



Année Universitaire 2022- 2023

Semestre 1

FINANCES PUBLIQUES

Enseignant : Monsieur le Professeur Etienne Douat

Travaux dirigés : Mme Gonzalez, chargée d'enseignement vacataire

Mr Tchitare , chargé d'enseignement vacataire

Séance n° 1 : Sources et Périmètres des Finances Publiques

- I. Extraits de la *Magna Carta* - 16 juin 1215
- II. Extraits de la *Petition of Rights* - 7 juin 1628
- III. Extraits *Bill of Rights* - 13 février 1689
- IV. Dispositions constitutionnelles relatives aux finances publiques
- V. ORSONI G. *Les Finances Publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ?* Mélanges Paul Amselek, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 631 à 651
- VI. Le budget de l'Etat voté pour 2016 en quelques chiffres, Direction du Budget, fev. 2016
- VII. Rapport Pébereau sur la dette publique - Conclusion, décembre 2005

Indications bibliographiques

- BELTRAME.P, *Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe*, RFFP n°51, p.81
- BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement, Eclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, 2010.
- BOTTIN M., *Histoire des finances publiques*, Economica, Poche Finances Publiques, 1997
- CABANNES X., *L'Etat, le Parlement et le consentement à l'impôt*, RFFP n°77 p. 225
- DEGRON R., *Les finances publiques, témoins de l'inertie des institutions européennes et françaises*, RFFP n°122, avril 2013, p. 167
- OLIVA E., *Essai de définition normative du domaine des finances publiques*, in Constitution et finances publiques, Mélanges L.Philip, Economica, 2005 p.493.
- SAÏDJ L., *Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif*, RDP, 1982, p.1297
- SAÏDJ L., *Finances publiques (notions générales)*, in Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, vol. 1, Economica, 1991, p.807.
- VEDEL G., *Législation financière*, Les cours du droit, Paris, 1954-1955

Travail à effectuer :

A partir de vos connaissances, commentez l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Art. 14. *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

LA GRANDE CHARTE (16 JUIN 1215)

« Jean, par la grâce de Dieu, Roi d'Angleterre, Seigneur d'Irlande, Duc de Normandie et d'Aquitaine et Comte d'Anjou, aux Archevêques, Evêques, Abbés, Comtes, Barons, Juges, Forestiers, Shérifs, Prévôts, ministres et à tous ses Huissiers et fidèles sujets. Salutations.

Sachez que sous l'inspiration de Dieu, pour le salut de notre âme et de celle de tous nos ancêtres et de nos héritiers, pour l'honneur de Dieu et l'exaltation de la Sainte Eglise, et pour la réforme de Notre Royaume, avec le conseil de nos vénérables pères : Stephen, Archevêque de Canterbury, primat d'Angleterre et cardinal de la Sainte Eglise Romaine, Henry, Archevêque de Dublin, William de Londres, Peter de Winchester, Jocelyne de Bath et Glastonbury, Hugh de Lincoln, Walter de Worcester, William de Coventry, Benedict de Rochester, Evêques ; Maître Pandulph, familier et sous-diacre de Notre Seigneur le Pape, Frère Almeric, Maître des Templiers en Angleterre, et les nobles personnes : William Mareschal Earl de Pembroke, William Earl de Salisbury, William Earl de Warren, William Earl d'Arundel, Alan de Galloway Prévôt de Scotland, Warin Fitz Herbert, Hugh de Nevil, Matthew Fitz Herbert, Thomas Basset, Alan Basset, Philip d'Albiniac, Robert de Roppel, John Mareschal, John Fitz Hugh, et autres de Nos fidèles serviteurs; Nous avons d'abord accordé à Dieu et par cette présente Charte Nous avons confirmé, pour Nous et pour nos héritiers, à perpétuité,

(...)

(12) **Aucun impôt ou aide ne sera imposé, dans Notre Royaume, sans le consentement du Conseil Commun de Notre Royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon de Notre personne, pour faire notre fils aîné chevalier ou, pour une fois seulement, le mariage de notre fille aînée.** Et, pour ceci, il ne sera levé qu'une aide raisonnable.

(...)

(14) **En plus, le montant d'aide levé sera déterminé par le Conseil Commun du Royaume, à l'exception des trois cas susdits. Et, pour déterminer le montant des impôts, nous convoquerons individuellement par écrit : les Archevêques, Evêques, Abbés, Comtes et Hauts Barons du Royaume, et, en plus, au moins quarante jours avant la convocation, nous ferons convoquer par nos Shérifs et Huissiers, de façon générale, à une date et à un endroit spécifique, tous ceux qui Nous sont principalement responsables: et, dans toutes ces lettres de convocation, Nous donnerons la raison de la convocation. Et, la convocation étant ainsi réunie, l'on procédera à la détermination de l'affaire au jour indiqué, selon la volonté de ceux qui seront présents, même si tous ceux qui avaient été sommés ne sont pas venus.**

(15) Nous ne donnerons dorénavant à personne la permission de prendre de l'aide de ses hommes libres, à moins que ce ne soit pour la rançon de sa personne, pour faire son fils aîné chevalier ou, une fois seulement, le mariage de sa fille aînée; et pourvu que ce soit une aide raisonnable.

(...)

Il est aussi juré de Notre part et de la part des Barons que toutes les susdites conditions seront observées de bonne foi, et sans mauvaises intentions.

Donné de Notre main, en présence des susdits témoins et plusieurs autres, dans la Prairie de Runnymede, entre Windsor et Staines, le quinzième jour de juin, durant la dix-septième année de Notre règne. »

PETITION OF RIGHTS (7 JUIN 1628)

« I. Les lords spirituels et temporels et les communes assemblés en Parlement représentent très humblement à notre souverain seigneur le Roi qu'il est déclaré et arrêté par un statut fait sous le règne d'Edouard Ier, et connu sous le nom de statut de tallagio non concedendo, que le Roi ou ses héritiers n'aient de taille ou aide dans ce royaume sans le consentement des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres des communes de ce royaume; que, par l'autorité du Parlement, convoqué en la 25e année du règne du roi Edouard III, **il est déclaré et établi que personne ne pourrait être à l'avenir contraint de prêter malgré soi de l'argent au Roi, parce que l'obligation était contraire à la raison et aux libertés du pays;** que d'autres lois du royaume défendent de lever des charges ou aides connues sous le nom de don gratuit (bénévolence) ni toutes autres impositions analogues; que par lesdits statuts ou autres bonnes lois de ce royaume, vos sujets ont hérité de cette franchise, à savoir qu'ils ne sauraient être contraints à participer à aucune **taxe, taille, aide ni autre charge analogue, sans le commun consentement de la Nation exprimé en Parlement;** (...) »

BILL OF RIGHTS (22 JANVIER 1689)

« Attendu qu'assemblés à Westminster, les lords spirituels et temporels et les Communes représentant légalement, pleinement et librement toutes les classes du peuple de ce royaume ont fait, le 30 février de l'an de N.-S. 1688, en la présence de Leurs Majestés, alors désignées et connues sous les noms de Guillaume et Marie, prince et princesse d'Orange, une déclaration par écrit, dans les termes suivants :

[...] Considérant que l'abdication du ci-devant Jacques II avant rendu le trône vacant, Son Altesse le prince d'Orange (dont il a plu à Dieu Tout-Puissant de faire le glorieux instrument qui devait délivrer ce royaume du papisme et du pouvoir arbitraire) a fait par l'avis des lords spirituels et temporels et de plusieurs personnes notables des Communes, adresser des lettres aux lords spirituels et temporels protestants et d'autres lettres aux différents comtés, cités, universités, bourgs et aux cinq ports pour qu'ils eussent à choisir des individus capables de les représenter dans le Parlement qui devait être assemblé et siéger à Westminster le 22e jour de janvier 1688, aux fins d'aviser à ce que la religion, les lois et les libertés ne pussent plus désormais être en danger d'être renversées ; qu'en vertu desdites lettres les élections ont été faites ;

Dans ces circonstances, lesdits lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la Nation et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent d'abord (comme leurs ancêtres ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés :

4e Qu'une levée d'argent pour la Couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale ;

(...)

6e Que la levée et l'entretien d'une armée dans le royaume, en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire à la loi ; »

DECLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOUT 1789

Art. 13 DDHC: Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, **une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.**

Art. 14 DDHC: Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15 DDHC: La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

CONSTITUTION DU 3 SEPTEMBRE 1791

TITRE V - Des contributions publiques

Article 1. - Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.

Art. 3. - Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression, au commencement des sessions de chaque législature. - Il en sera de même des états de recette des diverses contributions, et de tous les revenus publics. - Les états de ces dépenses et recettes seront distingués suivant leur nature, et exprimeront les sommes touchées et dépensées année par année dans chaque district. - Les dépenses particulières à chaque département, et relatives aux tribunaux, aux corps administratifs et autres établissements, seront également rendues publiques.

CHARTE CONSTITUTIONNELLE DU 4 JUIN 1814

Article 47. - La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts; ce n'est qu'après

que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs.

Article 48. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

CHARTE CONSTITUTIONNELLE DU 14 AOÛT 1830

Article 40. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848

Article 16. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu de la loi.

Article 17. - L'impôt direct n'est consenti que pour un an. - Les impositions indirectes peuvent être consenties pour plusieurs années.

CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852

Article 39. - Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt.

CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946

Article 16. - L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget.

Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.

Une loi organique réglera le mode de présentation du budget.

Article 17. - Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses.

Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires.

Article 18. - L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation.

Elle est, à cet effet, assistée par la Cour des comptes.

L'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ARTICLE 34.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- **l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.**

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

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.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et

sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

ARTICLE 34-1.

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

ARTICLE 39.

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

ARTICLE 40.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une

diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

ARTICLE 47.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

ARTICLE 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

ARTICLE 47-2.

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports

publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

ARTICLE 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

ARTICLE 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux **qui engagent les finances de l'État**, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

ARTICLE 51-2

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

ARTICLE 61-1.

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 62.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux

pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

ARTICLE 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

LES FINANCES PUBLIQUES SONT-ELLES ENCORE LES FINANCES DE L'ÉTAT?

PAR

GILBERT ORSONI

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE,
AIX-MARSEILLE III

INTRODUCTION

« Peut-il y avoir un État sans finances? » interrogeait Paul AMSELEK en 1983 (1). La question pouvait paraître quelque peu incongrue et l'auteur se défendait d'emblée à l'encontre de ceux qui n'auraient vu qu'un travail « purement spéculatif » dans cet exercice « d'anamorphose » et cette démarche « uchronique » (2). Récemment encore, il n'était vu là « vraisemblablement » qu'un « jeu intellectuel » (3) dont la thèse ne « résisterait pas à l'examen » (4), encore que, vingt ans plus tard, certains se croient tenus de devoir réfuter le propos – et argumenter – tend à démontrer qu'il leur paraît plus sérieux qu'ils ne tendraient à faire accroire.

D'autant que l'on se permettra de rappeler que si celui à qui ces lignes sont dédiées répondait par l'affirmative à la question posée, il expliquait les raisons empêchant la concrétisation de l'absence de finances et donnait deux variantes, l'une maximale, l'autre minimale, à la mise en œuvre de son hypothèse. La variante maximale où l'État se déchargeait de toutes ses activités de gestion et de prestations au bénéfice du secteur privé (évidemment difficile dans une

(1) P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances? », *R.D.P.*, 1983, p. 267.

(2) *Ibid.*

(3) J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », in *L'impôt Archives de philosophie du droit*, tome 46, Dalloz, 2002, p. 27.

(4) *Ibid.*

société complexe où les finances de l'Etat peuvent être à la fois élément de simplification par leur rôle de régulation macro-économique et instrument de libération pour les citoyens); la variante minimale qui est celle de l'Etat « à structure composite » où l'Etat central se déchargerait de toutes ses tâches sur les Etats fédérés ou sur les collectivités locales et qui présenterait des inconvénients comparables à ceux de l'autre variante. La conclusion étant que puisqu'il y a (finances) plutôt que rien, c'est que celles-ci, simplificatrices et libératrices, présentent une utilité manifeste pour des sociétés refusant à la fois le collectivisme intégral ou l'Etat minimalitaire des thèses ultra libérales.

Interroger vingt ans après les relations entre Etat et finances peut conduire non bien sûr à reformuler semblable question laquelle appellerait sans doute la même nature de réponse mais à constater une évolution, conséquente pour ne pas dire considérable, amenant à se demander si les finances publiques sont encore aujourd'hui les finances de l'Etat.

Même si, de nouveau, la formulation peut paraître provocatrice, ou à tout le moins excessive, et s'il ne s'agit pas non plus de ressusciter les vieilles formules du « déperissement de l'Etat » où dès lors effectivement la question de ses finances ne se poserait plus, force est de relever, en tendance, la minoration de la part et de la place de l'Etat dans nos finances « publiques ». *Capitis diminutio* qui revêtira deux formes : celle d'une réduction de son périmètre et celle d'une transformation de son contenu.

I. - UN PÉRIMÈTRE RÉDUIT

Lorsque l'on se réfère aux ouvrages de finances publiques remontant à la période classique ou même à ceux publiés dans les années 1950 à 1970, on ne peut que constater soit l'assimilation pure et simple des finances publiques aux finances de l'Etat, soit la part très restreinte des finances publiques autres qu'étatiques.

Pour ne donner que quelques exemples, les budgets locaux (il n'existait pas encore de *finances sociales*) étaient absents des manuels ou traités de Joseph GARNIER (1862), René STOURM (1896)

et Paul LEROY-BEAULIEU (1913) (5) (6), Gaston JEZE (7) n'y consacre que 35 pages sur plus de 600 et Edgar ALLIX (8) 41 pages sur 1018, tandis que plus récemment, Pierre LALUMIÈRE (9), avec 40 pages sur 450 et Jean CARHELINÉAU, pourtant grand connaisseur des collectivités territoriales avec seulement 10 pages sur les finances locales dans son manuel de 1976 (10) (et rien sur les finances sociales ni sur les finances communautaires) traitaient eux aussi essentiellement des finances étatiques.

A l'inverse, l'on constate aujourd'hui la multiplication des ouvrages consacrés aux finances locales (11), sociales (12) et communautaires (13). Et, à de rares exceptions (14), les actuels manuels consacrent de larges places aux finances publiques non étatiques (15).

On pourrait certes peut-être s'étonner de ce paradoxe que les finances publiques de l'époque classique, si déterminées par l'idéologie libérale, soient quasi exclusivement les finances de l'Etat, mais le paradoxe n'est qu'apparent : centralisation, protection sociale encore embryonnaire et bien entendu absence de construction européenne fournissent déjà une explication. De plus, si les finances étaient essentiellement étatiques, le poids de l'Etat ne dépassait

(5) J. GARNIER, *Traité des finances*, Garnier fr., 2^e éd., 1862; R. STOURM, *Le budget*, Libr. Guillaumin, 3^e éd., 1896; P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, F. Alcan, 8^e éd., 1912.

(6) Moins significatif est le fait que certains ouvrages plus récents s'intitulent *Finances de l'Etat* (M. PAUL, J. MEXIASTRA); dans la mesure où il en est d'autres pour ne traiter que de finances locales, ou sociales, ou communautaires. Davantage en revanche la seule présence des finances étatiques dans la première édition du manuel d'A. PAYAST (Maison, 1979) lequel intitulera les finances sociales à sa quatrième édition en 1997.

(7) G. JEZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française* Giard et Briere 5^e éd., 1912.

(8) E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* Rousseau, 5^e éd., 1927.

(9) P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, A. Colin, 1971.

(10) J. CARHELINÉAU, *Finances locales*, L.G.D.J., 1976.

(11) M. BOUYER, *Finances locales*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 8^e éd., 2002; R. MUZZELRO, *Finances locales*, Dalloz, 4^e éd., 2002; F. LAURE, *Finances locales*, coll. Cours, Dalloz, 1995; PAYSAST, *Finances locales*, coll. Droit fondamental, Dalloz, 1993; P. MOUZERT, *Finances locales*, Guano, éd., 2000.

(12) J.M. DUPUIS, *Le financement de la protection sociale*, Que sais-je?, 1994; R. PAILLET, *Les finances sociales, économie, droit et politique*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001; J.L. MATH, *Le financement social - organisation et financement*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001.

(13) D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, L.G.D.J., 1990; N.J. BRÉHON, *Le budget de l'Europe*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 1997.

(14) P.M. GARNIER et J. MOLLIER, *Finances publiques*, Montchrestien, 7^e éd., 1996.

(15) M. BOUYER, M.C. ECLAISSAN, J.P. LANSALU, *Finances publiques*, L.G.D.J., 6^e éd., 2002; E. DOLLET, *Finances publiques*, P.U.F., 1990; R. MUZZELRO, *Finances publiques*, Sirey, 12^e éd., 2002; L. SAUDY, *Finances publiques*, coll. Cours, Dalloz, 3^e éd., 2000.

guère le dixième de la richesse nationale (les finances de l'Etat sont presque toutes les finances publiques mais les finances publiques n'occupent pas encore la place qui allait devenir la leur avec le changement des conceptions économique-financières dominantes à compter des années 1930).

Quant à la part de l'Etat qui, après avoir été en constante augmentation avec le passage de l'Etat libéral classique à l'Etat interventionniste, que les politiques aient été plus ou moins keynésiennes, elle connaît, depuis une vingtaine d'années et même s'il faut sur certains aspects nuancer le propos (cf. par exemple la « recentralisation » de la fiscalité locale dans les années 1990) une peu contestable réduction de son importance :

- au profit de l'*infra* ou du *supra* étatique
- au profit également du secteur privé.

A. - *La part de l'Etat se réduit au regard de l'infra étatique (collectivités locales), du supra étatique (Europe) ainsi qu'à raison de l'émergence et du développement des finances sociales*

Le phénomène n'est pas nouveau. Caractérisé, au moins dans un premier temps, par son relativisme, il tend désormais à dépasser celui-ci au point que la *capitis diminutio* étatique puisse être affirmée avec beaucoup moins de retenue.

On pouvait en effet, pendant longtemps, analyser que le rôle de l'Etat, l'accroissement de son périmètre d'intervention, allait de pair avec l'élargissement de la sphère publique. Ainsi la multiplication par cinq, en un siècle, du poids du « public » en pourcentage de la richesse nationale, pouvait laisser la place à l'accroissement, fut-il inégal, de chacun des éléments de cette « sphère publique » considéré séparément. Encore aujourd'hui d'ailleurs les manuels s'attachent à souligner l'accroissement du poids de l'Etat (16), même s'ils ignorent de moins en moins la dimension comparative (17).

Pour situer aujourd'hui, en données brutes, la part relative de l'Etat dans nos finances publiques et dans la richesse nationale, au regard de l'ensemble des prélèvements obligatoires (671,5 milliards

d'euros en 2002), la part de l'Etat était de 38,55 % (258,9 mlds d'euros) contre un peu plus de 49 % pour la sécurité sociale, 11,35 % pour les collectivités locales et 1,02 % pour la Communauté européenne (18), ce qui veut dire que de l'ordre de 30 % du PIB il y a une soixantaine d'années la part de l'Etat est aujourd'hui de 17 % en matière de recettes et d'à peine davantage en dépenses. Didier MIRAUD, alors rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale n'écrivait-il pas « la seule prise en compte des dépenses de l'Etat ne permet plus de juger de la réalité de la dépense publique » (19).

De plus, l'évolution de cette part de l'Etat dans les finances publiques et dans la richesse nationale ne se mesure pas à la seule aune de données quantitatives.

- Sans traiter pour l'instant du contenu des finances publiques, il apparaît que l'hypothèse minimale évoquée par Paul AMSELEK à acquis ces dernières années (il faut dépasser ici le seul exemple français) une crédibilité accrue. Certes, s'agissant de la fiscalité locale, on a pu à l'envie, lors de la dernière décennie, souligner leur *nationalisation* (20), c'est-à-dire l'atténuation ou la suppression de diverses ressources fiscales locales et leur remplacement par des dotations d'Etat, de même que l'on a pu longtemps estimer qu'une très forte décentralisation, sinon même l'application d'un système fédéral pouvait aller de pair avec des ressources fiscales non maîtrisées par les collectivités *infra* étatiques (collectivités locales ou Etats fédérés) la liberté locale pouvant se résumer, ce qui paraissait suffisant à beaucoup, en une liberté de dépenser (autonomie de la dépense).

Si, de ce point de vue, l'actuelle politique de décentralisation est loin de répondre à toutes les questions et si elle ne consacre pas pleinement la proposition PONCELET de loi constitutionnelle (21), dont l'actuel premier ministre, M. Jean-Pierre RUFFARIN, était signataire, il apparaît qu'au moins sur le principe, un coup d'arrêt doit être porté aux politiques de prise en charge étatique des ressources locales, encore que l'on puisse s'interroger sur la signification précise

(18) Source MISERT, *Le Monde*, 13 mars 2003.

(19) D. MIRAUD, *Ann. nat.*, 27 janvier 1999, t. 1, p. 165.

(20) Cf. G. ONSONI, « L'évolution des ressources fiscales locales », *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, p. 167.

(21) C. PONCELET, *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, Docs. Sen. n° 432, oct. 2000.

de l'expression « part déterminante » qui doit être celle des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources pour chaque catégorie de collectivité territoriale (art. 72-2 C.) — l'on prévoyait à l'origine que cette part soit « prépondérante » (22).

Cette volonté de réappropriation par l'autorité locale d'un pouvoir fiscal ou d'une autonomie budgétaire ne doit pas être seulement interprétée comme réaction envers une pratique qui avait eu une tendance trop commode au développement. Elle s'inscrit dans un plus large mouvement illustré depuis le début des années 90 par des pays d'Europe du sud.

On ne pouvait pas ne pas constater, en effet, le décalage existant entre l'autonomie régionale (Italie) ou l'Etat des Communautés (Espagne) synonymes d'une décentralisation très poussée sinon, au moins dans le cas de l'Espagne, d'un semi-fédéralisme et la part plus que limitée des ressources d'origine fiscale dans le financement des régions ou des Communautés alors que dans le même temps, un pays réputé plus centralisé comme la France confèrait à ces ressources fiscales locales une part conséquente et même majoritaire dans le financement de ses collectivités territoriales (23).

Or, à partir de 1993 (24), la part des recettes d'origine fiscale dans les budgets locaux, qui s'avérait très faible, ne dépassant pas ou guère le dixième des ressources, a fortement progressé. Progression consacrée, en attendant peut-être d'autres évolutions, par la loi organique 7/2001 du 27 décembre 2001 ou, pour l'Espagne, ce sont environ la moitié des ressources des Communautés qui sont désormais d'origine fiscale; un phénomène identique s'étant produit en Italie où l'on a même avancé la formule de « fédéralisme fiscal » pour qualifier les évolutions enregistrées (autre est la question du *pouvoir* mais le progrès est manifeste aussi de ce point de vue avec l'existence de quelques véritables impôts relevant de la décision des col-

(22) Sur toutes les incertitudes que ce texte peut susciter, cf. R. HARTZOG, « L'antique constitutionnalisation des finances locales », *J. D. A.*, 2003, pp. 552-564.

(23) Il est vrai que s'agissant de la France, l'on n'aurait pu parler véritablement de « pouvoir fiscal local » (cf. Thèse J. P. FRISAVANT, Aix en Provence 1982) le régime de l'impôt étant fixé par la loi et les collectivités locales n'ayant aucune capacité d'intervenir, et pas avec une absolue liberté, que sur les taxes et les montants d'imposition.

(24) Cf. J. BLANC, « De la compétence au pouvoir fiscal vers un modèle latin d'autonomie », in *L'impôt op. cit.*, p. 33. J. BLANC, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale », *R. F. P.*, n° 81 2003, p. 77. G. USOSKI, « Autonomías financieras y fiscales. Breves reflexiones a partir de ejemplos europeos en italiano », *R. F. P.*, n° 80, 2002, p. 107.

lectivités infra-étatiques ou la capacité conférée à ces dernières de procéder à des ajustements de tarifs : IRAP en Italie et dans une certaine mesure IR en Espagne).

Si toutes ces mesures sont significatives (passé un certain seuil, une évolution ne saurait être seulement quantitative) et laissent ouverte la question du « modèle » d'autonomie (25), elles visent à montrer, hors le fédéralisme qui déjà par lui-même, bien que de façon non univoque, tend à garantir l'autonomie (ou une part de celle-ci) que tout approfondissement de la liberté locale conduit à intégrer la dimension institutionnelle. L'autonomie fiscale rejoignant l'autonomie institutionnelle mais conduisant celle-ci à se renforcer encore, l'expression achevée du *fédéralisme fiscal* étant en somme l'expression fiscale du fédéralisme, amenant ainsi les pays déjà très régionalisés à envisager la problématique du passage à l'Etat fédéral.

La « part de l'Europe » n'est quantitativement que peu significative (1 % des prélèvements obligatoires et ce que l'on qualifie de *ressources propres* communautaires, ne sont nommées ainsi, pour les principales que par abus de langage, puisqu'il s'agit davantage, en réalité, de ressources nationales affectées aux institutions communautaires...) le rôle de l'Europe étant essentiellement celui d'un émetteur de règles. Normativité influant il est vrai parfois considérablement (cf. *infra*) sur le contenu des finances nationales.

Quant aux finances sociales, elles n'ont été que tardivement incluses dans les finances publiques, illustrant que, comme souvent, la doctrine dans sa majorité n'admet qu'avec difficulté l'émergence de phénomènes nouveaux et que si le droit s'avère n'être fréquemment que la traduction juridique d'états de fait, la théorie est encore en retard sur l'émission des normes.

Même si le phénomène avait été perçu plus rapidement par certains (26), les finances sociales n'ont acquis une part réelle et auto-

(25) Pour reprendre la classification de Jacques BLANC, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale », art. cit. *R. F. P.*, n° 81, pp. 79-84, ces « modèles » présentent la forme, particulièrement parlante, de compétences normatives reconnues aux collectivités sur les grands impôts d'Etat et l'attribution... de grands impôts productifs, précédemment réservés par l'Etat ou institués ex nihilo, aux variations de taux encadrées par le législateur, « des impôts exclusivement locaux assortis d'une marge de manœuvre », ou enfin de la pleine autonomie à l'exemple du régime « fiscal » basque ou navarrais.

(26) Cf. L. SAUDU, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *R. D. P.*, 1982, p. 1297 ou la Société Française de Finances Publiques, qui, dès sa création en 1985, mit en place une section *finances sociales*.

nome dans les ouvrages et manuels de Finances publiques que dans les années 1990. Il est vrai que leur intégration dans les Finances publiques (ou, si l'on préfère leur dimension de Finances publiques que beaucoup avaient souhaité contester à raison notamment du caractère de droit privé des caisses locales de sécurité sociale) s'est produite par sédimentation d'éléments successifs de publication, la strate ajoutée en 1996 (révision constitutionnelle du 22 février 1996 et apparition des lois de financement de la sécurité sociale) levant les derniers doutes, s'il en existait encore (27).

B. - *La part de l'Etat se réduit au profit de celle du privé*

L'élément statistique est ici encore significatif, même si tout ne s'y réduit pas, lorsque l'on sait que, dans le monde, 29 sur les 100 PIB les plus importants sont des PIB d'entreprises (28) ou que l'effort engagé ces dernières années dans une majorité de pays, avec la consécration de la discipline budgétaire, tend à la maîtrise, puis à la diminution de la dépense publique : au sein de celle-ci, la variable « dépenses de l'Etat » étant habituellement la plus sollicitée, pour les raisons évoquées plus haut - décentralisation et affirmation du social - mais aussi parce que l'action sur les dépenses de l'Etat revêtira un caractère plus spectaculaire, plus immédiatement perceptible.

Ce recul (ou cette volonté affirmée de recul) présente d'abord une dimension idéologique. Le discours revendiquant le moins d'Etat, l'Etat minimum ou *minimalitaire*, n'est certes pas une nouveauté.

(27) Parmi les principaux éléments de publication des finances sociales : les dépenses des divers régimes d'assurance et de sécurité sociale ; sont considérées comme des charges publiques (et leurs ressources des ressources publiques) au sens de l'article 40 de la Constitution, C. Const. ; 11. DC. 20 janvier 1961 ; leurs ressources sont des prélèvements obligatoires et la tendance en est à une fiscalisation accrue ; création et développement de la CSG et de la CRDS, TVA et Taxe foncière sur les propriétés non bâties contribuant au financement du BAPSA, affectation de droits sur l'alcool et le tabac.

les organismes de sécurité sociale font l'objet de divers contrôles publics : Cour des comptes, CODEC, Comités départementaux d'examen des comptes de sécurité sociale présidis par le trésorier-payeur général du département ; dans les comptes sociaux sont, pour leur solde, inclus dans ceux des administrations publiques la revision constitutionnelle du 22 février 1996 et la loi organique du 22 juillet 1996 ont inscrite la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale.

(28) Sur cette publication, cf. également L. PAILLIER, « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *R.F.F.P.*, n° 70, 2002, p. 33. (28) Libération 15 août 2002.

Sans remonter aux théories libérales classiques, la réappropriation de cette revendication par nombre de théoriciens, de W. LIPPMAN et F. A. HAYEK à M. FRIEDMAN (29), pour n'en citer que quelques-uns, a précédé la première vague (et vogue) néo-libérale des années REAGAN et THATCHER (30).

Par delà les alternances et péripéties politiques, ce discours demeure dominant dans certains milieux, ainsi le MEDEF, dont le projet, publié en novembre 1999, « Pour une nouvelle constitution sociale » s'opposant « au choix de l'étatisation » propose « le choix de la re-fondation du système social français à l'initiative des partenaires sociaux » (31).

Pour en rester à l'aspect economico-budgétaire, ce choix d'une réduction du rôle de l'Etat suppose tout à la fois diminution de la sphère étatique proprement dite (privatisations) et diminution des prélèvements et des dépenses, dont particulièrement ceux qui relèvent de l'Etat.

- Il n'est point besoin de revenir longuement sur les politiques de privatisations pour souligner, au moins en France dans leur première phase (1986-1988) et à nouveau en 1993, leur caractère idéologique : assez vite estompé toutefois puisque de 1997 à 2002, les privatisations effectuées par un gouvernement de gauche ne revêtaient plus cette dimension mais celle seulement, qui n'avait jamais été absente, de procédé d'obtention conjoncturel de recettes. Paradoxalement d'ailleurs, le recours « pragmatique » aux privatisations peut s'analyser comme une accentuation du recul de l'Etat. Le phénomène transcendant désormais les clivages idéologiques et apparaissant comme élément quasi naturel de politique publique. D'autant que n'est plus guère légitime aujourd'hui l'argument longtemps prévalant de privatisations non exclusives du maintien d'un rôle dominant de l'Etat sur les entreprises concernées (32), ne serait ce qu'au

(29) W. LIPPMAN, *Le cité libre*, Librairie de Médecine, 1937 ; F. A. HAYEK, *Les routes de la servitude*, Librairie de Médecine, 1946 et *Droit, législation et libéralisme*, 3 vol., P. U.F., 1960-1963 ; M. FRIEDMAN, *Capitalisme et libéralisme*, R. Laffont, 1971.

(30) Sur les courants économiques néo libéraux, cf. M. BOUVIER, M.C. ESCOFFIER, J.P. LASSALLE, *Finances publiques*, op. cit., pp. 175 à 183.

(31) Cité par M. BOUVIER, « Quelle démocratie sociale ? », *R.D.P.*, n° 1/2 2002, pp. 202-204 ; (32) Cf. M. BOUVIER, « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme », *R.F.D.J.*, 1984, p. 298 ; G. ONOCHI, « Les effets des privatisations » in *Troisième colloque régional de droit comparé Bangkok 1999* Publication Ambassade de France en Thaïlande, vol. 2, p. 77. Cf. également, sur leur dimension strictement budgétaire, A. HARRIS-MASSARIAN, « L'impact des privatisations sur le budget de l'Etat en France », *R.F.F.P.*, n° 70, 2002, p. 43. La recette budgétaire de court terme signifiant à l'inverse, au moins pour la société privée, réalisant durable

regard de la perte d'influence de l'Etat sur la stratégie des privatisées - plus sensible encore avec la limitation de la *golden share*, action spécifique destinée à garantir les intérêts de l'Etat, pour laquelle celui-ci ne peut plus se munir de pouvoirs « susceptibles d'être utilisés de manière arbitraire » (C.J.C.E., 23 juin 2000, *Commission c. Italie* et 4 juin 2002, *Commission c. France* amenant à l'annulation par décret du 3 octobre 2002 de l'action spécifique détenue dans le capital d'Elf-Acquitaine) (33). Au-delà même de la « cure d'amalgamisme » du secteur public en termes de valeur ajoutée ou de part dans le PIB, apparaît ainsi un recentrage de l'Etat sur ses activités dites régaliennes à moins que la puissance publique ne se contente et parfois indirectement, d'un rôle de régulation. Mais surtout, la politique des privatisations visait à rompre avec le phénomène sociologique d'un prolongement des carrières de la haute administration vers les grandes entreprises publiques. Il s'agissait (ce qui ne s'est, il est vrai, pas toujours vérifié) de couper ce cordon ombilical, de promouvoir un type de dirigeant non issu directement de l'appareil d'Etat. La privatisation ne devait ainsi pas seulement être comprise comme opération de cession de capital public conduisant celui-ci à devenir minoritaire ou absent et la personne publique à ne plus exercer son pouvoir prépondérant de décision et de gestion caractéristique de l'entreprise publique (34), mais comme visant à changer les modes et conceptions de gestion (privatisation moins du droit applicable - personnels et usagers - que des approches économiques, sociales ou sociétales).

Ce recul du rôle et du poids de l'Etat qui dépasse largement en l'espèce la sphère proprement budgétaire s'accompagne de changements touchant à la gestion (de ce qui demeure) des participations publiques. Jusque la s'usage du Trésor et illustration du rôle que cette « machine de pouvoir » (35), jouait, à la fois instrument de l'Etat et Etat dans cet Etat, influent jusque même dans les lacunes des contrôles qu'il exerçait sur le secteur public (Crédit lyonnais)

ment des profits, porte à moyen et long terme de recevoir l'impact de dividendes. Mais il est peu concevable également que le pouvoir de privatisation échouât ainsi à briser à ce que dis paraissent les mécanismes publics supports et capital ou autres aides dans la mesure où la règle constitutionnelle commande, dans ce qui est strictement pertinent, l'absence de discrimination communautaire, dans ce qui est strictement pertinent, l'absence de discrimination communautaire. (33) Cf. A. DELAUNAY, *Le droit des entreprises et participations publiques*, sous *Système L.S.D.J.*, 2002, p. 50. Sur l'aspect spécifique et récemment J.Y. LEBLANC, *Droit public économique*, 2002, G. A. Dalloz, 276. (34) Cf. A. DELAUNAY, *Le droit des entreprises et participations publiques*, sous *Système L.S.D.J.*, 2002, p. 50. Sur l'aspect spécifique et récemment J.Y. LEBLANC, *Droit public économique*, 2002, G. A. Dalloz, 276. (35) Cf. A. DELAUNAY, *Le droit des entreprises et participations publiques*, sous *Système L.S.D.J.*, 2002, p. 50.

avec la création annoncée (3 mars 2003) d'une agence destinée à gérer les participations de l'Etat dans les entreprises publiques.

Autre illustration d'un recul, le développement des politiques dites « d'externalisation ». Il ne s'agit plus de rendre au secteur privé des entreprises qui lui avaient naguère appartenu ou qui avaient toujours figuré dans la sphère de l'Etat (création ex nihilo ou évolutivité d'un service de l'Etat transformé en établissement, entreprise public avant de basculer dans le privé) mais, à l'image des vieilles formules de concessions ou délégations de service public mais pouvant englober d'autres pratiques (sous-traitance), elles consistent à pour l'administration à renoncer à assumer elle-même certaines tâches et à les confier à des entreprises du secteur privé (36). La dimension budgétaire y est ici bien plus évidente. L'Etat renouçant à assumer lui-même certaines opérations ou fonctions, celles-ci n'apparaissent plus au budget et leur disparition affectera d'autant le montant de la dépense (37). Les exemples sont multiples ou plus exactement se sont multipliés car si la pratique n'est pas récente, elle s'est considérablement développée. Jean-Michel GALABERT cite (38) notamment le secteur de l'informatique et celui des métiers de communication. Il faudrait encore citer les externalisations dans la gestion des établissements pénitentiaires ou, en matière d'équipement des forces armées (39).

On pourrait même aller plus loin et s'interroger avec Olivier BERTHELOT (40), alors même qu'une jurisprudence du Conseil d'Etat (41) tranchait, en faveur de la capacité d'une personne publique à se porter candidate à un marché public, sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes *Tecol Srl* (42) pouvant contraindre nombre de gestions en régie. La fourniture à soi-même « risquant de s'avérer contraire à la règle

(36) J.-M. GALABERT, « Privatizations et fonctions publiques », in *Le territoire des idées*, Mélanges Zolotarev, Dalloz, 2002, p. 375 et également, J.D. DUCHEMIN, « L'externalisation, le rôle de droit public », *A.J.D.A.*, 2002, p. 1214. (37) Il est vrai qu'il ne s'agit pas d'une forme particulière d'un phénomène plus général et peu récent, les débudgetisations. (38) J.-M. GALABERT, *ibid.* (39) Pour des exemples étrangers et nationaux, cf. Ch. SIBRECHAU, *Evolution économique et sociale de l'industrie et la recherche de l'optimisation financière de la politique d'investissement militaire des forces armées*, Thèse Nice 2000, pp. 160 et s. (40) Cf. BERTHELOT, « Liberté du commerce et de l'industrie et transfert de compétences : la détermination des participations de service public », *A.J.D.A.*, 2002, p. 710. (41) C.E. 8 novembre 1999, *Su Jean-Louis B. suré commandant*, *A.J.D.A.*, 2000, p. 1106. (42) 15 novembre 1999, aff. C-107/98.

d'égal accès au marché et de libre concurrence : « Il est probable que sous peu une société de services informatiques envisagera un recours contre une collectivité qui aurait développé un outil en interne plutôt que de recourir aux prestations d'un organisme extérieur. Puis viendra le recours de l'imprimeur contre l'imprimerie municipale... Le retour à une administration plus strictement cantonnée à ses missions régaliennes n'aura peut-être pas besoin de l'impulsion envisagée par le nouveau gouvernement. Les mécanismes juridiques sont en place et c'est une administration profondément externalisée qui semble se profiler derrière eux » (43).

— Pour autant, cela pourrait ne pas paraître l'essentiel (ou pour bonne partie s'en dédier) au regard du mouvement d'économies budgétaires générale par la discipline des années quatre-vingt-dix.

Certes, la discipline budgétaire symbolisée par le traité de Maastricht n'a pas nécessairement pour finalité le désengagement de l'Etat. Son objectif n'était clairement que d'instaurer la rigueur et la cohérence indispensables à une Union économique et monétaire reposant sur des règles et une monnaie communes laquelle n'eût pas été viable en cas de disparités économiques-financières trop importantes entre pays membres.

Ei, de fait, dans les sacrifices que beaucoup ont pu produire afin de remplir les conditions de la qualification à la monnaie unique, l'effort fiscal n'a pas été le moindre (Italie).

Toutefois, si la réduction, voire la suppression des déficits, peuvent résulter aussi bien de ressources fiscales supplémentaires que de la baisse des dépenses (sans omettre que la satisfaction d'un tel objectif est d'autant moins malaisée que la croissance est soutenue) c'est le plus souvent le second volet de l'alternative qui a été retenu. Les bonnes raisons ne manquent pas à pareille option, à commencer par le poids des prélèvements obligatoires et les risques que de nouvelles augmentations feraient courir au dynamisme des agents économiques. Mais la dimension idéologique n'est pas absente. D'autant que la baisse du prélèvement fiscal (par elle-même déjà portée, au moins en partie, par l'idéologie) jointe à la contrainte de la disci-

pline budgétaire (44) conduit non plus au souhait, mais à l'obligation de la réduction de la dépense. C'est-à-dire à une diminution du rôle et de la place de l'Etat — car au sein de la dépense publique, ce sera la dépense étatique qui sera prioritairement visée, soit directement, par la baisse des dépenses budgétaires, soit indirectement, par la mise en cause de plusieurs des formes de la protection sociale. Démarche clairement identifiée par exemple dans la réaction de certains sénateurs membres pourtant du parti républicain, aux baisses d'impôts proposées par le président des Etats-Unis d'Amérique (45), mais renforcée encore là où la discipline budgétaire se trouve institutionnalisée.

II. — UNE TRANSPORATION DU CONTENU DES FINANCES DE L'ETAT

Le recul de la dimension financière de l'Etat ne doit pas seulement être interprété dans sa dimension quantitative. Il se pose, plus substantiellement mais non moins fermement, en termes de contenu.

Ce que l'on qualifie de « finances publiques » ou de « finances de l'Etat » continue-t-il de relever des mêmes logiques ou bien ces logiques (de puissance et de service public) sont-elles remises en cause elles aussi — et si ces remises en cause ne concernent pas que l'Etat mais toute la sphère publique, elles s'avèreront souvent, au-delà même du symbole, plus significatives lorsqu'elles affecteront l'Etat que lorsque d'autres personnes publiques se verront concernées...

Ces changements de logiques, entre autres illustrations, prendront la forme d'aspects de marchandisation des finances publiques, de rationalisations conduisant à la mise en œuvre de logiques privées dans un contexte dont on a déjà mesuré quelques effets, de prégnance communautaire et de « surveillance multilatérale ».

(44) Par exemple déjà le refus de dénoncer ou la volonté de la limiter renvoyant aux thèses libérales « règle de l'équilibre pour les dépenses ou, pour rassurer en termes plus contemporains, offre « d'équilibre » de la demande privée jusqu'à ce que celui-ci soit couvert à l'appréciation de la direction ministérielle, lesquels, d'une manière ou d'une autre, réduisant la portée d'action des agents économiques privés

(45) *Le Monde*, 20 avril 1980

A. - *Aspects de marchandisation
et de rationalisation des finances publiques*

La constatation dépasse largement le cadre des finances publiques. Comme le remarquent, cités par Matthieu Doat (46), Jean-Arnaud MAZERES et Serge REBOURD (47), il semble que la collectivité, comme l'Etat et la norme juridique sient été gagnés par le nouveau discours économique, un discours qui se décline en termes de marché, d'entreprise, de rentabilité, de performance économique, de profit. Aurait-on admis, si tel n'était pas le cas, l'émergence puis la consécration d'un véritable droit public des affaires, ou de la concurrence où non seulement s'appliquent les règles de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 (48) mais aussi celles du code des assurances (49) ou du code de la consommation (50). Aurait-on admis également (51) qu'une personne publique puisse se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public à l'égal d'une personne privée (52).

Touchant aux finances, les illustrations sont multiples. Et convergentes.

- Un bon exemple des imprégnations de logiques de marché est donné par le recours à l'emprunt et la gestion de la dette. Tant pour l'Etat que pour les collectivités locales, cette logique de marchandisation ou de banalisation s'est imposée au milieu des années quatre-vingt et a été maintes fois décrite (53). Elle passait par la fin de l'encadrement du crédit, l'accès de tous les agents économiques aux

différents marchés et l'instauration d'une libre concurrence entre établissements financiers. Ce qui impliquait d'autres comportements de la part du Trésor ou, à leur échelle, de la part des collectivités locales, qui ne bénéficiaient plus de mécanismes à taux privilégiés, s'obligeant à une meilleure, et donc active, gestion de la dette s'ils ne voulaient pas voir s'accroître inconsiderement la charge de celui-ci (phénomène qui ne pouvait que s'accroître avec la mise en place du marché puis de la monnaie uniques) (54). La négociation de leurs titres étant devenue règle de fonctionnement, exigeant il est vrai légitimés par l'importance de l'encours de la dette.

Si le développement de cette gestion active a été constant, la création, par arrêté du 8 février 2001, d'une agence de la dette, l'Agence France Trésor, confirme cette profonde évolution des techniques de gestion de la trésorerie et de la dette avec une plus grande place faite aux objectifs de performance (55).

- La LOLF du 1^{er} août 2001 peut être aussi appréciée à cette aune là. Non pour proclamer une « privatisation » des finances publiques, mais pour opérer le constat d'une transversalité de préoccupations dont découlent des conjonctions d'objectifs et de méthodes. Outre la nécessité de mettre à jour un texte qui avait vieilli, la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 trouvait une double justification. La première, sur laquelle nous ne nous arrêterons pas, visait à la revalorisation des droits du Parlement. La seconde résidait dans la volonté de modifier le sens de la dépense publique, en introduisant la performance au premier rang des critères de la gestion publique et en ouvrant aux ordonnateurs une large liberté d'action (56).

Avant d'être reconnue *expressis verbis* par la loi organique elle-même, la notion de performance découle de celle de programme dès lors que le recours à cette classification impliquait le passage (lequel devait déjà découler de la mise en place de la R.C.B., mais celle-ci ne parvint pas à opérer la substitution) des traditionnels budgets de moyens aux budgets d'objectifs : « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés

(54) « L'Etat a accentué le caractère concurrentiel de la gestion des dettes, en ouvrant des comptes d'assurances de prêt de financement pour 2001 » J.O., p. 203.

(55) J.O., p. 214.

(56) J.P. CAHAY et S. GRY in *La refonte du budget et l'Etat*, dir. J.P. CAHAY coll. Systèmes, L.G.D.J., 2002, p. 4.

(46) M. Doat, *Revue de droit de l'économie*, issues et perspectives, *Revue de droit public*, n° 230, 2002, p. 281.

(47) J.A. MAZERES et S. REBOURD, « Un modèle territorial au modèle fondamental de l'entreprise », in *Le commerce, l'Etat et le droit*, sous la direction de M. BACHOFF, L.G.D.J., 1990, p. 293.

(48) C.E., E., 1^{er} nov. 1987, *SA Mutuelle de Moros*, A.J.D.A. 1987, p. 743 chron. T.X. GRABOIS et P. BARTHELEMY.

(49) C.E., 29 dec. 1990, *Revue de droit de l'économie*, Aug. n° 218325.

(50) C.E., S., 11 juillet 2001, *SA des eaux de Nord*, sous C. BENOIST, A.J.D.A. 2001, entre M. GUYOMAR et P. GUYOMAR sous G.J. GUYOMAR, p. 883, E.O.P., 2001, p. 1310 note G. ECKHART.

(51) C.E., avis n° 1045, 2000, *SA J.L. Bernard et associés*, Proc.

(52) Pour un bon aperçu de la philosophie et des modalités de la nouvelle gestion publique et l'ouvrage éponyme de Bernard ALEXIS, *Coll. Systèmes*, L.G.D.J., 2000. « Le service à délivrer aux usagers n'est plus défini en termes juridiques abstraits mais en termes concrets et mesurés. Une administration n'est plus tenue par une obligation de moyens (comme un particulier impléant un dépôt), mais par une obligation de résultat, et l'Etat ne supporte ni est plus régi par une règle de responsabilité nationale, mais par un contrat moral avec les usagers ou par un engagement de service de l'administration » (J. 249) et qui conduit à une authentique « gestion des performances effectives, efficace, économique » (p. 85).

(53) Cf. M. BOURGEOIS, M.C. BERTHELEMY, J.P. LASSALLE, *Finances publiques*, 99, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103 et 104.

des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (art. 7 LJO).

L'obligation de performance (57) s'en déduit inévitablement (art. 51 et 54). En loi de finances initiale avec des annexes « accom-
pagées du projet annuel de performances de chaque programme » (l'inspiration de l'évaluation de la performance pratiquée aux États-Unis et au Canada y est évidente et reconnue), en loi de règlement, « les rapports annuels de performance faisant connaître, par programme...

- a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;
- b) les justifications, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées...;
- c) la gestion des autorisations d'emplois... ».

On ne peut certes trop fortement préjuger de ce que sera la pratique de la performance et de son appréciation. Il reste que tant par l'inspiration de cette « révolution silencieuse » que par les logiques qu'elle exprime, c'est bien d'une conception nouvelle de l'action budgétaire qu'il s'agit et donc d'une autre approche, au travers de ses finances, du rôle même de l'État.

La référence aux nouvelles conceptions comptables se situe dans l'immédiat prolongement de ce constat. Raymond Muzier-LEC (58), faisant à juste titre remarquer que la disposition de l'article 27 de la LOLF « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », « reprend à la lettre l'article 9 du code de commerce : *les comptes (des entreprises) doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat* ».

L'on ne saurait certes contester, à l'instar des exigences d'une meilleure gestion publique et de son souci de plus grande efficacité, le souhait d'une vérité comptable plus affirmée laquelle passe inévitablement par une prise en considération de la situation patrimoniale

57. On trouve à cet égard dans l'article 7 LJO, mais à tort, une référence dans les articles 51, 54 et 55 de la loi de finances initiale pour 2007 relative aux lois de finances. Voir aussi l'article 10 de la loi de finances initiale pour 2007 relative aux lois de finances. Voir J. Auzan, « La loi de finances initiale pour 2007 relative aux lois de finances », *Revue de droit public*, n° 1, 2007, p. 11.

58. R. Muzier-LEC, « Les nouvelles conceptions comptables de l'État », in *Revue de droit public*, n° 1, 2007, p. 215.

et des techniques subéquentes de l'amortissement et de la provision. C'est, en ce sens, à la suite des collectivités locales (instruction M14) que la LOLF, qui ne s'applique en l'espèce qu'à compter de la loi de finances pour 2006, par ses articles 27 et 30, dispose des exigences précitées de sincérité et de patrimonialisation et se fonde, pour ce qui est de la « comptabilité générale » sur le principe des droits constatés (il y a aussi, dans toute cette opération, « mise en conformité au système européen de comptabilité » (59)). Mais il est vrai aussi que, de même que « l'on ne peut gérer une collectivité locale comme une entreprise » (60) l'assimilation de l'État à une structure privée ne saurait être absolue. D'où la distinction comptabilité budgétaire-comptabilité générale. La première demeurant une comptabilité « de caisse », c'est-à-dire que recettes et dépenses de l'État sont comptabilisées lors de leur encaissement ou lors de leur décaissement, forma de comptabilité dont la nécessité continue de s'imposer ne serait-ce qu'en termes de suivi de l'autorisation parlementaire et de compréhension de l'exécution d'une loi de finances. La seconde, comptabilité d'exercice, continuera toutefois de se distinguer de la comptabilité d'entreprise pour ce qui ont de spécifiques les actions de l'État, que l'on fasse référence à des activités non marchandes (les plus habituelles), à l'acte d'imposition ou à la pratique des transferts...

Il n'en demeure pas moins que par delà ces différences maintenues et qui perdureront longtemps encore sans doute, le rapprochement est présenté comme la règle et la spécificité l'exception, ce qui ne peut que rendre une nouvelle fois à démontrer la dimension des glissements intervenus.

Un dernier exemple enfin des logiques de « privatisation », même s'il s'agit là d'une réforme (depuis trop longtemps) en devenir et dont on peut difficilement contester la rationalité. Beaucoup s'accordent en effet à reconnaître — à juste titre — le bien fondé de l'adoption de la source comme mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu : plus grande fiabilité, suppression du décalage entre l'encaissement du revenu et le prélèvement fiscal, le contribuable étant dès lors nécessairement en capacité de payer immédiatement facilitant également la conduite de politiques conjoncturelles.

(59) Cf. L. Lacroix, « Problèmes de la réforme de la comptabilité de l'État », *Revue de droit public*, n° 1, 2006, p. 40.

(60) P. LAMBERT, *Revue de droit public*, n° 1, 2006, p. 209.

diminution du coût du prélevement alignement de la France sur les techniques applicables par nos partenaires européens, etc. Mais, avec toutes ses qualités, cette technique a aussi pour conséquence de décharger une administration d'Etat des opérations d'établissement et de recouvrement d'un impôt particulièrement symbolique du prélèvement fiscal, les chefs d'entreprises devant eux-mêmes en réaliser l'essentiel.

B. - *La prégnance communautaire et la surveillance multilatérale internationale des finances publiques*

- Le phénomène de l'émergence et de la consécration d'un pouvoir communautaire est à la fois trop connu pour qu'il soit utile d'insister longuement et trop déterminant pour devoir être négligé.

Simplement évoqué dans sa dimension quantitative (cf. *supra*), il influence surtout les différentes finances nationales au travers de leur contenu, choix de politiques publiques comme de techniques de gestion. Pas toujours aisé à mesurer dans son exacte dimension, ce dernier aspect a manifestement pesé dans les infléchissements récents des modes de gestion publique et d'une comptabilité générale de l'Etat plus en rapport avec les comptabilités d'entreprises. Même si tous les pays ne progressent pas au même rythme et si le respect du SEC 93 (règlement CE n° 2223/96 du Conseil en date du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté) s'avère moins naturel pour la France que pour beaucoup de ses partenaires, une « culture commune » se met en place par delà même les évolutions des législations. Quant aux choix nationaux de politiques budgétaires et fiscales, on sait à quel degré la norme communautaire les influence. De la discipline budgétaire à l'harmonisation fiscale. La véritable question, en l'espèce, étant de déterminer la part exacte (le moins que l'on puisse en dire est qu'elle n'est pas considérable) d'autonomie décisionnelle de l'Etat nation et de ses représentants, même s'il est vrai, c'est toute l'ambiguïté du jugement que l'on essaye d'y porter, que les pays membres sont parties prenantes des décisions qui les contraignent. Ainsi s'agissant de la discipline budgétaire, non seulement celle-ci a été acceptée par les représentants français comme par les autres représentants des pays composant la Communauté, mais des arguments internes valent aussi pour amener à son respect

ou, pour le moins, à éviter certains dérivés (61). Concernant l'harmonisation fiscale, par delà le rôle joué par la Commission ou la Cour de Justice des Communautés Européennes, Bruxelles, voire Luxembourg serviront fréquemment d'exutoire permettant de faire porter sur d'autres la responsabilité d'une réforme ou de son impossibilité.

- Cette « prégnance communautaire » n'est peut-être en outre au bout du compte que la version « régionale » d'un phénomène plus vaste excellentement analysé par Michel Bouviza de « surveillance multilatérale internationale des finances publiques dans le cadre des sociétés complexes » (62), caractéristique d'une « cybernétique financière » visant à l'application de normes universelles (63). Dans la perspective toujours d'une gestion plus efficace et plus transparente. La question essentielle ici encore étant celle de l'autonomie du politique et donc de l'Etat - que la dimension internationale plus diluée, soit occultée par la dimension régionale, en l'occurrence européenne, ne doit pas masquer la mise en place d'authentiques « standards » (64), références communes d'approches et de gestion des affaires financières, d'avec lesquels il s'avérera de plus en plus difficile de rompre et de récusar la logique, ce qui n'interdit pas, et est précisément la mission du politique, d'essayer de les influencer. Devant pareilles perspectives il n'est en effet plus guère possible de rester accroché à des cadres juridiques inadaptés, et, ainsi que le souligne justement Monique CHEMILLER-GENDREAU (65), « toute l'énergie et le talent des juristes devraient être employés à conforter les cadres internationaux d'un droit continental ou mondial, mais surtout à insufler des valeurs communes et cohérentes à ce cadre ».

(61) Il est vrai en revanche qu'à certaines périodes, la règle peut être d'application plus difficile ou que tel gouvernement peut choisir de privilégier d'autres exigences et de plus se sentir tenu par les engagements de ses prédécesseurs que la Commission ne manquera pas de lui rappeler (62) M. BOUVIZA, in *Processus budgétaires. Vers un nouveau rôle du Parlement. Senat. OCCE* 2001, pp. 139 et s.

(63) *Id.*, p. 137.

(64) *Id.*, p. 138.

(65) M. CHEMILLER-GENDREAU, « Sur les rapports du droit interne et du droit international dans l'ordre constitutionnel », in *Mélanges P. Passat*, Dalloz 2000, p. 118.

CONCLUSION

Au terme de ces propos très généraux, il n'est que trop banal de constater se trouver en présence d'une mutation profonde. Conscience en a manifestement été prise. Encore que, comme à l'ordinaire, la perception de bouleversements de semblable ampleur ne parvient pas, dans un premier temps, à se trouver véritablement à la hauteur de ceux-ci.

Vécues longtemps pour l'essentiel comme les finances de l'État, les finances publiques sont aujourd'hui bien davantage les finances de toutes les administrations publiques (notion comprise au sens large). Plus encore, cet affaiblissement relatif de la place de l'État se double d'un changement affirmé des contenus, affectant le rôle de l'État lui-même (et comment ne pas céder à la tentation de reprendre la vieille formule - 1899 - de Maurice HAURIOU, « on nous change notre État ») mais pas seulement le sien, car interrogeant ce que peuvent être des finances publiques, des comptabilités publiques, à l'heure des économies globalisées et des sociétés complexes. Et peut-être aussi le rôle d'un contrôle parlementaire et démocratique de ces finances, même si au moins formellement, celui-ci subsiste, voire se trouve renforcé (66).

Il ne s'agit pour autant ni d'un constat de décès des finances publiques, encore moins d'un permis d'inhumer. Plutôt d'une invitation à la re-formulation d'une discipline au cœur des mouvements de la société et à une mesure plus exacte de phénomènes qui ne posent rien moins que la question des fondements de nos démocraties.

Juin 2003

(66) Il ne serait pas totalement malvenu de se demander s'il n'y a pas quelque contradiction à l'affirmation parallèle (c'est toute la problématique affichée de la LOLF du 1^{er} août 2001) d'un renforcement du rôle du Parlement et d'une rationalisation de la gestion publique, cette dernière conduisant quasi mécaniquement à privilégier les aspects techniques et les objectifs de performance, pour ne pas dire marchandes. Ou alors faudrait-il interpréter les améliorations apportées au contrôle parlementaire comme une contrepartie (modeste) à la consécration des nouvelles logiques économiques, financières et comptables.

- BOUVIER A. - auteur, Finances publiques
N°: 10, 20-30, extraits pp. 28 à 35.

charges publiques pour se procurer les recettes collectives indispensables à la couverture de la dépense, c'est-à-dire pas d'activité financière... la science financière est donc politique par nature »⁴⁴.

Si l'on considère le politique comme l'organisation des sociétés dans tous leurs aspects autour de réseaux de pouvoirs, l'étude d'un quelconque phénomène financier public fait apparaître les relations étroites qu'il entretient avec ces réseaux dans tous leurs prolongements. Mais tout autant qu'une irrigation et une influence parfois déterminante sur la configuration des institutions et des décisions, les finances publiques constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes.

Si le caractère politique des finances publiques permet déjà de comprendre que ses composantes sont multiples ce qui justifie la nécessité d'un même corpus pluridisciplinaire fédérant les approches au sein d'une science des finances publiques, celle-ci suppose cependant une « idée fondatrice » qui ne peut se comprendre ici que comme un projet, ou plus exactement comme une éthique politique.

§ 2. Éthique politique et transparence des finances publiques

13. La lutte contre l'opacité, la recherche de la transparence se situe, on l'a dit, en filiation directe avec le projet politique fondé par les « modernes »⁴⁵. Ce souci de transparence prend une dimension spécifique lorsqu'il concerne les processus financiers publics. Peut-être parce que l'argent constitue leur substance, ils paraissent porteurs d'une charge particulièrement lourde quant au secret qui parfois les entoure. L'association du pouvoir politique et de l'argent public qui pétrit ces rapports a engendré dans l'histoire, on le sait, des situations explosives. Or la transparence des finances publiques passe certes par la diffusion d'informations, mais aussi par un travail de décryptage nécessaire, qui suppose au premier chef des chercheurs dotés d'un appareil scientifique pertinent. Toutefois, si la lutte contre

§ 1. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques

12. Que les finances publiques soient de nature politique, les princes et leurs conseillers, à quelque période que ce soit, en étaient convaincus. Que l'État eut parmi ses géniteurs l'impôt ou encore que l'État parlementaire se soit construit autour de l'élaboration d'un droit budgétaire, ne semble faire aucun doute, les études sur le sujet étant nombreuses⁴⁰. Aussi, *le pouvoir financier est-il, depuis ses plus lointaines origines, très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité*. « Ce sont les besoins financiers qui ont été à l'origine de l'État moderne »⁴¹ observait J. Schumpeter, poursuivant une logique qui fut celle de nombre d'auteurs que l'on peut considérer comme les fondateurs de la science financière, dont G. Jéze en particulier, pour qui « faire abstraction du facteur politique c'est tenir pour négligeable ce fait historique que de tout temps, la plupart des grandes réformes politiques ou sociales ont eu des causes financières et que de très importants problèmes financiers ont été posés et résolus sous l'influence de causes politiques »⁴². Par la suite, le même point de vue sera partagé par L. Troubas ou par P. Lalumière pour qui « le fait politique est essentiel, il domine l'ensemble de la réalité financière »⁴³. De même, selon G. Dehove, « la science des finances ne peut se comprendre en dehors du politique, car sans organisation politique il n'y aurait pas de but collectif à satisfaire, pas de dépenses publiques pour en assurer la réalisation et par conséquent pas de

44. G. Dehove, « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française, op. cit.*

45. Mais dont on pourrait faire remonter le souci bien en deçà des premières préoccupations sur le sujet par les « modernes » ; nous avons étudié ce aspect in « *Secret et transparence du corps politique* » rapport présenté au Colloque EPHIE 1990, dont les Actes ont été publiés dans le n° 1 1992 de la *Revue Politique Hermétique*.

40. Cf. G. Ardan *Histoire de l'impôt*, 2 tomes, Fayard, 1971.

41. J. Schumpeter, « La cause de l'État fiscal », in *Le spiritisme et classe sociales*, Minuit, 1972.

42. G. Jéze, *op. cit.*

43. P. Lalumière, *Les cadres sociaux de la connaissance financière*, art. cit.

l'opacité, dans le champ qui est visé ici comme dans tout autre, s'entend comme une recherche du savoir, une marche vers la connaissance, vers la « lumière », ce qui constitue l'essence de tout projet scientifique, une pareille logique n'est pas suffisante : elle ne l'est pas en soi, mais elle ne l'est pas également pour des raisons qui sont propres à la discipline des finances publiques. En soi parce qu'une telle démarche cognitive, qui s'enracine dans un besoin quasiment existentiel d'atteindre un savoir absolu du monde, une communion totale avec son essence, est aujourd'hui on l'a dit, remise en question. En ce qui concerne les finances publiques en particulier, parce que la recherche de la transparence dépasse en ce domaine le seul souci scientifique et procède en effet fondamentalement de leur nature politique ; ce que savaient parfaitement les inspirateurs de la déclaration des droits de l'homme de 1789 ainsi que les auteurs des divers textes qui ont forgé notre droit budgétaire au siècle suivant ; comme le soulignait au demeurant P. Lalumière, « les seuls problèmes réels des finances publiques au XIX^e ont été des problèmes politiques et par conséquent des problèmes juridiques »⁶⁷.

C'est ainsi que l'on peut dire que *la volonté de rendre transparentes les finances publiques participe, plus exactement que de la politique, d'un projet politique, et plus encore que d'un projet, d'une éthique politique*. La transparence financière, bien au-delà du traitement technique au travers duquel elle est envisagée⁶⁸, au-delà des procédures et des principes budgétaires visant à une meilleure lisibilité des politiques prévues ou conduites, est inséparable d'une conception de la qualité du lien social, de ce qui peut être estimé bon pour la vie en société. Depuis la fin du XVIII^e la pensée financière est en effet porteuse d'une visée éthique qui s'articule autour de la recherche de la transparence, une visée éthique qui apparaît, selon la définition donnée par P. Ricœur, comme une « visée de la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes »⁶⁹. N'est pas juste, estimaient les opposants à l'Ancien régime, un système au sein duquel la circulation et l'utilisation des deniers publics n'est pas visible ; n'est pas juste de même le secret dans la prise de décisions. C'est sur cette conception de la transparence que se sont cristallisés les enjeux relatifs à l'édification d'un État parlementaire et libéral et c'est bien sur cette base que le Parlement a été doté de larges pouvoirs de contrôle en la matière. Mais si l'approche du problème

⁶⁷ P. Lalumière, *op. cit.*

⁶⁸ Pour un exemple actuel, v. par ex. la réforme relative à la comptabilité publique locale, les travaux relatifs à la consolidation des comptes, etc.

⁶⁹ P. Ricœur, *Le juste*, t. 1, Seuil, 1991.

pouvait encore apparaître simple parce que l'on considérait que le pouvoir se concentrerait au niveau des institutions établies et qu'il était donc parfaitement cernable et contrôlable, la démultiplication des centres de décision qui a suivi ne permet plus de raisonner de la sorte. En d'autres termes, si l'impératif de transparence a pu se satisfaire pendant plus d'un siècle et demi, certes avec des aménagements, des principes posés au XIX^e, il ne peut en être de même aujourd'hui compte tenu de l'évolution sociale et de celle des institutions publiques.

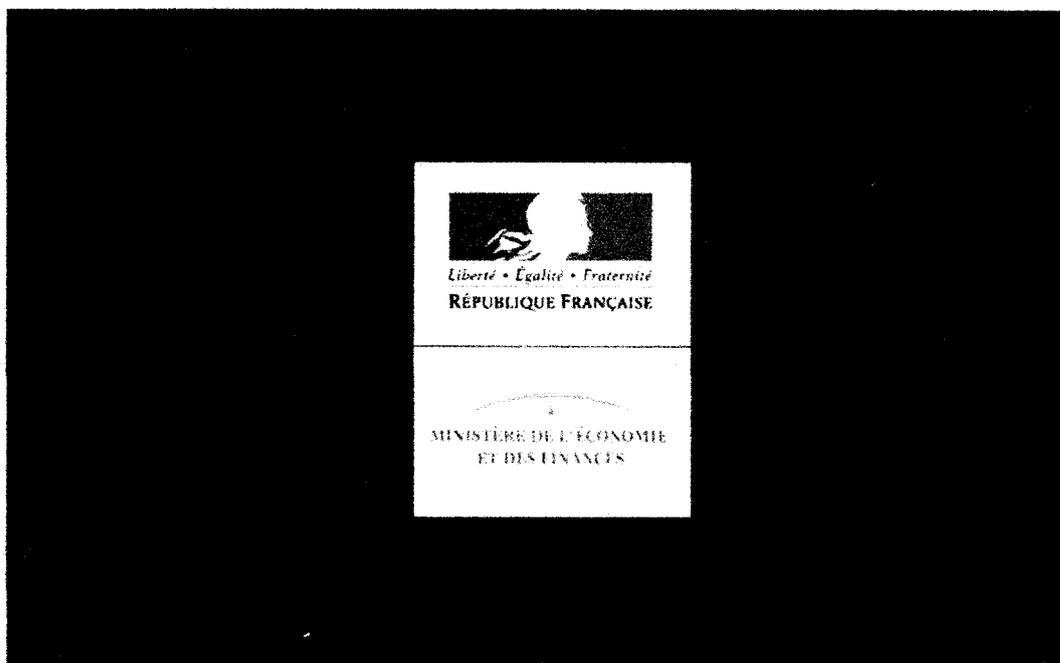
S'il faut attacher de l'importance à cette quête de la transparence, c'est qu'elle exprime une double exigence : une exigence scientifique d'une part et une exigence politique d'autre part. Ces deux aspects d'ailleurs apparaissent aujourd'hui indissociables dans la mesure où l'objectif que devrait viser la science des finances publiques, c'est-à-dire un approfondissement de la connaissance de ce champ, ne peut se réaliser pleinement sans que soit posée une grille de valeurs permettant de « prendre position... d'un point de vue rationnel », selon l'expression précitée d'E. Weil, certes sur les politiques conduites, mais aussi et peut-être avant tout, sur les techniques et sur les institutions utilisées. S'engager dans une telle approche suppose d'abord qu'une éthique politique soit définie en commun. Ce n'est qu'à travers une « commune mesure » que le sens profond des institutions et des politiques peut être réellement évalué. *La définition d'une éthique politique et financière aujourd'hui suppose que soit reconsidérée la question de la transparence sur les bases de la tradition démocratique républicaine et libérale qui est la nôtre*. Autrement dit que soit reprise une réflexion sur les institutions et sur le droit financier public contemporain selon les axes d'une philosophie politique qui n'a pas fondamentalement vieilli depuis la fin du XVIII^e siècle. En effet, nous demeurons toujours en ce qui concerne les idées, dans le cadre de la « modernité », mais au sein d'un contexte qui s'est, en revanche, profondément modifié.



LE BUDGET DE L'ÉTAT VOTÉ POUR 2016

en quelques chiffres

(Loi de finances initiale)



Évaluation des recettes perçues par l'État en 2016

(art. 57 de la loi de finances initiale pour 2016)

en millions €

RECETTES FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)	
Impôt sur le revenu (produit net)	72 302
Impôt sur les sociétés (produit net)	32 882
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	15 854
Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)	144 701
Autres contributions fiscales	22 122
Total des recettes fiscales nettes (A)	287 861
RECETTES NON FISCALES (BUDGET GÉNÉRAL)	
Dividendes et recettes assimilées	5 731
Produits du domaine de l'État	2 444
Produits de la vente de biens et services	857
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	963
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1 660
Divers	3 993
Total des recettes non fiscales (B)	15 648
RECETTES NETTES AVANT PRÉLÈVEMENTS (A+B)	303 509
PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT	
<i>Prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	47 305
<i>Prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	20 169
Total des prélèvements sur recettes (C)	67 474
FONDS DE CONCOURS (D)	3 571
TOTAL DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL (A+B-C+D)	239 606
BUDGETS ANNEXES (y compris fonds de concours)	2 338
COMPTES SPÉCIAUX	197 352

Tableau de l'équilibre budgétaire de l'État pour 2016

(art. 57 de la loi de finances initiale pour 2016)

en millions €

BUDGET GÉNÉRAL

RESSOURCES :

Recettes fiscales brutes	388 025
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	100 164
Total des recettes fiscales nettes	287 861
Recettes non fiscales	15 648
Recettes résultant de fonds de concours	3 571
<i>À déduire : Prélèvements au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne</i>	67 474
Total des ressources nettes du budget général (A)	239 606

CHARGES :

Dépenses relatives aux missions	409 900
Dépenses correspondant aux fonds de concours	3 571
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	100 164
Total des charges nettes du budget général (B)	313 307

SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL (C=A-B) - 73 701

BUDGETS ANNEXES

Ressources (y compris fonds de concours)	2 312
Dépenses (y compris sur fonds de concours)	2 297
Solde des budgets annexes (D)	15

COMPTES SPÉCIAUX

RESSOURCES :

Ressources affectées (<i>aux comptes d'affectation spéciale</i>)	71 972
Remboursements des prêts et avances (<i>comptes de concours financiers</i>)	125 380
Excédent net des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires	222
Ressources totales des comptes spéciaux (E)	197 574

CHARGES :

Dépenses relatives aux missions des comptes d'affectation spéciale	71 168
Dépenses relatives aux missions des comptes de concours financiers	125 019
Charges des comptes spéciaux (F)	196 187
Solde des comptes spéciaux (G = E-F)	1 387

SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT (C+D+G) - 72 299

Crédits de paiement ouverts par mission en 2016 *

(art. 58, 59 et 60 de la loi de finances initiale pour 2016)

en millions €

MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL	
Action extérieure de l'État	3 193
Administration générale et territoriale de l'État	2 549
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 717
Aide publique au développement	2 510
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 613
Conseil et contrôle de l'État	639
Crédits non répartis	36
Culture	2 750
Défense	39 689
Direction de l'action du Gouvernement	1 346
Écologie, développement et mobilité durables	9 164
Économie	1 701
Égalité des territoires et logement	18 153
Engagements financiers de l'État	45 159
Enseignement scolaire	67 070
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 931
Immigration, asile et intégration	804
Justice	8 193
Médias, livre et industries culturelles	561
Outre-mer	2 062
Politique des territoires	705
Pouvoirs publics	988
Recherche et enseignement supérieur	26 189
Régimes sociaux et de retraite	6 320
Relations avec les collectivités territoriales	3 034
Remboursements et dégrèvements	100 164
Santé	1 251
Sécurités	18 733
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 358
Sport, jeunesse et vie associative	617
Travail et emploi	11 701
Total pour le budget général (A)	409 900

* Les crédits autorisés par la loi de finances sont constitués :

- d'autorisations d'engagement (AE) ;
- de crédits de paiement (CP).

Les informations du présent document ne portent que sur les CP, qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées, au cours de l'année 2016, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE autorisées.

en millions €

MISSIONS DE BUDGETS ANNEXES	
Contrôle et exploitation aériens	2 115
Publications officielles et information administrative	182
Total pour les budgets annexes (B)	2 297
MISSIONS DE COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE	
Aides à l'acquisition de véhicules propres	296
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 363
Développement agricole et rural	147
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	1 491
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	575
Participation de la France au désendettement de la Grèce	326
Participations financières de l'État	4 679
Pensions	57 205
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	335
Transition énergétique	4 374
Total pour les comptes d'affectation spéciale (C)	71 168
MISSIONS DE COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	
Accords monétaires internationaux	-
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	16 184
Avances à l'audiovisuel public	3 867
Avances aux collectivités territoriales	103 719
Prêts à des États étrangers	1 093
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	156
Total pour les comptes de concours financiers (D)	125 019
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) OUVERTS POUR L'ENSEMBLE DES MISSIONS DE L'ÉTAT (A+B+C+D)	
	608 384
Évaluation des CP à ouvrir en raison des fonds de concours	3 597
<i>Dont :</i>	
- missions du budget général	3 571
- missions de budgets annexes	26
TOTAL GÉNÉRAL (CP ouverts + CP prévisibles sur fonds de concours)	611 981

Plafonds des autorisations d'emplois pour 2016 *

(art. 62 de la loi de finances initiale pour 2016)

EMPLOIS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL (répartis par ministère)

Affaires étrangères et développement international	14 020
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 229
Agriculture, agroalimentaire et forêt	30 497
Culture et communication	11 041
Défense	271 510
Écologie, développement durable et énergie	29 911
Économie, industrie et numérique	6 452
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	995 301
Finances et comptes publics	136 381
Intérieur	282 819
Justice	80 988
Logement, égalité des territoires et ruralité	12 492
Outre-mer	5 309
Services du Premier ministre	11 582
Travail, emploi et dialogue social	9 701
Total pour le budget général	1 908 233

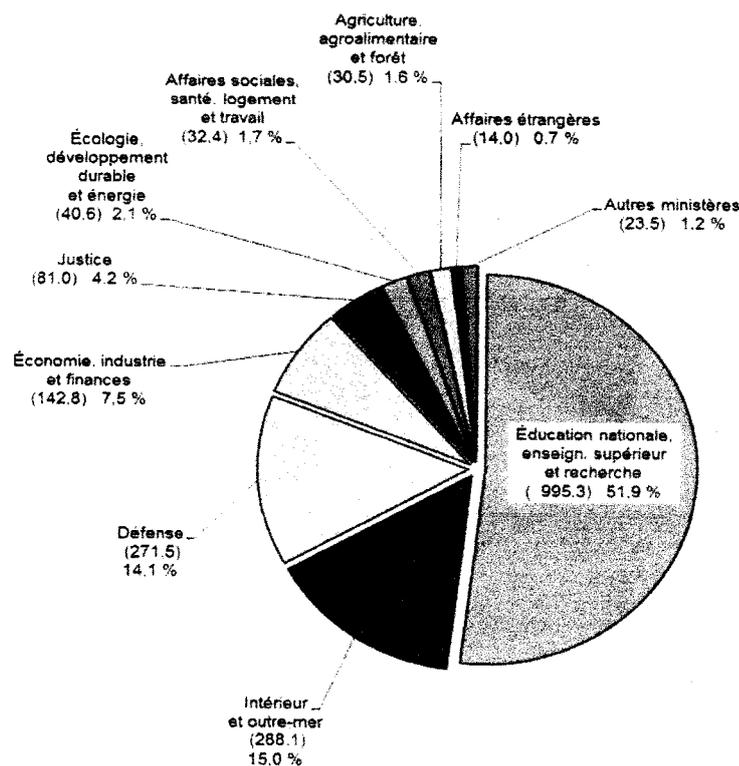
BUDGETS ANNEXES

Contrôle et exploitation aériens	10 726
Publications officielles et information administrative	785
Total pour les budgets annexes	11 511

TOTAL GÉNÉRAL	1 919 744
----------------------	------------------

* Les plafonds d'emplois sont exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT) ; ils sont établis :
- par ministère pour ce qui concerne le budget général ;
- par budget annexe.

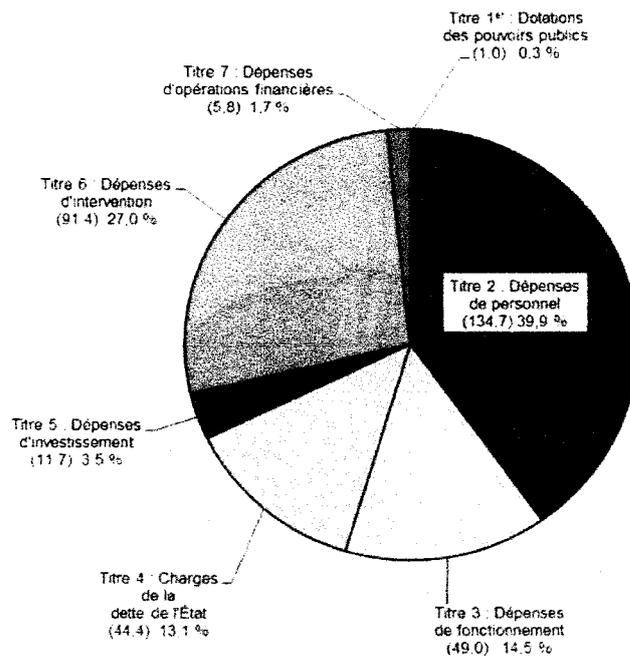
Répartition des 1 919 744 emplois de l'État autorisés pour 2016 *



* Dans le graphique, l'unité de dénombrement des emplois de chaque ministère est le millier d'équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Outre les 1 919 744 ETPT de l'État, le budget de l'État finance indirectement, en totalité ou en partie, environ 397 600 ETPT des opérateurs de l'État (art. 63 de la loi de finances initiale pour 2016), notamment les ETPT des universités et grandes écoles (environ 183 000), ceux des établissements publics de recherche (75 000), ceux de Pôle emploi (47 000), ainsi que ceux des secteurs de la culture (15 000) et de l'agriculture, agroalimentaire et forêt (14 000).

Analyse par nature des charges budgétaires de l'État pour 2016 *



* Selon les titres définis par l'art. 5 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le présent graphique répartit entre titres 338 milliards d'euros de dépenses autorisées, qui correspondent au total des crédits couverts en loi de finances initiale pour 2016 au budget général (409,9 Md€) et sur comptes d'affectation spéciale (71,1 Md€), diminué de 100,1 milliards d'euros de dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts et de 42,9 milliards d'euros de crédits inscrits à la fois au budget général et au compte d'affectation spéciale relatif aux Pensions.

CONCLUSION

Chaque fois qu'un problème nouveau s'est présenté à lui depuis 25 ans, **notre pays y a répondu par une dépense supplémentaire**, sans remettre en cause la routine des dépenses engagées précédemment sur d'autres sujets, en reportant sans cesse les adaptations de ses systèmes de solidarité rendues nécessaires par la démographie. Des exceptions existent, mais elles sont rares.

La « culture de la dépense » s'est ainsi substituée à la recherche d'une efficacité en profondeur et à la fixation d'objectifs en termes d'utilité pour les citoyens et pour l'économie. Ce faisant, la France a peu à peu accumulé les déficits publics, sans parvenir à résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté. Elle s'est endettée dans des conditions qui restreignent ses marges de manœuvre pour la régulation conjoncturelle et qui hypothèquent son avenir à moyen terme.

Poursuivre sur cette tendance conduirait à une paralysie durable de l'action publique et mettrait à rude épreuve nos ambitions de croissance et de solidarité dans les années qui viennent.

Mais ce n'est pas une fatalité. En faisant le choix d'une analyse lucide et d'une méthode rationnelle, il est possible de rendre à l'action publique son efficacité, au service de la croissance et de l'emploi, et de construire pour notre pays l'avenir qu'il mérite.

Nous n'avons aucune raison d'aborder ce sujet de manière angoissée ou complexée : plusieurs autres pays, notamment en Europe, sont confrontés à des problématiques similaires. Notre pays a de bonnes chances de se remettre dans un cercle vertueux de croissance et de prospérité partagée, à condition que la société française prenne collectivement conscience de l'urgence de la situation.

Un effort de tous est indispensable : l'État, les collectivités territoriales et les organismes sociaux doivent ensemble se mobiliser. Mais rien ne serait possible sans l'adhésion des partenaires sociaux, des entreprises, du monde associatif, des médias et de tous les Français. Ce sont nos habitudes collectives qu'il nous faut changer.

L'enclenchement rapide d'une dynamique de désendettement et l'amélioration volontariste de l'efficacité de l'appareil administratif sont indispensables. Des pays qui partagent nos ambitions de modernité et nos valeurs de solidarité ont déjà entrepris de telles réformes avec succès : la Suède, le Canada, la Finlande.

Rompre avec des routines destructrices pour relever les défis du futur et préserver le modèle de société dynamique, fraternel et généreux auquel aspirent les Français : tel est l'enjeu décisif de la gestion des finances publiques dans les prochaines années.