

Partie I

La construction du système financier public

«Tous les Français ont une part réelle de responsabilité dans l'administration des finances de l'État et dans la distribution, entre les citoyens, des charges publiques. Cela est vrai dans la plus humble des communes de France, dans le plus pauvre bureau de bienfaisance, comme dans les communes de plusieurs milliers [...] d'habitants et dans celles qui sont aussi riches et quelquefois plus dépensières que des États. Combien cette responsabilité n'est-elle pas plus lourde encore quand il s'agit de la France entière, représentée dans son Parlement par les élus du peuple». Ces premiers mots de la préface du dictionnaire des finances, signés par Léon Say en 1889, sont toujours actuels; ils rappellent l'importance du droit public financier, de la science des finances, pour chaque citoyen de notre pays.

Pour comprendre ce rôle joué par le citoyen, il est indispensable de débiter l'étude du droit public financier par les rouages de sa construction, dans laquelle le citoyen est d'ailleurs placé au cœur, comme l'illustre parfaitement la Révolution française, qui était avant tout une révolution fiscale; le tiers état de l'Ancien régime ne contestant pas la nécessité d'une contribution commune mais ses modalités de fixation et de perception.

On le verra, à partir de 1789, le système financier public s'est construit de plusieurs manières. Parmi les facteurs qui ont conduit à son façonnement actuel, l'histoire explique ses fondements, notamment avec la Révolution française (chapitre 1). Le droit participe également à sa construction, par la mise en place du budget et son encadrement par des principes budgétaires (chapitre 2). Enfin, les idéologies ont aussi une part dans l'évolution du système financier public, en particulier en raison de la place et du rôle de l'État (chapitre 3).

Chapitre 1

La construction historique du système financier public

La construction des États parlementaires est étroitement liée à celle du système financier public, au cœur duquel se trouvent le consentement à l'impôt et le contrôle des dépenses publiques (I). Le système financier public français trouve ses origines au moment de la Révolution française (II) et de la Restauration (III).

I. Les finances publiques aux origines de l'État parlementaire

Dès le Moyen Âge, les gouvernants ont mis en place des armées pour protéger les richesses de leur population et leur territoire. Il leur a alors fallu créer un financement stable, une administration chargée d'établir et de collecter l'impôt, ainsi qu'un cadastre.

REMARQUE Le cadastre est un élément indispensable pour asseoir les impôts fonciers. Il s'agit de documents typographiques permettant de déterminer les propriétés foncières, leur nature et d'évaluer leur revenu. Sous l'Ancien régime, seules les provinces du Languedoc et de Provence disposaient d'une organisation cadastrale permettant une application efficace de la fiscalité foncière.

En procédant de la sorte, la royauté a acquis une légitimité pour lever l'impôt et s'est présentée comme étant seule en mesure d'assurer l'intérêt général et le bien-être des populations. En contrepartie, les habitants devaient contribuer au financement du Royaume.

Les guerres devenant de plus en plus nombreuses et onéreuses, les souverains vont toutefois être obligés de demander à leurs sujets de les aider, y compris financièrement. C'est ainsi que Philippe IV Le Bel a décidé de réunir, en 1314, les États généraux, composés de délégués envoyés par les trois ordres (états) du royaume : clergé, noblesse et tiers état. Les délégués n'acceptaient pas directement de contribuer aux charges du souverain et négociaient avec celui-ci. L'impôt était d'abord provisoire, puis deviendra permanent au xv^e siècle. La régularité de la réunion des États généraux constituera l'embryon d'une institution parlementaire. Il s'agit là de la mise en place de la première forme de consentement à l'impôt et de légitimité politique de l'impôt.

Avec l'avènement de la monarchie absolue, cette légitimité s'est amoindrie. Les États généraux ne seront plus réunis à partir de 1614, jusqu'à la Révolution française de 1789.

REMARQUE Bien avant la France, le principe du consentement à l'impôt a été à la source de l'État parlementaire en Angleterre. En 1215, les barons anglais imposent à Jean sans Terre, dans la Magna Carta, leur consentement aux prélèvements imposés par le roi. En 1628, la Petition of Rights réclame un consentement à l'impôt formulé par le Parlement. C'est en 1689 que ce principe sera acquis dans la Bill of Rights. Puis, le principe du consentement à l'impôt a été posé aux États-Unis dans la Déclaration des droits de l'État de Virginie du 12 juin 1776 et surtout dans la Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776.

Pour aller plus loin

A. Barilari, *Le consentement à l'impôt*, Paris, Presse de Science Po, 2000, 146 p.

II. La révolution fiscale

La Révolution française est avant tout une révolution fiscale pour trois grandes raisons.

En premier lieu, à partir du xvi^e siècle, le roi décidait unilatéralement du montant des impôts selon son bon vouloir, sans réunion des États généraux. En d'autres termes, il décidait seul du taux, de l'assiette et des modalités de recouvrement du prélèvement fiscal. Parallèlement, le roi était libre de l'utilisation des dépenses publiques. Il ne rendait de compte à personne de l'utilisation des sommes collectées au titre des impôts.

En deuxième lieu, le système fiscal de l'Ancien régime se caractérisait par son injustice. L'impôt pesait en effet sur le seul tiers état et non sur la noblesse et le clergé, en raison de privilèges fiscaux.

En troisième et dernier lieu, il n'existait pas d'administration fiscale. L'impôt était collecté par la Ferme générale, société de droit privé dont les agents, les fermiers généraux, se rémunéraient sur l'argent perçu des contribuables. Plus encore, au-delà de la commercialisation dont faisait l'objet le recouvrement de l'impôt, ce système a été contesté dès lors qu'aucune garantie n'était accordée aux contribuables, ce qui a conduit à de nombreuses exactions et a renforcé le sentiment d'injustice fiscale.

C'est pourquoi, sous l'influence des Lumières et des physiocrates (A), les révolutionnaires vont s'attacher à poser de grands principes régissant le droit fiscal et à mettre en place un nouveau système fiscal (B).

A. Les influences idéologiques

Les révolutionnaires vont dégager des principes devant fonder le système fiscal sous l'influence des philosophes des Lumières (1) et des physiocrates (2).

1. L'influence des Lumières

La légitimité du système financier public, plus exactement des impôts, a été formalisée juridiquement au moment de la Révolution, sous l'influence des Lumières.

Dès 1765, Jean-Jacques Rousseau indiquait, dans son Discours sur l'économie politique, que « cette vérité que les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du Peuple ou de ses représentants, a été reconnue généralement de tous les Philosophes et Jurisconsultes qui se sont acquis quelque réputation dans les matières de droit politique ». Montesquieu, dans De l'Esprit des lois en 1748, expliquait que « si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle risque de perdre sa liberté parce que la puissance exécutive ne dépendra plus d'elle et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre ».

On le voit à travers ces exemples, le contexte idéologique prérévolutionnaire allait dans le sens d'un consentement régulier du peuple aux impôts. Mais les auteurs des Lumières prônaient également l'égalité devant l'impôt, ce qui sera aussi repris par les révolutionnaires, en réaction aux inégalités notamment sociales et fiscales prégnantes sous l'Ancien régime.

Pour aller plus loin

Hurtado Jimena, « Jean-Jacques Rousseau : économie politique, philosophie économique et justice », *Revue de philosophie économique*, 2010/2 (Vol. 11), p. 69-101.

2. L'influence des physiocrates

La légitimité de l'impôt sera abordée sous l'influence des physiocrates, courant de pensée libérale, dans lequel figurent François Quesnay, Anne-Robert-Jacques Turgot ou encore Pierre-Samuel Dupont de Nemours. Ces différents auteurs ont estimé que le modèle fiscal de l'Ancien régime n'était pas bon et ont inventé un nouveau modèle économique qui va considérablement influencer les révolutionnaires.

Le chef de file de ce mouvement était François Quesnay, médecin de la favorite de Louis XV, qui constatait que les richesses et les marchandises circulaient mal dans la société de l'Ancien régime. Les prix n'étaient pas fixés librement mais par les corporations, tout comme les salaires. Il prend alors modèle sur la nature et plus exactement sur le fonctionnement du corps humain. Selon lui, tout doit se passer comme dans un corps où le sang doit circuler librement.

Cette école de pensée s'est développée à la fin du XVIII^e siècle. Pour ses tenants, l'économie devait être déréglementée c'est-à-dire libéralisée. Les échanges devant être libres, il fallait supprimer les péages à l'entrée des villes et les corporations.

REMARQUE

Les physiocrates étaient archaïques sur un point. Ils estimaient que la source de la richesse était la propriété foncière. Ils vont en déduire un système fiscal qui sera composé d'impôts assis sur la propriété foncière. Les physiocrates n'avaient pas perçu la transformation de la société et l'arrivée de la révolution industrielle dans le cadre de laquelle le travail est la condition du développement industriel. À l'inverse, l'écosais Adam Smith l'avait compris.

Pour aller plus loin

Steiner Philippe, « Les Physiocrates et la Révolution française », *Revue française d'Histoire des Idées politiques*, 2004/2 (n° 20), p. 3.

B. Les différentes étapes de la révolution fiscale

La Révolution française, qui constitue notamment une révolte contre le système financier de l'Ancien régime, a connu différentes étapes. La première d'entre elles est constituée par la déclaration des intentions du roi du 23 juin 1789 qui dispose que « aucun nouvel impôt ne sera établi, aucun ancien ne sera prorogé au-delà du terme fixé par les lois, sans le contentement des représentants de la nation ». Inspirés par les Lumières et les physiocrates, les révolutionnaires se sont ensuite attachés à construire un nouveau système fiscal de toute pièce. Ils ont commencé par poser un certain nombre de principes fiscaux (1), répondant aux critiques du système d'Ancien régime. Puis, ces principes sont venus encadrer quatre nouveaux impôts (2).

1. La définition des principes fondamentaux du droit fiscal

Après s'être déclaré Assemblée nationale, le tiers état a décidé que tous les impôts d'Ancien régime étaient annulés (décret du 4 août 1789) et que désormais aucun impôt ne pourra être levé sans le consentement de l'Assemblée nationale. Ce principe, dit de la légalité fiscale, sera repris à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « 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 ». Ce principe confère une légitimité politique à l'impôt. Les révolutionnaires ont voulu que ce soit le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, qui décide des impôts. Il s'agit là bien d'un consentement, différent de l'assentiment, accord donné au Roi par certains de ses sujets, sous l'Ancien régime.

La Révolution française a également supprimé les privilèges fiscaux, à l'occasion d'une délibération de l'Assemblée nationale intervenue dans la nuit du 4 août 1789. Ce principe sera consacré à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui établit le principe d'égalité devant l'impôt : « 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». Désormais, la loi fiscale doit être la même pour tous, sans distinction sociale, économique ou géographique.

Enfin, un troisième principe a été posé : le principe de nécessité de l'impôt. Il figure aux articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'article 13 évoque en effet que «pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration une contribution commune est indispensable» et l'article 14 que «tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique». Ce principe de nécessité de l'impôt confère à la fiscalité une légitimité financière. L'impôt n'est légitime que parce qu'il sert à financer des dépenses nécessaires au bien commun.

REMARQUE Ces principes, posés en 1789, sont toujours d'actualité et servent toujours de fondement au Conseil constitutionnel lors de son contrôle de conformité a priori ou a posteriori de la loi fiscale à la Constitution. V. Par exemple dans la décision relative à la loi de finances pour 2021, le considérant 12 : «Les dispositions de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne font pas obstacle à ce que, pour des motifs d'intérêt général, le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement d'activités économiques à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques».

2. L'invention d'un nouveau système fiscal

Les révolutionnaires vont bâtir de toute pièce un nouveau système fiscal. Suivant les principes libéraux des physiocrates, ils ont supprimé les impôts de l'Ancien régime pour les remplacer par des impôts assis sur le foncier. Ayant en mémoire le fonctionnement de la Ferme générale, les révolutionnaires voulaient également éviter que l'administration fiscale ait des contacts directs avec les contribuables. C'est aussi pour cela qu'ils ont choisi de taxer la propriété foncière (terrains et maisons).

Le Parlement va créer un premier impôt, la contribution foncière (lois du 23 novembre et 1^{er} décembre 1790). Cet impôt taxait la détention des biens immobiliers par leurs propriétaires. Peu de temps après, le législateur a créé un autre impôt, la contribution mobilière par les lois des 13 janvier et 18 février 1791. Cet impôt taxait la valeur locative des biens immobiliers, c'est-à-dire le loyer qui pouvait être demandé pour le logement occupé par le contribuable. Il s'agissait d'un loyer estimé. Puis, la loi des 2 et 17 mars 1791 a créé la contribution des patentes, taxant les activités industrielles et commerciales, assise également sur une base foncière. Enfin, le 24 novembre 1798 le législateur a créé la contribution des portes et des fenêtres, imposant les logements en fonction du nombre de leurs ouvertures.

REMARQUE

Ces quatre contributions sont appelées les « quatre vieilles » (sous-entendu contributions). Elles ont connu une pérennité importante puisque deux d'entre elles existent encore et sont perçus par les communes : la contribution mobilière qui est l'ancêtre de la taxe d'habitation et la contribution foncière qui est l'ancêtre des taxes foncières. La contribution des patentes était l'ancêtre de la taxe professionnelle qui a disparu en 2010, au profit de la contribution économique territoriale. Quant à la contribution des portes et fenêtres, elle sera supprimée en 1926.

Toutefois, à l'époque révolutionnaire, il n'existe pas encore de véritable budget. Les parlementaires votent, en effet, simplement les impôts. Ils n'évaluent pas les dépenses, qui restent décidées librement par le Roi. Le pouvoir de dépenser appartenait donc toujours à l'exécutif et ce, jusqu'à la Restauration.

Pour aller plus loin

C. Cadoux, « Du consentement de l'impôt », *Rev. sc. fin.*, 1961, p. 430.

C. Landais, T. Piketty, E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, Seuil, 2011, 140 p.

III. La Restauration, à l'origine du contrôle parlementaire des dépenses publiques

Le pouvoir financier est constitué par l'association du pouvoir de décider de l'impôt et du pouvoir de décider de l'utilisation de l'impôt, c'est-à-dire de dépenser. Or, à partir de 1789, les parlementaires votaient simplement les impôts. Les députés Villèle, Baron Louis et Garnier affirmaient ainsi en 1816 que « vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt a été réservé au peuple, on ne trouve nulle part trace du pouvoir du Parlement d'examiner l'emploi des deniers publics ».

C'est pendant la restauration de la monarchie, période allant 1815 à 1830, que les parlementaires vont se préoccuper de légitimer les dépenses publiques, acquérant ainsi un véritable pouvoir financier. En 1817, les parlementaires seront autorisés à voter les dépenses par ministère. Mais ce pouvoir de contrôle restait imprécis car il ne permettait pas d'autoriser les dépenses en détail. Aussi, les parlementaires vont s'octroyer, dès 1821, le droit de voter les crédits par section d'investissement et de fonctionnement. Or, cette prérogative restait encore trop imprécise. C'est pourquoi, en 1824, ils se verront reconnaître le droit de voter les crédits par article, au sein de chaque section.

Pour aller plus loin

Yves Guéna, *Le Baron Louis, 1755-1837*, Paris, Éditions Perrin, 1999, 287 p.