

DÉFINIR LES FINANCES PUBLIQUES

La définition d'une discipline n'est jamais anodine. Si elle peut parfois paraître artificielle et résulter de querelles d'influences entre universitaires, il faut néanmoins bien prendre conscience qu'une réflexion sur les limites et les méthodes d'analyse des finances publiques est indispensable à la bonne compréhension de la complexité et de l'unité du débat relatif à l'utilisation des « deniers publics » (pour reprendre l'expression usitée avant 1962). Il n'est pas concevable pour un candidat aux concours d'aborder les finances publiques à partir d'une conception trop restrictive de la matière. Une approche strictement positiviste centrée sur la description des techniques du droit budgétaire ne permet pas d'expliquer les réformes en cours et de comprendre les liens entre les finances étatiques, locales, sociales et européennes.

I. Une matière fondamentale à la compréhension de l'action publique

Les finances publiques sont au cœur de la vie administrative, de la réalisation de l'intérêt général et, indirectement, de l'épanouissement de la sphère privée. Il est donc nécessaire que ce phénomène fasse l'objet d'études visant à comprendre les mécanismes de la prise de décision, à les encadrer et à les contrôler par l'examen des résultats (recherchés et/ou obtenus). L'originalité de cette discipline est qu'elle est encore en pleine réflexion sur son contenu et sa finalité.

A. Des « finances »... « publiques »

Les deux termes qui composent l'énoncé de la matière ont été discutés.

► La signification du terme « finances » : un bornage « scientifique »

Étymologiquement le terme « finances » vient du verbe « finer » qui signifiait en ancien français mettre fin à une transaction

par le paiement d'un prix. Le lien avec l'argent semble évident mais il montre aussi l'importance de l'échange et d'une certaine réciprocité entre les parties. À la différence de « la finance », qui traite plutôt de l'activité bancaire et boursière, les finances ont très rapidement désigné l'intervention de la puissance publique par l'intermédiaire de la préparation de son budget regroupant les dépenses, les charges et les recettes, les ressources. Elles ont également désigné toutes les procédures décisionnelles ayant une incidence sur l'équilibre budgétaire.

Les finances regroupent à la fois le droit budgétaire, le droit fiscal, la **comptabilité publique** et la science administrative que, depuis quelques années, on commence à nommer le management public. La doctrine cherche depuis longtemps à bâtir des fondements « scientifiques » accordant à l'expert une qualité, une légitimité l'autorisant à peser sur la décision politique. La question centrale dont les finances ont beaucoup de mal à se défaire est la place de l'idéologie dans la formulation des grilles de lecture, des schémas d'analyse de l'interventionnisme économique et financier. Depuis l'entrée dans la crise économique et idéologique du dernier quart du XX^e siècle, la doctrine universitaire commence à admettre que son rôle consiste avant tout à analyser les mutations du pouvoir financier, non pas en ignorant la présence des idéologies, mais en décortiquant tous les aspects d'une matière « carrefour » des sciences sociales, selon l'expression de P.-M. Gaudemet. C'est ainsi que le débat recommence à porter depuis 2001 sur la fonction de l'expert, du technicien dans la prise de décision. La multiplication des normes juridiques financières censées améliorer la transparence, la souplesse, la rapidité, l'efficacité des politiques doit être analysée avec la conviction qu'aucune méthode n'est neutre, que l'objectivité des critères et des instruments n'est qu'un mythe qu'il faut démasquer afin de prendre chaque décision en toute connaissance de cause. Si le monde est « désenchanté » (M. Weber), l'observateur attentif dispose de tout son esprit critique pour s'interroger sur les instruments et les institutions dont la puissance publique se dote pour agir dans le domaine financier. Les finances publiques ont fait le choix de dépasser la simple description des règles pour tenter de développer une approche rationnelle d'un phénomène complexe.

► **Le débat sur les limites de la matière : l'adjectif « publiques »**

Au-delà de toutes les querelles idéologiques sur les dérives de l'interventionnisme (cf. leçon n° 2), il convient d'adopter une conception large de la matière reposant sur une approche organique et fonctionnelle. Les finances publiques concernent à la fois l'activité financière des personnes morales de droit public (État, collectivité territoriales, établissements publics) et l'étude du

cheminement de l'argent public (fiscalité, dotation, subventions). Cette approche large correspond d'ailleurs à celle que retient la Cour des comptes et permet de conceptualiser toutes les formes de dépenses ou de recettes publiques (dépenses fiscales, **prélèvements obligatoires**...). Elle présente en plus l'avantage de ne pas dépendre des autres branches du droit. Jusqu'à présent aucune définition ne fait l'unanimité, ce qui ne veut pas dire qu'il faut renoncer à se mettre d'accord sur un socle commun. C'est essentiellement sur les marges, sur les frontières que le débat demeure. Les finances publiques vont devoir être capables de traiter de toutes les techniques nouvelles. Elles ne peuvent pas rejeter *a priori* l'examen de certaines questions, faute de quoi elles ne parviendraient pas à concevoir des instruments utiles. Pour ne prendre que quelques exemples, le développement des échanges par internet oblige à revoir les systèmes classiques de la fiscalité ; le développement du commerce international pèse sur les aides publiques en faveur des entreprises.

C'est ainsi que la problématique de la « nouvelle gestion publique » trouve sa place dans cette discipline. Même si régulièrement certains auteurs prônent un rapprochement entre les finances publiques et les finances privées, en expliquant que ce qui fonctionne pour les entreprises doit être transposé à la sphère publique, il est important de garder à l'esprit que les deux sphères ne sont pas identiques. Depuis l'Ancien Régime, le droit a toujours tenu à marquer les différences entre les deux sphères, publique et privée, en préconisant le développement d'instruments financiers spécifiques. C'est sur les objectifs poursuivis que les différences sont inconciliables. La recherche d'un profit maximum et de la rentabilité à court terme peut parfaitement guider un entrepreneur privé, alors que la satisfaction de l'intérêt général doit demeurer la priorité de toute action publique. Dans son ouvrage *Théorie générale de l'emploi, de la monnaie et de l'intérêt*, John Maynard Keynes (1883-1946) explique que « l'important, pour l'État, n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment ». Il est indéniable que les méthodes employées dans la gestion des finances publiques peuvent être réformées mais, comme pour toute réforme, il faut une réflexion suffisante sur les motifs et les objectifs à atteindre. L'efficacité ne doit pas devenir un but de l'action, elle doit rester un aspect de la détermination des instruments et des réglementations. Lorsque la France décide de renforcer le principe de solidarité entre les générations, elle prend une décision qui est économiquement discutable, sans pour autant être politiquement inacceptable. Le rôle des finances publiques en tant que discipline universitaire est d'offrir les

moyens d'adopter une réglementation transparente, c'est-à-dire cohérente juridiquement, politiquement et économiquement.

B. Les finances publiques ou la nécessaire multidisciplinarité

Les finances publiques ne se résument pas au droit budgétaire, sans quoi elles ne pourraient se satisfaire d'une présentation descriptive des procédures et des institutions. Compte tenu de l'intense mouvement normatif de ces dernières années, elles sont devenues un moyen d'interroger les fonctions et les instruments de la puissance publique (J. Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 3^e éd., 2008). Elles vont jusqu'à interpeller les juristes, praticiens ou théoriciens, sur la manière dont ils doivent appréhender l'étude et l'interprétation de la norme et sa qualité.

► La dimension juridique des finances publiques

La première question généralement abordée est celle de la procédure budgétaire. Le droit sert alors à organiser les débats devant permettre l'adoption des budgets des personnes publiques. Cela suppose de connaître avec précision les diverses formes d'organisations politiques et administratives. L'analyse des procédures est une illustration pratique des grandes questions de **droit constitutionnel** portant sur la séparation des pouvoirs, les formes de responsabilité des décideurs publics et des techniques de contrôle (avant, pendant et après). L'État n'ayant pas le monopole des dépenses publiques, se multiplient les budgets autonomes. Une bonne compréhension des **institutions administratives** et des liens qui les unissent permet d'avoir une lecture critique et complète des réformes. La relance de la décentralisation, comme la création d'établissements publics reposent à chaque fois sur un mécanisme financier dont les incidences sont fondamentales sur la pérennité de la réforme.

L'État, comme les autres personnes morales, ne disposant pas d'une réserve sans fond de liquidité, il ne faut pas limiter l'étude à la conception du budget. Les questions de gestion de la trésorerie sont désormais au cœur des préoccupations et obligent à connaître les grands principes et techniques de **comptabilité publique**. À l'image des finances locales, le débat sur l'adaptation du plan comptable général est régulièrement relancé.

Pour mener à bien une politique de dépenses publiques, il faut dans le même temps être capable de concevoir un mode de financement adapté. Sans être le seul, la **fiscalité** est le procédé le plus employé. La création d'une nouvelle imposition implique une réflexion sur des notions de droit privé car, quelle que soit sa forme, l'impôt est une atteinte à la propriété privée au nom de l'intérêt général.

► Les liens avec d'autres disciplines

Il est vain de vouloir isoler les finances publiques des autres disciplines : elles constituent au contraire une science « carrefour ». Elles doivent être appréhendées comme le lien entre les disciplines juridiques, la science politique, l'économie, la sociologie et la philosophie politique. Ce lien, le baron Louis (ministre des Finances à partir de 1814) le résumait en ces termes à Guizot : « Faites-moi de bonnes politiques et je vous ferai de bonnes finances ». La lecture des normes financières, des budgets publics permet en effet de connaître la situation d'un pays, son organisation, ses priorités, son mode de fonctionnement. D'ailleurs, « 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 charges publiques pour se procurer les recettes collectives indispensables à la couverture des dépenses, c'est-à-dire pas d'activité financière... la science financière est donc politique par nature » (G. Dehove, « Science et finances, science économique et science politique », Deux siècles de fiscalité française, 1973).

Or, qui dit lien avec les questions politiques, entend ne pas minimiser la dimension économique des finances publiques. Cette relation est d'ailleurs double car la réussite de chaque politique publique va dépendre du contexte économique et dans le même temps avoir une incidence sur celui-ci. Au moment où l'État prône un passage à une culture de résultats, ce rappel est primordial. L'action publique au travers des politiques budgétaires doit tenir compte des engagements internationaux de la France (construction européenne et organisation mondiale du commerce), de la conjoncture économique (prix des matières premières, coûts de la main-d'œuvre, taux d'intérêt...). Il faut créer des instruments de mesure préalable capables d'anticiper tous les effets directs et indirects des choix budgétaires. Une connaissance précise des circuits économiques et des réactions de l'ensemble des agents s'avère fondamentale pour décider les formes de dépenses publiques. En économie, une distinction est opérée entre les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement (venant grossir le patrimoine) et les dépenses de transfert (simple transit des sommes dans les budgets publics avant une redistribution vers le public concerné : particuliers ou entreprises). Cette classification n'est pas sans ambiguïté, mais elle oblige le responsable du budget à motiver ses choix et favorise le développement d'un suivi de l'exécution. On remarque que les gouvernements successifs admettent désormais l'idée que faute d'avoir des certitudes absolues sur la fiabilité des « sciences économiques », il est parfaitement légitime d'accepter l'idée que la dépense publique, notamment dans sa finalité sociale, puisse

être fondée sur une dimension éthique que le droit va autoriser en créant de nouvelles obligations à la charge de la collectivité (solidarité, développement durable). C'est ce que certains appellent la post-modernité qui transforme la puissance publique.

II. Le cadre juridique des finances publiques

Trop souvent, l'attention se portera sur les règles applicables à l'État centralisé. Il faut pourtant toujours avoir à l'esprit que le dispositif normatif doit garantir un traitement adapté à chaque type de politique publique (conception, exécution, contrôle). Le budget de l'État n'est d'ailleurs pas toujours le mécanisme le plus novateur ou le plus efficace. Les finances publiques sont souvent le lieu d'expérimentations volontaires ou non.

A. Les sources juridiques

En France, la Constitution de 1958 reprend la conception largement admise dans les pays occidentaux de la hiérarchie des normes de type pyramidal. Cette théorie a été formulée par H. Kelsen (Théorie pure du droit, 1934). La Constitution est devenue une véritable norme de droit positif dont la fonction est de garantir une cohérence du système normatif. Ce rehaussement des normes est important en matière budgétaire et financière car non seulement la répartition des rôles entre les diverses institutions est précisément inscrite dans les textes, mais le contenu des futures normes est préventivement délimité afin d'éviter que les règles nouvelles ne viennent perturber certaines valeurs fondamentales (liberté, égalité...).

► Le bloc de constitutionnalité

En tant que telle, la Constitution s'efforce de répartir les domaines de compétence respectifs entre l'Exécutif et le Législatif à partir d'un mécanisme de responsabilité politique. Elle détermine les catégories de lois (art. 34 C) et leur contenu possible, renvoyant au domaine réglementaire le soin de prendre les mesures nécessaires (art. 37 C). À ce titre, elle apporte quelques indications sur le déroulement de la procédure budgétaire avec une priorité accordée à l'Assemblée nationale dans l'examen du budget de l'État (art. 39 C), une limitation du droit **d'amendement** (art. 40 C) et un calendrier (art. 47 C). Elle garantit enfin le rôle de la Cour des comptes (art. 47 C). Par contre, elle est relativement discrète sur le contenu des finances publiques.

C'est grâce au travail d'interprétation du Conseil constitutionnel que le bloc de constitutionnalité est devenu une source de droit positif (44 DC du 16 juillet 1971). Sa jurisprudence combine les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

de 1789 avec des garanties d'équilibre du débat démocratique (art. 13 et 14) et le préambule de la Constitution de 1946 qui accorde des droits économiques et sociaux. En plus, le juge constitutionnel a donné à sa fonction une dimension nouvelle en parvenant à faire admettre que son contrôle pouvait porter sur le fond des dispositions financières. Ce progrès remonte au début de la V^e République avec l'intégration de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 au bloc de constitutionnalité. Le droit constitutionnel est aujourd'hui une source pragmatique du droit des finances publiques car les juges ne sont pas limités par une approche contingente des questions. Ils vont ainsi découvrir de nouveaux principes (la sincérité, art. 32 et 33 LOLF), mettre en œuvre de nouveaux objectifs de valeur constitutionnelle propres à la matière financière (la maîtrise des dépenses, cf. CC 283 DC du 8 janvier 1991). Ses prises de position ne sont pourtant pas toujours suffisantes pour garantir une protection efficace (cf. le débat sur la suppression des impôts locaux, leçon n° 9 ou le financement de la Sécurité sociale, leçon n° 14). Toujours est-il que le Conseil constitutionnel participe à l'actualisation constante des textes à partir de méthodes d'analyse démonstratives voire directives (réserves d'interprétation notamment).

► Les lois organiques

L'article 34 C impose qu'une loi organique habilite le législateur organique à définir les règles relatives à la présentation et au contenu des lois de finances, ainsi que les règles relatives à leur discussion et à leur adoption par le Parlement. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 était présentée comme la « constitution financière ». Elle avait pour fonction de poser un cadre à la discussion budgétaire afin de garantir la transparence décisionnelle et l'adoption du budget avant le début de l'année civile. Ce texte a très souvent été critiqué. Tout d'abord à cause de sa procédure d'adoption basée sur une ordonnance de l'article 92 C instituée sans passer, ni par la ratification du Parlement, ni par le contrôle du Conseil constitutionnel. Ensuite, l'imprécision de son contenu est à l'origine de nombreuses polémiques et dérives, faute d'une interprétation claire. L. Philip affirme que « la loi organique du 2 janvier 1959 est sans doute la plus mal rédigée de toutes les lois organiques » (« Une décision un peu hâtive », *Le Monde* du 3 janvier 1980). Pour M. Charasse, « modifier l'ordonnance organique c'est un peu toucher aux tables de la Loi » (séance Assemblée nationale du 29 juin 1992). Rien n'interdisait pourtant d'en modifier le contenu comme cela a été fait à deux reprises, en 1971 et en 1995. Les critiques de la part de la Cour des comptes ont fait prendre conscience de la nécessité de concevoir une réforme globale des finances de l'État pour revenir sur certaines pratiques budgétaires. Parmi les remarques régulières (rapport

au président de la République de 1990), la Cour des comptes dénonce ainsi « la dérive coutumière qui s'est instaurée ». Il faut mentionner que faute de sanctions effectives, on assiste à :

- la violation des règles d'utilisation des **décrets d'avances**, des procédures d'**annulation de crédits**, des transferts de crédits ;
- l'utilisation de la période complémentaire pour imputer des opérations d'un **exercice** à un autre ;
- l'inscription de crédits à un chapitre réservoir alors que le chapitre de destination est connu, souvent pour éviter un débat sensible devant le Parlement ;
- les créations d'emploi par simples arrêtés ministériels ;
- l'ouverture de crédits par des lois de finances rectificatives tellement tardives qu'ils ne peuvent qu'être reportés ;
- le contournement des principes budgétaires par l'abus des budgets annexes ou des fonds de concours non réguliers...

Après 35 tentatives de réforme, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 est issue d'une proposition parlementaire qui a obtenu l'aval des deux assemblées et sur laquelle l'Exécutif a volontairement fait le choix de ne pas intervenir. Véritable prouesse politique, ce texte se présente comme l'instrument par lequel l'autorisation parlementaire doit retrouver toute son autorité, mais aussi comme une réforme en profondeur du cadre de la gestion publique orienté vers le résultat et la recherche de l'efficacité. À partir d'un cadre juridique novateur, la LOLF cherche à répondre à deux faiblesses traditionnelles des finances publiques : le suivi de la dépense cantonné à une approche quantitative et une fragmentation du budget rendant impossible toute lisibilité des priorités de l'État. Reste à savoir si ce texte est suffisamment bien rédigé pour remplir les fonctions qu'il s'est fixées.

► Le droit international

Le droit français a fait le choix de s'inscrire dans un système moniste. Selon l'article 55 de la Constitution, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Le droit communautaire connaît lui une place particulière dans le titre XV de la Constitution. Il a conduit la France à procéder notamment en matière financière à des transferts de souveraineté (1992 : traité de Maastricht...). Les réglementations communautaires vont influencer l'ensemble des politiques publiques tant au niveau des ressources (directive sur la TVA) que sur les dépenses (définition de la concurrence).