

## Présentation générale des finances publiques

---

La définition des finances publiques est relativement complexe et ne doit pas se réduire au strict droit budgétaire. Il faut bien prendre conscience qu'une réflexion sur les limites et les méthodes d'analyse des finances publiques est indispensable à la bonne compréhension du débat relatif à l'utilisation des « deniers publics » (expression antérieure à 1962). Une approche strictement 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.

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. L'originalité de cette discipline est qu'elle est encore en pleine réflexion sur son contenu et sa finalité.

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 (charges) et les recettes (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 une partie de la science administrative dans sa dimension **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<sup>e</sup> 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** (P.-M. Gaudemet). Depuis 2001, la fonction de l'expert, du technicien dans la prise de décision face au

politique est débattue. 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.

Les finances publiques se définissent par opposition aux finances privées. Si la problématique des deux matières est relativement proche, à savoir le financement des activités prévues par les autorités décisionnaires, les particularités qui caractérisent les acteurs publics ont justifié le développement parallèle de deux disciplines.

Les finances publiques concernent à la fois l'activité financière des personnes morales de droit public (État, collectivités 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 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.

C'est ainsi que la problématique de la « **nouvelle gestion publique** » trouve sa place dans cette discipline. Certains auteurs prônent ainsi 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 français 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. John Maynard Keynes (5 juin 1883-21 avril 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 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.

**Pour en savoir plus**

- M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, 9<sup>e</sup> édition, 2008 : l'introduction générale pose parfaitement la problématique des finances publiques.
- A. Sine, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Économica, Collection Études Politiques, 2006 (ouvrage qui aborde la question budgétaire dans ses relations avec le politique).

**Fiches relatives au thème**

1. *Le cadre multidisciplinaire des finances publiques*
2. *Le cadre constitutionnel des finances publiques*
3. *La juridicisation croissante des finances publiques*
4. *La lente formation des finances publiques de l'Ancien Régime à l'Empire*
5. *Des finances classiques aux finances publiques modernes*

## FICHE 1. Le cadre multidisciplinaire des finances publiques

---

Les finances interrogent les fonctions et les instruments de la puissance publique. Elles interpellent les praticiens et les théoriciens sur la manière dont ils doivent appréhender l'étude de la norme et de son adaptation à la réalité socio-économique. Depuis 2001, tous les acteurs administratifs sont tenus de revoir leur mode de fonctionnement et d'organisation afin de faire progresser la déconcentration des institutions étatiques et d'accompagner la relance de la décentralisation. La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'inscrit dans ce mouvement.

### A. La dimension juridique des finances publiques

1) La **procédure budgétaire** est souvent la porte d'entrée dans la discipline. 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 repose à chaque fois sur un mécanisme financier dont les incidences sont fondamentales pour la pérennité de la réforme.

2) 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 l'élaboration 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.

### B. Les finances publiques, une science sociale en mutation permanente

1) 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. 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).

2) Il ne faut sous-estimer la **dimension économique** des finances publiques. La réussite de chaque politique publique va dépendre du contexte économique et dans le même temps avoir une incidence sur celui-ci. 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 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. Les gouvernements successifs admettent désormais l'idée que faute d'avoir des certitudes absolues sur la fiabilité des « sciences économiques », il est 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).

## FICHE 2. Le cadre constitutionnel des finances publiques

---

En France, la Constitution de 1958 reprend la conception largement admise dans les pays occidentaux d'une 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** et le respect de la séparation des pouvoirs. 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...).

### A. L'inscription des finances publiques dans le bloc de constitutionnalité

1) 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. Modifiée à 24 reprises (récemment par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République), 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. 47-2 C). Par contre, elle est relativement discrète sur le contenu des finances publiques.

2) 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. Dès lors qu'il a été régulièrement saisi, 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<sup>e</sup> 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 qui a été reprise aux articles 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, thème 15 ou le financement de la Sécurité sociale, thème 18). 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).

## B. L'importance des lois organiques

1) Ces lois sont des mesures d'application de la Constitution. Sans elles, les dispositions du texte fondateur seraient largement inapplicables. L'article 34 C impose une **loi organique** afin de 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 (fiche 16). Chaque domaine des finances publiques (finances sociales et locales) a ainsi fait l'objet de diverses lois organiques cherchant à chaque fois à améliorer les règles budgétaires et le contrôle de la dépense publique.

2) Après **35 tentatives** de réforme des finances de l'État, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, issue d'une proposition parlementaire, a obtenu l'aval des deux assemblées. À noter que l'Exécutif a volontairement fait le choix de ne pas intervenir dans le débat. 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.

### FICHE 3. La juridicisation croissante des finances publiques

---

Le droit constitutionnel ne peut résoudre à lui seul toutes les questions juridiques que soulèvent les finances publiques. C'est donc à une multitude de normes infra-constitutionnelles que va revenir la tâche d'encadrer la liberté décisionnelle de l'administration et de permettre un contrôle de la dépense publique. En plus des normes de droit interne, les administrations françaises doivent intégrer des contraintes extérieures provenant de l'internationalisation de notre économie et de l'enracinement de la construction de l'Union européenne.

#### A. L'importance grandissante des normes de droit international

1) Le droit français a fait le choix de s'inscrire dans un **système moniste** (un seul ordre juridique) qui suppose que toutes les règles juridiques soient compatibles entre elles. 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 ». Cette règle oblige désormais chaque administration à respecter l'intégralité des engagements internationaux en considérant que les normes qui y sont édictées priment sur le droit interne. Cela oblige par exemple à définir précisément le statut des collectivités territoriales et la notion d'autonomie (article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale votée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe).

2) Parmi les règles de droit international, le droit de l'Union européenne occupe une place particulière comme le souligne l'existence du titre XV de la Constitution actuellement en vigueur (et plus encore sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 qui doit entrer en vigueur en même temps que le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007). Les normes édictées par les institutions de l'Union européenne (règlements et directives) encadrent la liberté décisionnelle en obligeant au respect de certains principes fondamentaux (interdiction des monopoles, libre concurrence, non-discrimination, définition de l'intérêt communautaire.). L'approfondissement de la construction européenne a conduit la France à procéder notamment en matière financière à des transferts de souveraineté touchant la monnaie (1992 Traité de Maastricht) et la fiscalité. Les réglementations communautaires influencent l'ensemble des politiques publiques tant au niveau des ressources (directive sur la TVA) que sur les dépenses (définition des marchés publics). La liberté de concevoir les budgets publics est également limitée par l'engagement de la France à respecter les critères d'équilibre inscrits dans le pacte de stabilité et de croissance (fiche 9).

#### B. La grande diversité des normes infra-constitutionnelles

1) Le droit interne est constitué d'une multitude de normes d'origines et de valeurs juridiques différentes. Les finances publiques n'échappent pas à cette profusion. Les **règlements des assemblées** fixent les conditions de fonctionnement des chambres élues, notamment lors de la discussion et du vote du budget. Elles ne font pas partie du bloc de constitutionna-