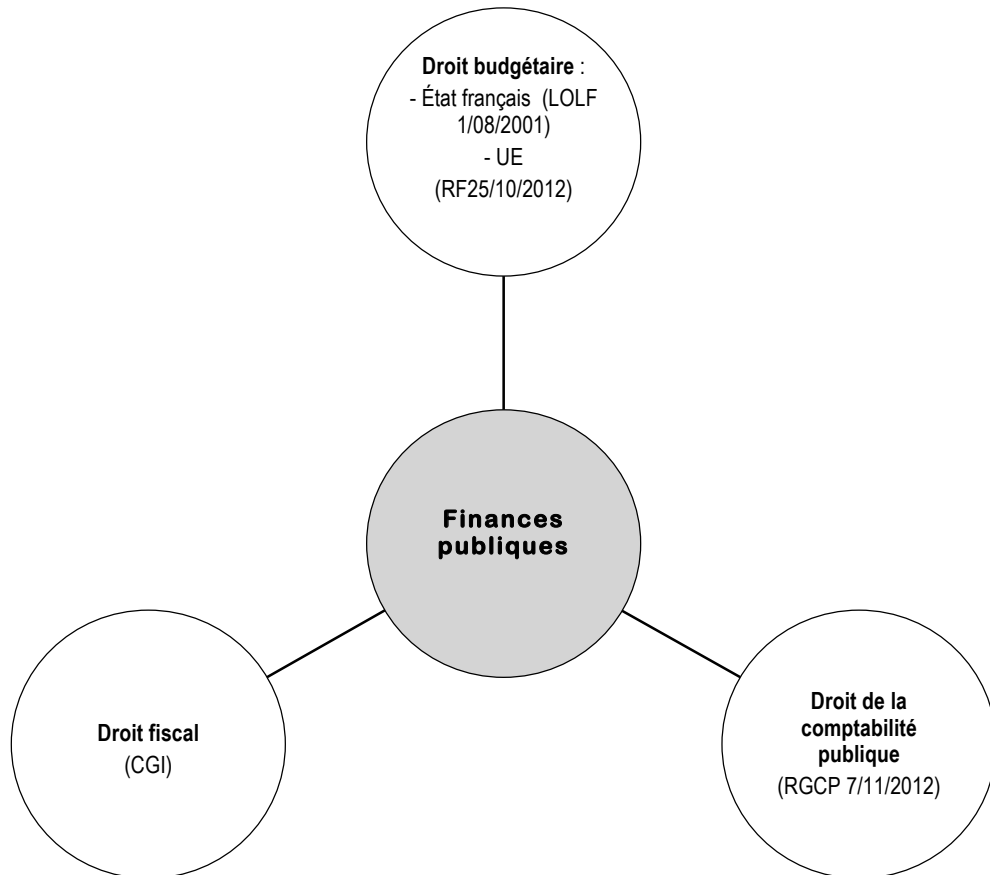
Les finances publiques regroupent les règles juridiques applicables aux ressources et aux dépenses des administrations publiques dont l'État, les collectivités territoriales, les organismes de Sécurité sociale et l'Union européenne. Cette discipline juridique se décompose en trois branches à savoir, d'une part, le **droit budgétaire** qui rassemble les règles relatives à l'autorisation et l'exécution des recettes et des dépenses des administrations publiques. Le droit budgétaire de l'État français et celui de l'Union européenne ont profondément été transformés sous l'empire – respectivement - de la **loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)** et du **règlement (UE, EURATOM), n°966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 (RF) pour s'adapter aux évolutions économiques, sociales et institutionnelles**. D'autre part, le **droit fiscal** définit le régime juridique des prélèvements obligatoires et les droits et devoirs des contribuables mais aussi de l'administration fiscale. Le droit fiscal évolue au gré des modifications du code général des impôts (CGI). Enfin, le **droit de la comptabilité publique**, qui régit la manipulation des deniers publics par les ordonnateurs et les comptables publics, a été modernisé par le **décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012** portant règlement sur la gestion budgétaire et comptable publique (RGCPC) pour **promouvoir les principes du *New public management*, inspirés des entreprises de droit privé**.

§ 2. Distinction avec les finances privées

Les finances publiques, en l'occurrence celles des personnes morales de droit public et des organismes de Sécurité sociale, se distinguent des finances privées, en l'occurrence celles des personnes morales de droit privé et des personnes physiques. D'un **point de vue quantitatif**, les finances des administrations publiques sont sans commune mesure avec celles des personnes privées à l'exception des entreprises multinationales. Par exemple, l'État français a évalué dans la loi de finances initiale pour 2014 le total des recettes nettes du budget général à 227 660 millions € et le total des charges nettes du budget général à 309 218 millions € soit un solde déficitaire de 81 558 millions € (3,6 % PIB). D'un **point de vue fonctionnel**, les administrations publiques visent l'intérêt général et n'hésitent pas à recourir à l'emprunt pour financer des dépenses non lucratives à la différence des personnes privées. D'un **point de vue juridique**, les administrations publiques sont régies par un corps de règles spécifiques. Pour autant, sous l'effet de la mondialisation économique, la culture du résultat issue du secteur privé irrigue de plus en plus le droit budgétaire, le droit fiscal et le droit de la comptabilité publique. Force est de constater une **certaine emprise de l'économie sur le droit**.

Introduction : Les mutations des finances publiques

§ 1. Définition des finances publiques



§ 2. Distinction avec les finances privées

CRITERES DE DISTINCTION	FINANCES PUBLIQUES	FINANCES PRIVEES
Critère quantitatif	- Recours à l'emprunt pour des dépenses non lucratives	Finances moins élevées sauf pour les multinationales
Critère fonctionnel	- Satisfaction de l'intérêt général	- Recherche de profit
Critère juridique	Règles spécifiques Toutefois logique managériale	Règles de droit commun

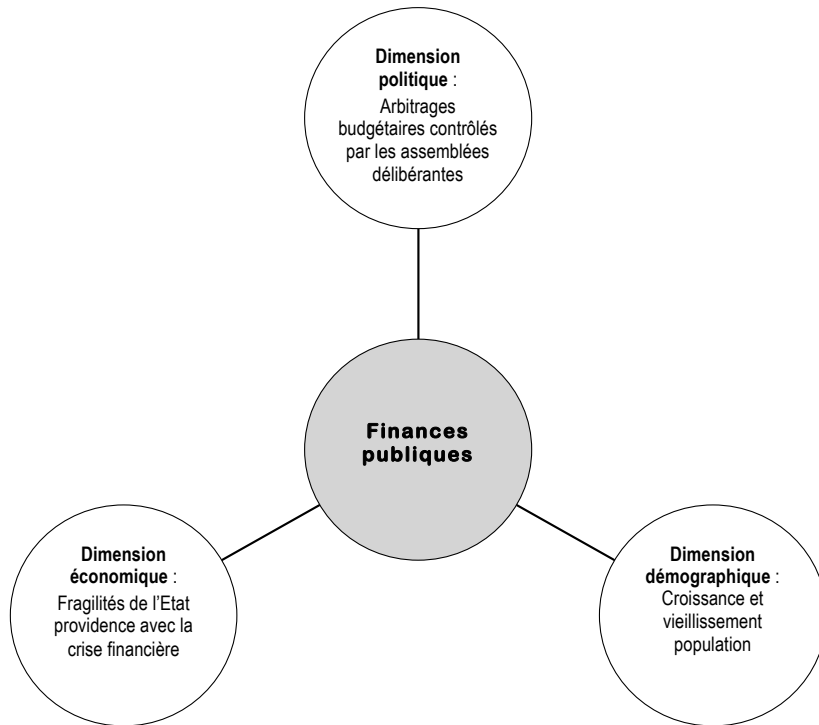
§ 3. Dimensions des finances publiques

Les finances publiques comportent une **dimension politique**. Si les arbitrages sont opérés par le pouvoir exécutif, il appartient aux assemblées délibérantes composées des représentants du peuple de vérifier la nécessité de la contribution commune (art. 14 DDHC) et d'assurer le suivi de l'emploi des deniers publics (art. 15 DDHC). Ensuite une **dimension économique** puisque l'État gendarme du XIX^e siècle, caractérisé par ses fonctions régaliennes (ordre public, sécurité extérieure, justice et battre monnaie) et corrélativement par de faibles dépenses publiques, a été supplanté au XX^e siècle par l'**État Providence**. Depuis, les administrations publiques garantissent la cohésion sociale et la solidarité nationale grâce au financement des droits créances malgré le taux élevé du chômage (10,1 % de la population active DOM inclus au 1^{er} trim. 2014 - INSEE) et le poids des prélèvements obligatoires (44,7 % PIB en 2013). Enfin une **dimension démographique** car la croissance et le vieillissement de la population obligent les administrations publiques à réaliser des économies d'échelle pour gérer les services publics or celles-ci s'avèrent difficiles à réaliser dans les zones rurales et de montagne. À titre d'illustration, la population française est passée de 40 millions d'habitants à la fin du XIX^e siècle à 66 millions d'habitants en 2014 dont les $\frac{3}{4}$ vivent dans les zones urbanisées.

§ 4. Evolution des finances publiques

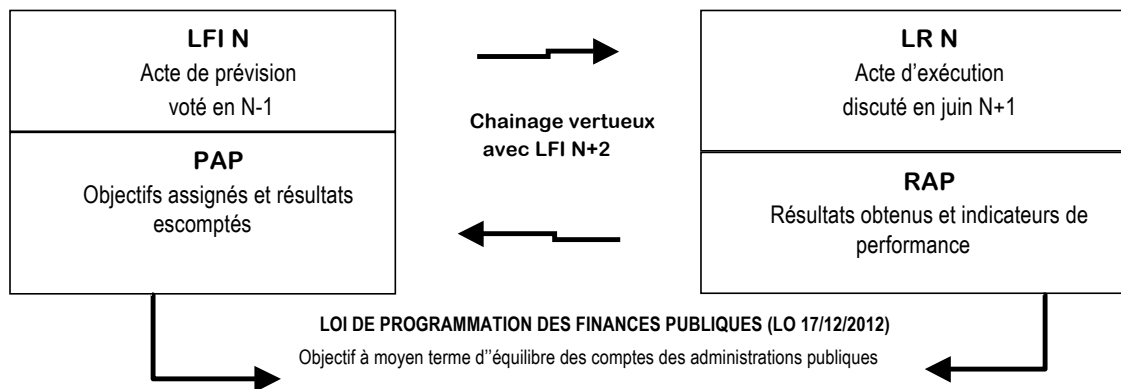
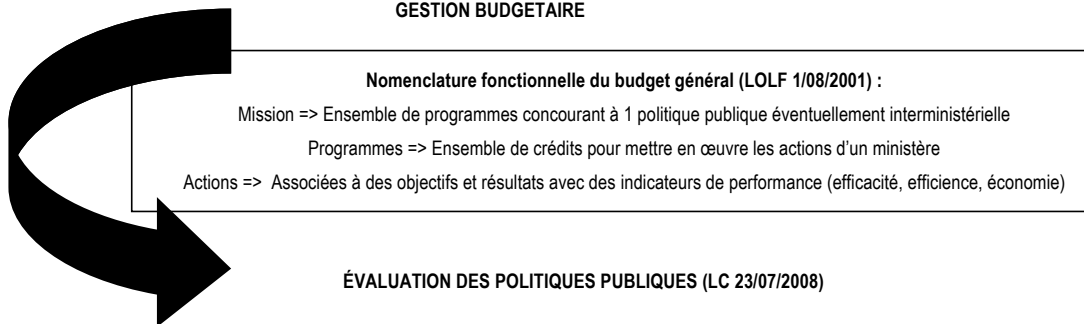
Avec une dette publique de 93,6 % PIB (1^{er} trim. 2014), les finances publiques évoluent pour concilier la satisfaction des besoins d'intérêt général avec les impératifs économiques. Ainsi, la **LOLF** applicable aux finances de l'État poursuit l'efficacité (réalisation des objectifs assignés et obtention des résultats escomptés), l'efficacité (meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus) et l'économie (moyens disponibles en temps utile dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix) des politiques publiques. Dès lors, elle impose une nomenclature fonctionnelle en **Missions/Programmes/Actions**. En outre, la **loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008** a attribué au Parlement en plus du vote des lois et du contrôle du gouvernement l'**évaluation des politiques publiques** (art. 24 Const. 4 octobre 1958). Lors du vote de la loi de finances de l'année N (LFI N) en N-1, le Parlement prend connaissance du projet annuel de performance (PAP) dans lequel le gouvernement mentionne ses objectifs. Ensuite en juin N+1, durant la discussion de la loi de règlement de l'année N (LR), les résultats sont évalués grâce aux indicateurs de performance recensés dans le rapport annuel de performance (RAP) afin de créer un chaînage vertueux avec la LFI N+2 et vérifier le respect de l'**objectif à moyen terme d'équilibre des comptes des administrations publiques** fixé par la **loi de programmation de finances publiques (LPFP)**, créée par la **loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012**.

§ 3. Dimensions des finances publiques



§ 4. Evolution des finances publiques

GESTION BUDGETAIRE



I. Les mutations des finances de l'État

Titre 1 : La modernisation des principes budgétaires

Chapitre 1 : L'inflexion des principes classiques

Si la DDHC réaffirme le principe du consentement à l'impôt (art. 14), consacré durant le XII^e siècle mais appliqué ensuite par intermittence, le rôle du Parlement deviendra une réalité sous la Restauration (1814-1830) et la Monarchie de juillet (1830-1848) avec la naissance de 4 principes budgétaires, qualifiés de classiques à savoir l'unité, l'annualité, la spécialité et l'universalité, pour encadrer la préparation et l'exécution du budget par le pouvoir exécutif et corrélativement par l'administration. Ces principes seront, par contre, bafoués durant le Second Empire (1852-1870) avant de renaître de leurs cendres sous la III^e République.

Section 1 : L'inflexion du principe d'unité budgétaire

§ 1 : L'application : La loi de finances

En vertu du principe d'unité, **toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État sont recensées dans un document unique appelé loi de finances**. Il existe, toutefois, une exception avec la loi de financement de la Sécurité sociale, relatives aux finances sociales.

« 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 » (art. 34 Const.). Pour autant, le principe d'unité est interprété avec souplesse puisque la loi de finances est un document hétéroclite.

A - La définition juridique de la loi de finances

L'article 1er de la LOLF du 1er août 2001 précise que « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la **nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte**. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ».

B - La composition hétéroclite de la loi de finances

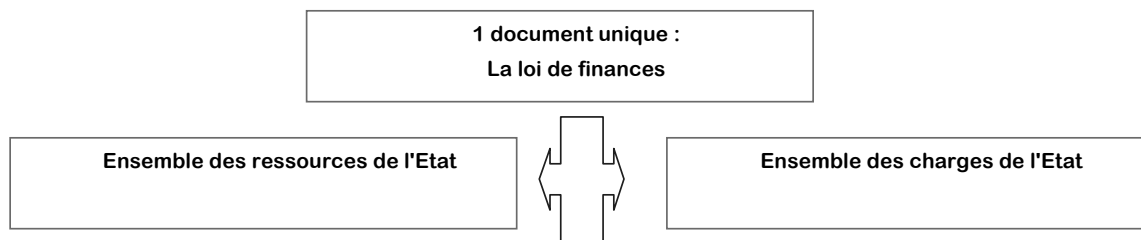
La loi de finances est composée, d'une part, du **budget général**, d'autre part, de quatre catégories de **comptes spéciaux**, et enfin de trois catégories de **budgets annexes**.

Titre 1 : La modernisation des principes budgétaires

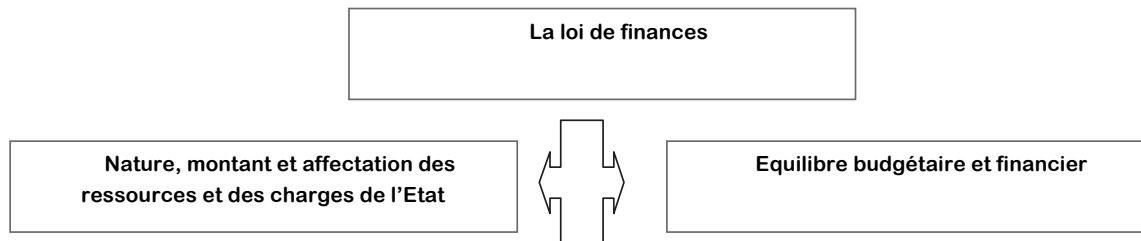
Chapitre 1 : L'inflexion des principes classiques

Section 1 : L'inflexion du principe d'unité budgétaire

§ 1 - L'application : La loi de finances



A – La définition juridique de la loi de finances



B – La composition hétéroclite de la loi de finances

