

fiches de Grands principes de finances publiques

3^e édition
entièrement refondue

Rappels de cours et exercices corrigés

Jean-François Boudet



Finances publiques, finances privées, finances religieuses

DÉFINITIONS

- **Banque** : Établissement commercial qui gère l'argent de ses clients et leur en prête. Les banques d'État sont chargées en outre d'émettre la monnaie.
- **Éthique financière publique** : Ensemble des normes encadrant rigoureusement les décisions politiques dans le domaine des finances publiques (plafonnement des niveaux de dettes et de déficits publics, interdiction du financement par l'emprunt de toutes les dépenses publiques, etc.). Bien que techniquement possible, cette éthique financière publique se heurte à des obstacles purement politiques.
- **Monnaie** : Moyen utilisé pour les échanges afin de payer des marchandises ou des services (monnaie fiduciaire, métallique, scripturale, électronique).

Les finances publiques se différencieraient nettement des finances privées, elles-mêmes distinctes des finances religieuses par leurs particularismes. Cette délimitation n'est pourtant pas si aisée et la période contemporaine, sous la forme d'une récurrence, laisserait apparaître des rapprochements. Il existe plus exactement des éléments de divergences et de convergences.

REMARQUE

Le mot « *finance* » vient du latin « *finis* » : il indique la cessation, le terme, la fin d'une opération juridique. Par suite, le verbe « *finer* » désigne au Moyen Âge la fin d'une transaction contractuelle se concrétisant généralement par le paiement d'une somme d'argent (d'où l'expression « *moyennant finance* » – au singulier).

ATTENTION

Finances et monnaies n'ont cependant pas le même sens puisque la monnaie est un moyen de paiement parmi d'autres.

PRÉCISION

On a pourtant souvent considéré que les finances publiques renvoyaient aux seules opérations de maniement des deniers publics, à savoir des deniers des personnes (publiques ou privées) recevant des subventions publiques.

- L'expression « *les finances* » (au pluriel) désignent ainsi jusqu'au XVIII^e siècle les deniers et les revenus publics destinés à subvenir aux charges de l'État.
- La liaison entre finances publiques et deniers publics a perdu de sa pertinence à partir du XIX^e siècle par l'introduction de règles de gestion privée au sein des administrations publiques et par l'explosion des masses financières publiques sans pour autant perdre de son intérêt.
- Les finances publiques tendent aujourd'hui à désigner l'acquisition, l'administration et l'emploi des deniers publics, entendus comme l'ensemble des sommes d'argent destinées à l'utilité commune et maniées à cette fin par des personnes publiques ou personnes privées chargées par elles d'en assurer le maniement. C'est la raison pour laquelle la majeure partie des ouvrages de finances publiques renvoie la notion de finances publiques à celle plus globale d'« *argent public* ».

REMARQUE

Le terme « *finances* » au pluriel concerne en conséquence aussi bien les personnes privées que publiques.

I. La nature juridique de l'acteur financier permettait de distinguer rapidement les finances publiques des finances privées et religieuses

PRÉCISION

Un organisme public disposait de finances publiques; un organisme privé, de finances privées; et un organisme religieux de finances religieuses.

Finances publiques	Finances privées	Finances religieuses
État, collectivités locales, établissements publics, organisations internationales	Personnes physiques, associations et sociétés	Associations à objet religieux, associations cultuelles, congrégations

REMARQUE

La nature juridique de l'acteur financier retentissait sur les objectifs, les règles et les moyens de manière telle que les finances publiques se distinguaient nettement des finances privées et réciproquement.

	Objectifs	Règles	Moyens
Finances publiques	Intérêt général	Normes impératives et contraignantes	Prérogatives exorbitantes du droit commun
Finances privées	Besoins personnels	« Un particulier dépense ce qu'il peut et ce qu'il veut »	Échanges et commerces
Finances religieuses	Recherches spirituelles	Préceptes religieux	Collectes et redistributions

II. Ces différences restent fondamentales

- Il n'en reste pas moins que des rapprochements entre finances publiques, finances privées et finances religieuses existent à partir du moment où les systèmes de droit se complexifient et que la notion organique de personne s'estompe au profit d'une approche plus fonctionnelle de la matière.
- À partir du moment où il n'y a pas seulement que des organismes privés d'un côté et de l'autre des organismes publics, mais des organismes privés accomplissant des missions d'intérêt général, des organismes publics remplissant des tâches de nature privée ou des organismes publics dotés de prérogatives de puissance publique ou qu'il existe un financement public des religions sous la forme de montages contractuels et de subventions organisées, cette distinction finances publiques/finances privées/finances religieuses se fonde sur des données sociologiques ou sur des techniques financières, et non plus seulement sur des éléments textuels bien établis.

EXEMPLES

- La logique de performance induite par la LOLF conduit en principe à une gestion publique orientée par les résultats dans laquelle le calcul de coût et d'efficacité prend une part croissante.
- La distinction entre biens culturels et biens culturels permet aux collectivités publiques de financer la partie culturelle du lieu de culte, ce dernier ne pouvant en principe être géré que par des deniers privés.
- Certaines activités qui devraient normalement être exercées par les collectivités publiques sont de plus en plus souvent confiées à des personnes privées sous la forme de délégation de service public (DSP).

Cette situation rend plus complexe l'établissement d'une distinction nette, incontestable et permanente entre finances publiques, finances privées et finances religieuses.

EXEMPLE

Il existe ainsi un tiers lieu qui est celui de l'Économie sociale et solidaire (ESS). Née à la fin du XIX^e siècle et s'étant progressivement structurée sous l'impulsion de deux courants : le socialisme utopique et le catholicisme social. Cette branche de l'économie regroupant des entreprises et des organisations aussi diverses que des coopératives, des OBNL, des associations, des mutuelles ou des fondations cherche à concilier activité économique et équité sociale dans des domaines tels que le commerce équitable, l'épargne solidaire, les innovations sociales, la protection de l'environnement, la lutte contre l'exclusion, la santé ou de l'égalité des chances.

ATTENTION

On peut cependant observer que le domaine respectif des finances publiques, des finances privées et des finances religieuses est largement défini par le rôle dévolu à la puissance publique en matière économique, sociale et/ou religieuse.

PRÉCISIONS

- Les crises des *subprimes* et des dettes souveraines illustrent parfaitement cette difficulté. Ainsi, la crise des *subprimes* qui a explosé en 2008 a vu l'ensemble des pays développés à intervenir massivement grâce à l'outil budgétaire pour sauver dans un premier temps leur système bancaire en crise et pour essayer de relancer dans un second temps les économies nationales. Cette première crise a fragilisé la plupart des États occidentaux et certains pays se sont même retrouvés dans l'impossibilité d'honorer leurs engagements de remboursement

(Islande et Grèce notamment). Cette crise des dettes souveraines a révélé le poids considérable de l'endettement des pays développés, ainsi que les inactions et turpitudes budgétaires fruits de plusieurs décennies.

- D'une ampleur et d'une durée inédite, la crise sanitaire a depuis décembre 2019 révélé l'état délabré de la gestion et des finances hospitalières et a déjà transformé l'Union européenne dans ses modes d'interventions et dans sa relation aux États membres (réforme du budget européen, modification du rôle de la BCE, mutualisation des dettes, développement d'une solidarité financière européenne, etc.).

Ces crises majeures exposent avec brutalité la société du risque dans laquelle nous vivons et montrent que chaque intervention que nous mettons en place interfère – voire entre en conflit – avec d'autres : économie, social, santé publique, mobilités, échanges, avenir de la jeunesse, etc. Cette complexité du « *développement durable* », plus aisément appréhendée dans sa déclinaison environnementale, est devenue la composante de toutes les politiques publiques.

- Il n'en reste pas moins qu'on pourrait définir les finances publiques à partir du moment où une collectivité (publique, privée, religieuse) utilise les pouvoirs de commandement; les finances privées dès lors que ladite collectivité a recours à des procédés de droit commun; et les finances religieuses aussitôt que la collectivité use de préceptes religieux.

Finances publiques	Finances privées	Finances religieuses
Pouvoir de commandement	Procédés de droit commun	Préceptes religieux

EXEMPLE

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 rappelle d'une certaine façon et de manière circonstanciée ce qu'est le pouvoir de commandement de la collectivité publique à l'égard de préceptes religieux, pouvoir pouvant être en contradiction avec les principes de laïcité et de neutralité du service public.

- Cette loi conditionne ainsi l'attribution de subventions, l'obtention d'un agrément ou la reconnaissance d'utilité publique aux associations et aux fondations à la souscription préalable d'un contrat d'engagement républicain dans lequel elles s'engagent à respecter le caractère laïc et les principes de la République. Les associations déjà agréées seront également soumises au contrat d'engagement. En cas de non-respect des termes du contrat, les subventions versées devront être remboursées dans un délai de six mois à

la suite d'une décision motivée de l'administration et à l'issue d'une procédure contradictoire. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a précisé que ce retrait ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement (2021-823 DC du 13 août 2021).

- Le contrôle par l'administration fiscale est également renforcé afin qu'elle s'assure que seules les associations qui remplissent les conditions prévues par la loi puissent bénéficier de fonds publics et délivrer des reçus fiscaux. Le droit du service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) de s'opposer à toute opération financière non encore réalisée est renforcé (V. art. L. 561-24 CMF).
- La loi renforce enfin le contrôle des financements étrangers reçus par les associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 percevant plus de 153 000 euros annuels de dons et par les fonds de dotations. Elle renforce également le contrôle sur le fonctionnement des fonds de dotation.

À RETENIR

Les phénomènes financiers sont aujourd'hui complexes et imbriqués. Les particularismes des finances publiques, privées et religieuses s'atténuent.

POUR S'ENTRAÎNER: PRÉSENTATION ORALE (10 MIN.)

Finances de l'État, finances locales, finances sociales.

RÉPONSES (ÉLÉMENTS DE CORRECTION)

On définissait traditionnellement les finances publiques comme étant les seules finances de l'État, c'est-à-dire un ensemble de recettes et de dépenses contenu dans un budget. Les politiques de débudgétisation consistant à transférer des charges normalement supportées par le budget de l'État à des organismes disposant de ressources propres que sont les collectivités locales et les organismes de Sécurité sociale conduisent à se demander si ce triptyque est aussi rigide qu'exprimé. À cet égard, force est de constater des fondements normatifs identiques mais répondant à des objectifs particuliers (I) d'une part et d'autre part des dispositions souvent similaires quant à la présentation et à la procédure d'adoption des décisions budgétaires et financières (II).

Les finances publiques dans le système européen de comptabilité

DÉFINITIONS

- **SEC**: Système de comptabilité qui procure un cadre comptable commun aux pays de l'Union européenne, et permet une harmonisation poussée de leurs comptabilités nationales.
- **Eurostat**: Direction générale de la Commission européenne siégeant à Luxembourg et chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire. Elle a pour rôle de produire les statistiques officielles de l'Union européenne, principalement en collectant, harmonisant et agrégeant les données publiées par les instituts nationaux de statistiques des pays membres de l'Union européenne, des pays candidats à l'adhésion et des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).
- **Comptabilité nationale**: Représentation schématisée et quantifiée de l'activité économique d'un pays. Elle est un outil de suivi et de contrôle des finances publiques renforcé dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne.
- **International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)**: Normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics et parapublics, institutions internationales, etc.).

L'harmonisation des différents systèmes de comptabilité nationale repose au niveau mondial sur le Système de comptabilité nationale des Nations unies de 1993 (SCN 1993). Ce système, réalisé sous la responsabilité conjointe d'Eurostat (Commission Européenne), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de la Banque mondiale, et des Nations unies, est à la base du Système européen de comptes (SEC2010) adopté par les États membres de l'Union européenne.

I. Le système européen de comptabilité (SEC) traduit sur un plan juridique les concepts statistiques qui président à la détermination du PIB

Le SEC est un instrument de mesure et de contrôle des politiques budgétaires central dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne mise en place depuis 2010 (d'où aussi connu sous acronyme SEC2010). Il est essentiel dès lors que les critères de convergence (et plus particulièrement les règles de 3 % du déficit et de 60 % de la dette publique) sont des rapports au PIB. Plus précisément :

- Le SEC 2010 prévoit une méthodologie relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'UE.
- Il détermine également un programme définissant les délais dans lesquels les États de l'UE doivent transmettre à *Eurostat* ces comptes et tableaux. Ces données sont utilisées pour coordonner les politiques économiques entre les États de l'UE et les politiques fiscales (en particulier par le biais du calcul de ratios de la dette et du déficit publics), faisant partie de l'Union économique et monétaire (UEM) et soutenant l'euro.

PRÉCISION

La particularité du SEC est de faire partie d'un règlement du Conseil de l'Union européenne. Cela lui confère un caractère obligatoire pour l'ensemble des États membres de l'Union : V. le 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.

Il introduit en pratique trois comptabilités différenciées mais totalement complémentaires traduisant le contrôle et le suivi des finances publiques en mode SEC (V. plus particulièrement art. 27 LOLF).