

TOUT-EN-UN
DROIT

Apprendre
Approfondir
Appliquer
Réviser

DROIT COMPARÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Allemagne, États-Unis, France

Jérôme Germain
Manuel Tirard



Introduction générale

A Intérêt et démarche

L'approche comparée des finances publiques en France, qui s'était développée dans la période couvrant les III^e et la IV^e Républiques¹, a par la suite perdu de sa vigueur. Elle connaît toutefois un regain d'intérêt depuis le début du XXI^e siècle², portée en particulier par la nécessité de mieux comprendre comment d'autres pays répondent à des problématiques similaires (limitation des déficits et des dettes publics, logique de performance de l'action publique, démocratisation de la décision budgétaire, etc.), notamment dans le cadre de la construction européenne et des contraintes croissantes sur les finances des États membres. Les études se sont ainsi multipliées et, s'il s'agit régulièrement d'appréhender les finances publiques françaises (le droit public financier, v. Encadré 1), qui restent le cœur de l'étude, par des éclairages étrangers³, d'autres travaux portent directement sur des droits étrangers tantôt proches de la France (Royaume-Uni⁴, États-Unis⁵ ou encore Canada⁶), tantôt éloignés⁷.

Encadré 1 : Les finances publiques/Le droit public financier

Des débats doctrinaux existent sur les termes à utiliser et leur contenu. Traditionnellement, dans les facultés de droit, on parle des finances publiques comme de la matière s'intéressant aux deniers publics, donc aux recettes et aux dépenses des personnes (administrations) publiques, ce qui inclut le droit des budgets (ou droit budgétaire) et, souvent, des aspects de comptabilité publique et de droit fiscal. D'autres qualificatifs sont apparus, en particulier celui de droit public financier (voire de droit financier public) mais également d'autres thèmes, notamment la politique monétaire. Sans rentrer dans ces débats, soulignons que cet ouvrage s'intéresse surtout au droit budgétaire mais aussi aux linéaments de la comptabilité publique (exécution du budget et certains types de contrôle) et aux grands traits de la politique fiscale.

1. Sans être exhaustif, v. G. JEZE, *Cours de science des finances et de législation financière. Théorie générale du budget*, Giard, 6^e éd., 1922; E. ALLIX et R. JACOMET, *Annales de finances publiques comparées*, Institut de droit comparé de l'Université de Paris, Section de finances publiques, 1936-1951; H. LAUFENBURGER, *Finances comparées. États-Unis – France – Grande-Bretagne – U.R.S.S.*, Sirey, 3^e éd., 1957.
2. L'ouvrage de G. ORSONI (dir.), *Les finances publiques en Europe*, Economica, 2007, a constitué une étape importante.
3. V. en particulier A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 4^e éd., 2023.
4. R. DE BELLESCIZE, *Le système budgétaire du Royaume-Uni*, LGDJ, 2019; et A. GUIGUE, *Les finances publiques du Royaume-Uni* (préf. M. LEROY), Bruylant, 2020.
5. R. DE BELLESCIZE, *Le système budgétaire des États-Unis*, LGDJ, 2015.
6. G. TELLIER, *Les finances publiques au Canada. Le fonctionnement de l'État à la lumière du processus budgétaire* (préf. M. LEROY), Bruylant, 2015.
7. M. TIRARD (dir.), *Les finances publiques autour du Pacifique: Australie, Chine, États-Unis, Japon, Mexique, Russie* (préf. X. CABANNES), Maré & Martin, 2019.

Cet ouvrage souhaite se placer dans la continuité de ces travaux mais de manière singulière à au moins trois titres. Il s'agit, d'abord, de proposer un ouvrage non pas de recherche proprement dite, même si bien sûr celle-ci est indispensable pour les développements qui suivent, mais un ouvrage d'abord pédagogique à destination avant tout des étudiants, leur permettant de saisir comment les finances publiques hexagonales développent des solutions parfois identiques, parfois proches ou spécifiques, à des problématiques communes. Il s'agit, ensuite, d'étudier ensemble plusieurs pays « comparables » à la France et ainsi de proposer une comparaison la plus pertinente possible. C'est pourquoi les pays choisis, outre la France, seront la République fédérale d'Allemagne (RFA), partenaire privilégié de la construction européenne et souvent considérée comme un « bon élève » en matière de comptes publics, et les États-Unis d'Amérique¹, première puissance mondiale². D'autres pays mériteraient d'être inclus mais il a fallu faire un choix dans le volume imparti, étant entendu qu'ils pourraient être traités à l'avenir puisque l'œuvre entre les mains du lecteur est pensée comme devant faciliter ensuite de nouvelles éditions enrichies. Il s'agit, enfin, de proposer une démarche qui se veut comparative, ce qui est à la fois le plus compliqué mais également le plus intéressant. La présentation des aspects méthodologiques qui suit détaille, pour commencer, ce dernier point.

B Aspects méthodologiques

Le premier aspect consiste à souligner qu'il s'agira au maximum de faire du droit comparé, autrement dit de ne pas faire « seulement » du droit étranger, c'est-à-dire de présenter le droit de tel ou tel pays sur tel ou tel sujet³. Cette démarche est nécessaire mais elle renvoie avant tout à la première étape du droit comparé, à savoir la connaissance d'un autre système juridique. Or il faut, par la suite, ajouter les deux autres étapes, la compréhension et, enfin, la comparaison. Les auteurs se sont ainsi efforcés, sans prétendre à l'exhaustivité et tout en reconnaissant les difficultés et, parfois, les limites de l'exercice, de proposer le plus possible des éclairages comparatistes, notamment en conclusion de chaque chapitre. Encore faut-il souligner que, lorsque le terme « comparatif » est ici utilisé, c'est bien « d'éclairages » ou de « perspectives » comparés qu'il s'agit, et pas du tout de démarches systématique et encore moins systémique. Il s'agit d'utiliser l'approche comparative comme méthode « subversive »⁴ pour mieux comprendre son propre droit, en l'occurrence le droit français et pour, peut-être, espérer l'améliorer. Cela mène au prochain point de méthode.

1. Précision terminologique : les termes « états-uniens » pour désigner les habitants ou « états-unienne » pour qualifier par exemple sa culture ou son histoire sont régulièrement utilisés concernant les États-Unis d'Amérique. La raison évidente est que l'utilisation des termes « Américains » ou « histoire américaine » pour se référer uniquement à ce pays est réducteur dans la mesure où tout le continent américain, nord, central comme sud, peut revendiquer ce terme. Certes, cette sorte d'« appropriation » par les habitants d'un pays d'un nom qui devrait appartenir à tous ceux du continent peut sembler malaisée. Nous utiliserons malgré tout la référence « américaine » comme renvoyant aux États-Unis d'Amérique, sans évidemment aucune connotation impérialiste.
2. Si l'ouvrage est collectif, les deux pays ont été chacun traités par autant d'auteurs (J. GERMAIN pour l'Allemagne, M. TIRARD pour les États-Unis), sachant que la France a été écrite à quatre mains, bien que principalement par celles de J. GERMAIN. L'introduction, les conclusions et les QCM sont quant à elles essentiellement l'œuvre de M. TIRARD.
3. Il n'est pas question de prétendre présenter les finances publiques françaises et étrangères de manière exhaustive, mais synthétique sous forme de fiches. Concernant la France, nous renvoyons en détail à tous les ouvrages bien connus et facilement accessibles.
4. H. MUIR-WATT, « La fonction subversive du droit comparé », *RIDC*, vol. 52, n° 3, 2000, p. 503-527.

Il faut ensuite relever que le plan suivi par cet ouvrage, qui s'adresse en priorité à un public français, reprend un déroulé classique ressemblant à un cours de licence de finances publiques. Dit autrement, le pays de « référence » de la comparaison est la France ; c'est pourquoi chaque fiche est numérotée a. pour la France puis, par ordre alphabétique, b. pour les États-Unis d'Amérique, et c. pour la République fédérale d'Allemagne – RFA. Cela étant, si cela peut faciliter la compréhension par le public visé, encore faut-il remarquer que cette approche est automatiquement confrontée à des écueils au cœur de la méthodologie du droit comparé. Le principal consiste à regarder le(s) droit(s) étranger(s) à travers ses lunettes nationales, en l'occurrence françaises, ce qui peut dénaturer le(s) droit(s) étudié(s). Ainsi, est-il pertinent de parler de « principes budgétaires » dans des pays anglo-saxons dont le système juridique est assez étranger au concept continental de « principe/exceptions »¹ ? De même, mais c'est aussi valable dans les autres pays anglo-saxons, les finances publiques sont le plus souvent abordées aux États-Unis, notamment à l'université, par le biais des sciences économiques et politiques, et moins juridiques. Il faut dès lors avoir à l'esprit les limites de la démarche, même si encore une fois celles-ci s'expliquent par le public visé.

Enfin, il est important de rappeler que les finances publiques, bras armé de l'action publique, évoluent au gré des changements politiques de chaque pays. À ce titre, le contexte récent est riche de mutations profondes. L'élection de D. Trump à la présidence américaine fin 2024 est peut-être l'exemple le plus emblématique, puisqu'elle semble devoir opérer des changements d'une ampleur plus importante que dans des circonstances semblables classiques. De même, et sans parler de la France et des nouveaux équilibres à la suite de la dissolution de juin 2024 et à l'absence de majorité parlementaire stable qui en découle, les élections en Allemagne début 2025, dont est issue la nouvelle coalition dirigée par F. Merz, ont abouti à des évolutions significatives sur le plan des contraintes liées à l'endettement public. L'ouvrage, finalisé au cœur de l'été 2025, tient compte au mieux de ces changements. Cela rappelle en tout cas que la matière est au centre non seulement du droit public mais, plus généralement, des choix politiques.

1. D. BARANGER, « La tradition du contrôle budgétaire en Grande-Bretagne », *RFFP*, n° 86, 2004, p. 75-84, p. 79.

Introduction aux finances publiques

Présentation des chiffres-clés des finances publiques

A Les chiffres-clés des finances publiques françaises

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Macron en 2017, la politique économique de la France repose sur deux orientations principales.

D'une part, les gouvernements successifs ont tenté de rendre la France plus attractive pour les investisseurs internationaux. Cette politique pro-Business s'est caractérisée par des baisses d'impôts sur le capital, des réformes sociales importantes (retraite à 64 ans, durcissement des allocations-chômage, assouplissement du Code du travail, etc.) et l'augmentation des subventions aux entreprises. Certains considèrent que le caractère peu ciblé de la plupart de ces mesures et les baisses d'impôts semblent avoir plus affaibli les services publics qu'attiré les investissements dans l'Hexagone.

D'autre part, c'est une constante de son action, le niveau européen doit devenir plus pro-actif pour impulser la croissance économique et moderniser l'économie en soutenant des investissements dans des secteurs d'avenir. Cette politique de souveraineté économique au niveau de l'Union européenne a connu certains succès (avec le programme *Next Generation EU* et le *New green Deal* de la première présidence de la Commission européenne de Mme von der Leyen entre 2019 et 2024) mais s'est trouvée freinée par les règles budgétaires européennes et les réserves de la majorité des États membres. Ces réticences expliquent l'échec de la proposition française d'un gouvernement économique européen (discours de la Sorbonne de 2017) et l'échec relatif de la tentative d'assouplissement des critères de Maastricht. Loin de l'optimisme fédéraliste, la plupart des États membres oscillent entre crainte d'une Europe-puissance et confiance dans l'initiative privée (Europe-marché).

Les finances publiques désignent les deniers publics, c'est-à-dire les ressources et les charges affectées à l'intérêt général et qui forment les budgets et les comptes publics. On distingue les finances de l'État ou finances étatiques, les finances de la Sécurité sociale ou finances sociales, les finances des collectivités territoriales ou finances locales et les finances de l'Union européenne ou finances européennes. La finalité d'intérêt général des deniers publics justifie l'application de règles spécifiques pour garantir le respect de cette finalité ainsi que pour vérifier leur régularité juridique et assurer leur gestion efficace.

Tableau 1 : Les finances publiques en France en chiffres (Milliards – Mds – €)

Principaux indicateurs	2023	2024
Produit Intérieur Brut (PIB)	2 822,5	2 919,9
Recettes publiques	1 455,7 (51,5 % PIB)	1 500,6 (51,3 % PIB)
Dépenses publiques	1 607,4 (56,9 % PIB)	1 670,2 (57,1 % PIB)
Déficit public	151,7 (5,4 % PIB)	169,6 (5,8 % PIB)
Dettes publiques	3 102 (110 % PIB)	3 305 (113 % PIB)

Source: INSEE. Au sein des dépenses publiques, celles des administrations de Sécurité sociale (et organismes liés) représentent environ 45 % du total, celles de l'État (et organismes liés), environ 35 %, et celles des collectivités locales (et organismes liés) environ 20 %.

Les ressources publiques regroupent les recettes (comme les impôts) et les ressources non définitives (comme l'emprunt). Les charges publiques englobent les dépenses (comme les rémunérations ou traitements des fonctionnaires) et les charges non définitives (comme les prêts consentis par l'État).

Tableau 2 : Les principales recettes de l'État en France (Mds €)

	2023	2024
Recettes totales	348	346
<u>Recettes fiscales</u> , dont (entre autres)	323	322,5
TVA (sur environ 209 milliards € : le reste revenant aux collectivités locales et à la Sécurité sociale)	95,2	96,1
Impôt sur le revenu	88,6	88,1
Impôt sur les sociétés	56,8	57,7
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE)	16,8	15,5
Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	2,4	2,5
<u>Recettes non fiscales</u>	25	23,4

Source: Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2025, Assemblée nationale (les recettes totales sont avant déduction des prélèvements sur recettes).
Pour des données sur la Sécurité sociale et les collectivités territoriales, v. Chap. 5.

Parallèlement, différentes typologies des charges budgétaires de l'État peuvent être dressées, présentant les dépenses par titres (c'est-à-dire par nature de crédits) et par ministères ou bien, depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, par missions et par programmes (v. Fiche 9a).

Tableau 3 : Les principales dépenses de l'État en France (Mds €)

Principales missions de l'État	2023	2024
Enseignement scolaire	82	86,4
Défense	54,8	58,4
Écologie, développement et mobilité durables	40,2	24,2 (fin des boucliers énergétiques)
Recherche et enseignement supérieur	31	30,9
Solidarité, insertion et égalité des chances	29,9	31
Sécurité	23,2	25,5
Travail et emploi	20,9	21,4
Justice	11	11,8
Agriculture, alimentation et forêt	4,7	4,5
Culture	3,8	3,9
Action extérieure de l'État	3,1	3,3
Total des dépenses	455	443

Source : Projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2023 et 2024.

Les dépenses publiques représentent aujourd'hui plus de 55 % PIB. Les dépenses de l'État, dépassant les 600 milliards € (avec les organismes dépendant de l'État comme ses établissements publics), sont moins importantes que celles de la Sécurité sociale (plus de 700 milliards €) depuis 1995, mais loin devant celles des administrations publiques locales, comprenant les collectivités locales et les organismes liés (plus de 300 milliards €).

Un solde est la différence entre les recettes et les dépenses. Il peut former un excédent ou un déficit. Le déficit de l'ensemble des administrations publiques nationales (État, Sécurité sociale, collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent comme les établissements publics administratifs ou les intercommunalités) dépasse aujourd'hui les 5 % PIB (avant la pandémie : 3 % PIB). Le déficit budgétaire de l'État dépasse les 150 milliards € (90 milliards en 2019). La dette publique pour l'ensemble des administrations publiques nationales accumulée au fil des déficits budgétaires annuels dépasse les 110 % PIB soit plus de 3 000 milliards € (98 % PIB en 2018). L'État et ses satellites pèsent eux seuls un peu plus de 80 % de cet endettement. Les autres administrations publiques nationales (Sécurité sociale et collectivités territoriales avec leurs organismes associés) se partagent à peu près à parts égales le reste de la dette publique de la France.

B Les chiffres-clés des finances publiques américaines

Les États-Unis se sont construits au xviii^e siècle comme un pays chérissant la liberté individuelle, ce qui aura pour conséquence la mise en place d'un système institutionnel – et financier (v. Fiche 2b) – marqué par la division du pouvoir de l'État. Cela se matérialisa longtemps dans la volonté de ne pas empiéter, ou du moins de le faire le moins possible, sur l'initiative privée. Les choses commenceront à changer à la fin du xix^e siècle à la suite de la constitution de richesses importantes et concentrées dans quelques mains (Rockefeller, etc.), montrant la nécessité de réguler, donc de réglementer, certaines activités privées (train, pétrole, etc.).

Ces changements ont non seulement fait évoluer le rôle de l'État vis-à-vis du marché, mais surtout celui du gouvernement fédéral, qui a gagné un rôle qu'il n'avait pas dans l'esprit des Pères fondateurs, d'autant plus que ce rôle s'est accru au xx^e siècle avec les deux guerres mondiales et, en parallèle, la mise en place progressive de politiques interventionnistes (*New Deal*) à partir de la présidence de F. Roosevelt (1933). Cette ère de l'État providence doit toutefois être appréciée à sa juste mesure. Ainsi les États-Unis n'ont-ils pas mis en place un modèle « à l'européenne », c'est-à-dire large et généreux, mais un système d'État-providence partiel¹. Par ailleurs, l'élection de R. Reagan au début des années 1980 a marqué une volonté de rupture et de retour au mythe libéral américain, le Président déclarant lors de son discours inaugural, dans une formule bien connue, que « dans cette période de crise, le gouvernement n'est pas la solution à nos problèmes ; le gouvernement est le problème ». Cette vision, si elle a pu évoluer au gré des changements politiques, les Démocrates étant, à l'époque contemporaine, plus favorables à l'intervention publique que les Républicains, n'en a pas moins été assez largement partagée depuis plus de 40 ans.

Ces courts éléments introductifs expliquent pourquoi les chiffres concernant les finances publiques américaines mettent à jour un interventionnisme public plus limité qu'en Allemagne et, *a fortiori*, qu'en France. Pour ne prendre que le chiffre des dépenses, en 2023, selon l'OCDE, la France y consacrait presque 57 % de son PIB, contre un peu plus de 48 % en Allemagne et moins de 40 % aux États-Unis².

En détail, sont présentées ci-dessous des données concernant les finances publiques fédérales, auxquelles, pour avoir une vision complète, il faut ajouter les finances fédérées et locales (v. Chapitre 5). Il est parfois complexe d'intégrer ces éléments sur les finances infra-fédérales puisqu'une partie d'entre elles provient des transferts fédéraux et qu'il ne s'agirait pas de compter deux fois les mêmes montants. Nonobstant cet aspect, il faut relever que les dépenses fédérées et locales représentent, en moyenne, un volume significatif de dépenses publiques. Dès lors, ne considérer que le niveau fédéral serait préjudiciable lorsque l'on souhaite donner une image fidèle des finances publiques américaines (et non pas seulement fédérales), un peu comme si l'on résumait en France les finances publiques à celles de l'État, sous-entendu central (niveaux concentré et déconcentré), étant entendu que ce serait omettre les finances locales mais aussi (et surtout) sociales, soit la majorité en volume du phénomène financier.

1. V. G. ESPING-ANDERSEN, *Les Trois Mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 1999.

2. <https://www.oecd.org/fr/data/indicators/general-government-spending.html>

Tableau 4 : Les finances publiques fédérales des États-Unis en chiffres en 2024 (Mds US\$)

Produit Intérieur Brut	Env. 29 000
Recettes (détails v. Schéma 1)	4 900/17% du PIB américain
Dépenses (détails v. Schéma 2)	6 800/23,4% du PIB <i>(dont plus de 2/3 de dépenses obligatoires et moins d'1/3 de dépenses discrétionnaires)</i>
Déficit	Env. 1 900/- 6,4% du PIB
Dettes	35 500/123% du PIB

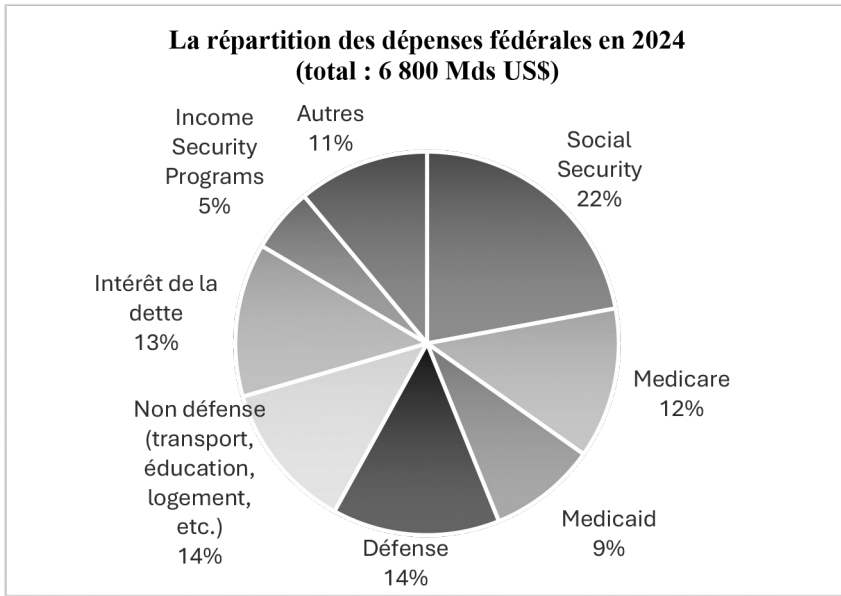
Source: Congressional Budget Office (CBO), Fiscal Year 2024, mars 2025. Attention, une part (plus de 20%) de la dette ici mentionnée est constituée de dettes entre les différents organes du gouvernement fédéral (la dette nette avoisine donc 100% du PIB), étant précisé qu'existe aussi une dette fédérée et locale (mais relative, au total environ 15% du PIB américain), v. Chap. 5.

Schéma 1 : Les recettes fédérales des États-Unis en 2024 (Mds US\$)

Source: CBO, Fiscal Year 2024, mars 2025¹.

1. La catégorie « autres » inclut les droits de douane (*Tariffs*), les droits d'accises, le produit des amendes, etc.

Schéma 2 : Les dépenses fédérales des États-Unis en 2024 (Mds US\$)



Source : CBO, *Fiscal Year 2024*, mars 2025¹. La *Social Security* renvoie au programme public (fédéral) finançant les retraites et le chômage (v. Chap. 5).

C Les chiffres-clefs des finances publiques allemandes

L'Allemagne est connue pour la puissance de son économie et cette puissance économique repose sur ses exportations. On parle de modèle mercantile ou néo-mercantile. Longtemps 4^e puissance économique du monde (derrière les États-Unis, la Chine et le Japon), son PIB a dépassé celui du Japon en 2023 à la faveur de la crise inflationniste post-covid plus forte en Europe qu'au pays du soleil levant. Dans les années 2010, l'Allemagne a été le second exportateur mondial en chiffres absolus, derrière la Chine, malgré la différence d'échelle entre les deux pays. Pourtant, malgré sa prestigieuse place de 3^e puissance économique mondiale, son évolution depuis les années 1990 inquiète les observateurs les plus attentifs.

1. Les dépenses discrétionnaires (« Non défense » et « Défense »), c'est-à-dire celles qui renvoient aux lois annuelles d'appropriations, représentent environ 30 % des dépenses totales. Le reste, principalement en matière sociale (*Social Security*, *Medicare*, etc.), est régi par des lois spéciales.

I La politique économique suivie depuis les années 1980

À la fin du mandat du chancelier CDU¹ Helmut Kohl (1982-1998), l'Allemagne avait été qualifiée d'économie malade de l'Europe par le *Financial Times*. Malgré les multiples réductions d'impôts décidées en vain pendant les années 80 et 90 pour relancer l'investissement privé, les exportations allemandes avaient de plus en plus de mal à s'imposer face à la concurrence internationale. Pour faire face à la perte de compétitivité de son modèle de développement et aux délocalisations en Asie (notamment en Chine), les gouvernements du chancelier social-démocrate Schroeder (SPD-Verts) ont procédé, entre 1998 et 2005, à d'importantes réformes du marché du travail, du système fiscal et de l'État social. L'extension du travail précaire, l'allègement des charges sociales et fiscales ainsi que la réduction de la couverture maladie ont facilité les exportations et réduit le chômage outre-Rhin dans des proportions enviables d'un point de vue français. Toujours dans cette optique de baisse des coûts, l'âge de la retraite a été porté progressivement de 65 à 67 ans par la chancelière Merkel (CDU) entre 2006 et 2009. Cette stratégie dite de compétitivité-prix poursuivie au moins jusqu'à la pandémie, revient à baisser les coûts de ses productions face aux concurrents étrangers. Elle s'apparente à une dévaluation cachée et limitée à l'Allemagne, les dévaluations traditionnelles (c'est-à-dire la baisse de la valeur de sa monnaie par rapport aux autres) étant impossible au niveau national dans la zone euro (elles relèvent du niveau européen, qui s'est interdit d'y recourir, depuis la création de l'euro).

Cette stratégie mercantiliste a été doublement critiquée en raison de son court-termisme.

D'une part, son succès s'est traduit par des pertes de parts de marché de ses principaux concurrents (surtout la France et l'Italie) au lieu de s'inscrire dans une démarche européenne collective de modernisation de l'appareil productif pour les secteurs d'avenir dès les années 2000.

D'autre part, pour maintenir les prix attractifs de ses productions, les gouvernements CDU – Libéraux (2009-2013) ou CDU – SPD (2005-2009 puis 2013-2021) de la chancelière Merkel ont suivi des politiques anti-inflationnistes dites d'orthodoxie budgétaire, visant à réduire l'endettement public et à rechercher l'équilibre budgétaire. La constitutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire par le frein à l'endettement en 2009, puis la réalisation d'un léger excédent budgétaire entre 2014 et 2019 (le célèbre *schwarze Null* ou zéro noir, c'est-à-dire hors du rouge, – le rouge signifiant le déficit –, incarné par Wolfgang Schäuble, ministre des Finances entre 2013 et 2017), représentent les deux piliers de cette politique. L'endettement public est ainsi passé de 80 % PIB en 2010 à 59 % PIB en 2019. Aujourd'hui, le déficit budgétaire est ainsi structurellement en dessous des 3 % et la dette publique fait partie des plus faibles de l'Union européenne (légèrement au-dessus de 60 % PIB en 2024).

Le bilan des politiques économiques des années Schroeder – Merkel est finalement assez mitigé. Le modèle allemand repose toujours sur les exportations de voitures thermiques et de son industrie chimique, comme au xx^e siècle. La compétitivité par les prix (plutôt que par l'innovation) et la baisse des déficits publics ont conduit à un vieillissement des infrastructures et des dysfonctionnements des services publics nécessaires aux citoyens mais aussi à la croissance économique. Par manque d'investissements, l'Allemagne a pris du retard dans les secteurs du xxi^e siècle, comme les énergies renouvelables, la mobilité électrique, le numérique et l'intelligence artificielle. La crise

1. La CDU (Union démocratique chrétienne en français) est le parti conservateur allemand qui correspond en France aux partis du Centre et de la Droite. Le SPD (parti social-démocrate d'Allemagne) est l'autre grand parti dominant de la vie politique allemande depuis 1949. Ces dernières années, leur audience a reculer, en particulier en raison de la montée de partis populistes (notamment l'AfD à l'extrême-droite).

inflationniste des années 2022-2025 a accéléré les délocalisations et le chômage est reparti à la hausse. Entre pertes de pouvoir d'achat et pessimisme, une frange grandissante des électeurs se tourne vers l'AfD, un parti ouvertement anti-démocratique (premier parti dans l'ancienne Allemagne de l'Est avec 35 % et second parti derrière la CDU dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest avec 18 % des voix lors des élections législatives de 2025).

Depuis la pandémie de 2020-2022, les gouvernements successifs semblent comprendre que l'équilibre budgétaire n'est pas une fin en soi et que, sans investissements publics, le système productif de la RFA risque de décrocher technologiquement face à des pays qui n'hésitent pas à subventionner leurs entreprises, comme les États-Unis et la Chine. Les rigueurs du frein allemand à l'endettement ont empêché le chancelier SPD Scholz (2021-2025) et sa coalition SPD – Verts – Libéraux de relancer et verdir l'économie comme prévu. Le chancelier CDU Merz (depuis 2025 à la tête d'un gouvernement CDU-SPD) a entamé son mandat par une réforme d'ampleur du frein à l'endettement. La Loi fondamentale (*Grundgesetz*), qui est la Constitution fédérale, l'autorise désormais à financer des investissements civils et militaires massifs pour rattraper le retard accumulé. Seront-ils suffisants à l'heure de la polycrise actuelle (climatique, internationale, économique), où la question du réarmement vient compliquer davantage une équation budgétaire déjà tiraillée entre des règles budgétaires européennes contraignantes, une transition climatique retardée et la faiblesse tenace de la croissance ?

Tableau 5 : Les finances publiques en Allemagne en chiffres (Mds € et % PIB)

Principaux indicateurs	2023	2024
Produit Intérieur Brut (PIB)	4 200	4 300
Recettes publiques	45,9 %	47 %
Dépenses publiques	48,4 %	49,7 %
Déficit public	2,5 %	2,7 %
Dette publique	62,9 %	62,5 %

Source : *Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029*, ministère fédéral des Finances.

II La situation budgétaire actuelle

Dans un État fédéral comme l'Allemagne, l'État est plural. Ses compétences sont partagées entre l'État central (parfois aussi appelé État fédéral) et les États fédérés (les seize *Länder*). Au titre des finances étatiques, il convient donc de distinguer le budget de l'État central ou budget fédéral (autour de 500 milliards € chaque année aujourd'hui) et les seize budgets fédérés (dont la somme dépasse les 500 milliards €). Le budget cumulé de la protection sociale dépasse quant à lui les 1 000 milliards €. Entre 1962 et 2013, le budget fédéral a toujours été en déficit sauf à trois reprises tandis que, depuis 2020, il a été en déficit chaque année (mais en excédent entre 2014 et 2019).

Tableau 6 : La répartition des impôts communs (partagés entre l'État central et les *Länder*)

	État central	<i>Länder</i>	Communes
Impôt sur le revenu	42,5 %	42,5 %	15 %
Impôt sur les revenus financiers	44 %	44 %	12 %
Impôt sur les sociétés	50 %	50 %	0 %
TVA en 2022	46,6 %	50,5 %	2,8 %
TVA en 2023	47,5	49,7 %	2,8 %
TVA en 2024	48,1 %	49,1 %	2,8 %

Source : ministère fédéral des Finances.

Tableau 7 : Les recettes totales des impôts communs partagés entre l'État central et les *Länder* (Mds €)

	2023	2024
Impôt sur le revenu	309,7	323,8
Impôt sur les revenus financiers	8,3	19,3
Impôt sur les sociétés	44,9	39,8
TVA	291,4	302,1
Total	690,7	719

Source : ministère fédéral des Finances.

Tableau 8 : Les principaux postes budgétaires du budget fédéral (Mds €)

Ministères	2023	2024
Travail et affaires sociales	171,7	181,6
Défense	51,2	50,3
Numérisation et transport	36,2	45,3
Formation et recherche (la formation scolaire et les universités relèvent des <i>Länder</i>)	21,4	21,8
Santé	22,8	16,7
Intérieur (la police judiciaire relève des <i>Länder</i>)	14,2	15,2
Famille, femmes et jeunesse	12,6	13,6
Coopération et développement	12,1	11,2

Ministères	2023	2024
Affaires étrangères	7,4	6,9
Alimentation et agriculture	6,8	6,6
Justice (les <i>Länder</i> sont compétents pour la plupart des tribunaux)	0,984	1,035
Dépenses totales	457,6	474,7

Source : ministère fédéral des Finances.

Tableau 9 : Les principales recettes du budget fédéral (Mds €)

	2023	2024
Recettes fiscales totales de l'État central	356	375
Part fédérale des impôts communs partagés avec les <i>Länder</i>		
TVA	138,5	145
Impôt sur le revenu	131,5	137,6
Impôt sur les revenus financiers	3,7	8,5
Impôt sur les sociétés	22,4	19,8
Principaux impôts (exclusivement) fédéraux		
Supplément de solidarité (taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés)	12,2	12,6
Impôt sur l'énergie	36,7	35
Impôt sur le tabac	14,7	15,6
Impôt sur les assurances	16,9	18,2
Impôt sur les véhicules	9,5	9,7

Source : ministère fédéral des Finances. La somme des impôts fédéraux et des parts fédérales des impôts communs ne correspond pas au total des recettes fiscales de l'État central en raison de prélèvements sur recettes, notamment au profit des *Länder* et de l'Union européenne.

Le cadre général du droit des finances publiques

Ce cadre général, qui concerne l'ensemble des finances publiques des pays concernés (central/fédéral, social, fédéré et local), nécessite d'abord d'en présenter les fondements, tant d'un point de vue historique que juridique. Des sources juridiques découlent des principes budgétaires qui structurent la matière.

Section

1

Les fondements du droit des finances publiques

Les origines historiques du droit des finances publiques

A Les origines du droit des finances publiques en France

En France, au ^{xiv}^e siècle, les États-Généraux, à la faveur de la Guerre de cent ans, ont réussi à conquérir face au monarque le droit de consentir l'impôt sur le modèle anglais. Contrairement au Parlement d'outre-Manche, ils ne vont toutefois pas réussir à l'exercer dans la durée et le Roi va affirmer dans la pratique sa souveraineté financière. Ils ne seront plus réunis en matière financière à partir de 1484 et plus du tout entre 1614 et 1789. La Monarchie absolue va ainsi bâtir une administration fiscale moderne pour l'époque et les contrôleurs généraux des finances vont mener des politiques mercantiliste et colbertiste, dessinant ce que l'on nomme la période des finances préclassiques, caractérisée par l'opacité budgétaire et le surendettement public.

Pour lutter contre ces déficits budgétaires, Louis XVI nomme des ministres des Finances d'obédience libérale et physiocratique comme Turgot en 1774, inaugurant le passage progressif dans la période des finances classiques (s'étalant globalement jusqu'à la Seconde guerre mondiale). Elle se singularise par la recherche de l'équilibre budgétaire et la centralité du Parlement. L'État est maintenu dans son rôle traditionnel d'État gendarme (ou État minimum, c'est-à-dire de veilleur de nuit se bornant à ses missions régaliennes) loin de toute immixtion dans l'économie (sauf pour réprimer les grèves comme la révolte des canuts à Lyon dans les années 1830 ou limiter les libertés des ouvriers, avec par exemple le livret ouvrier). La convocation des États-Généraux en 1789 est d'ailleurs dictée par le souci de créer de nouveaux impôts afin de contourner le refus des Parlements (qui sont alors des Cours de justice) de voir les nobles soumis à l'imposition. La Révolution française consacre le principe du consentement à l'impôt ainsi que celui de l'autorisation parlementaire des dépenses publiques, sans avoir véritablement le temps de les mettre en œuvre. Pour conjurer l'endettement abyssal qui a conduit à leur perte l'Ancien Régime puis le Directoire, Napoléon Bonaparte crée en 1800, sous le Consulat, la Banque de France pour stabiliser le financement de l'État. Sous l'Empire (1800-1814), il fonde une administration financière centralisée dotée d'un réseau national de comptables publics placés sous le contrôle de la Cour des comptes mise en place en 1807. Sous la Restauration (1814-1830) et la monarchie de Juillet (1830-1848), les grands principes budgétaires et comptables sont consacrés et le Parlement voit ses pouvoirs financiers renforcés malgré le caractère fort censitaire (c'est-à-dire conditionnant le droit de vote au paiement d'un impôt) du régime. Si les députés sont élus au suffrage universel direct masculin à partir de la Seconde République (1848), il faut attendre la fin du Second Empire pour que le débat budgétaire au Parlement devienne plus démocratique. Sous la III^e République (1870-1940), les Commissions des finances de la Chambre des députés et du Sénat maîtrisent la politique budgétaire, maintenant le gouvernement dans une certaine subordination.

Le développement de l'interventionnisme public à partir de la Première guerre mondiale puis la progression des idées keynésiennes dans les années 30 font entrer les politiques budgétaires dans l'ère des finances modernes. Autrement dit, l'État est responsable de la stabilité économique grâce à ses relances contracycliques et ses réglementations économiques. Dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme tenté entre 1946 et 1958 par la IV^e République (mais qui a échoué en pratique), le gouvernement obtient, dans un souci d'efficacité, le monopole de l'initiative budgétaire et les parlementaires ne peuvent plus proposer des augmentations de dépenses. La V^e République renforce et réussit cette rationalisation du parlementarisme, notamment en matière financière avec l'adoption par l'exécutif de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Ce texte réduit considérablement les pouvoirs des parlementaires lors de l'adoption du budget.

Depuis les années 1970, la domination des conceptions néolibérales en économie nous a fait entrer dans une période nouvelle que nous connaissons encore aujourd'hui : les finances publiques contemporaines. La dépense publique est réputée inflationniste et la confiance dans le marché discrédite les régulations étatiques. Le développement du libre-échange rend les relances conjoncturelles moins efficaces et la stabilité monétaire est censée attirer les investisseurs et les capitaux. Dans ce contexte, la priorité est donnée en politique budgétaire à la maîtrise de la dette publique et à la lutte contre les déficits. L'adoption de la monnaie unique avec le Traité de Maastricht en 1993 et la création de la zone euro à partir de 2002 furent l'occasion de mettre en place une Banque centrale particulièrement indépendante et de soumettre les États membres à une discipline budgétaire dans le but de libérer davantage le marché de l'interventionnisme public et d'empêcher le retour de l'inflation. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée en 2001 introduit aussi dans la gestion publique un souci de mesure de la performance et d'autonomie des gestionnaires afin de rendre l'État plus efficace et de réduire les déficits.

B Les origines du droit des finances publiques aux États-Unis

L'exceptionnalisme de ce que l'on pourrait qualifier en France de droit public financier américain découle du fait que, contrairement à la plupart (toutes ?) des démocraties semblables, ce droit est marqué par la division des pouvoirs, des institutions et des acteurs impliqués et son corollaire, le conflit permanent et la nécessité de trouver des compromis toujours aléatoires et jamais stables (II). Les raisons se trouvent dans l'histoire constitutionnelle et politique américaine (I).

I Les origines historiques

Une des raisons principales de la Déclaration d'indépendance américaine du 4 juillet 1776 est liée à des motifs financiers et fiscaux. Le fameux *No taxation without Representation*, au cœur du modèle parlementaire britannique, fut utilisé par les colons américains pour s'opposer aux volontés de Westminster de les taxer, en arguant du fait que les colonies britanniques d'Amérique du Nord n'étaient pas directement représentées au Parlement de Londres.

Sans revenir en détail sur ces aspects, cela reflète plus largement l'idée que, compte tenu de la colonisation, les finances publiques des États-Unis trouvent leurs origines dans le système britannique, mais qu'il serait totalement faux de les y cantonner, tant le droit américain s'est