

Finances publiques de l'État

Leçon 1 : Introduction à l'étude des finances publiques de l'État

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. Présentation du cours, définitions et terminologie.....	p. 2
Section 2. Le champ disciplinaire des finances publiques.....	p. 4
§1. Finances publiques et finances privées.....	p. 4
§2. Finances publiques et droit public.....	p. 4
A. Droit des finances publiques et droit constitutionnel.....	p. 4
B. Droit des finances publiques et droit administratif.....	p. 5
C. Droit des finances publiques et droit international public.....	p. 5
D. Droit des finances publiques et droit de l'Union européenne.....	p. 6
§3. Finances publiques et droit privé.....	p. 6
A. Finances publiques et droit civil.....	p. 6
B. Finances publiques et droit des sociétés.....	p. 7
C. Finances publiques et droit social.....	p. 7
D. Finances publiques et droit pénal.....	p. 7
§4. Finances publiques et politique économique.....	p. 7
A. Finances publiques et économie.....	p. 8
B. Finances publiques et politique.....	p. 8
Section 3. L'évolution des conceptions relatives aux finances publiques.....	p. 10
§1. Les finances publiques "classiques".....	p. 10
A. Le contexte des finances publiques classiques.....	p. 10
1. Sur le plan institutionnel.....	p. 10
2. Sur le plan idéologique.....	p. 11
B. Un budget neutre, limité, et équilibré.....	p. 11
1. Le budget de l'Etat est neutre.....	p. 11
2. Le budget de l'Etat est limité.....	p. 12
3. Le budget de l'Etat est équilibré.....	p. 12
§2. Les finances publiques "modernes".....	p. 13
A. Le contexte des finances publiques modernes.....	p. 13
1. Sur le plan institutionnel.....	p. 13
2. Sur le plan idéologique.....	p. 14
B. Une nouvelle approche du budget de l'Etat.....	p. 15
1. Le budget de l'Etat n'est plus neutre.....	p. 15
2. Le budget de l'Etat n'est plus limité.....	p. 15
3. Le budget de l'Etat n'est plus équilibré.....	p. 16
Section 4. Les sources juridiques des finances publiques.....	p. 17
§1. Les sources internationales du droit des finances publiques.....	p. 17
§2. Les sources européennes du droit des finances publiques.....	p. 18
§3. Les sources nationales du droit des finances publiques.....	p. 18

Section 1. Présentation du cours, définitions et terminologie

L'intitulé de ce cours, "**Finances publiques de l'État**", appelle quelques précisions préliminaires. En effet, l'expression générique "finances publiques" renvoie le plus souvent aux finances de l'ensemble des entités de la sphère publique, à savoir des "Administrations" au sens large.

Ici, l'adjonction des termes "de l'Etat" limite le champ de ce cours à un enseignement que l'on a longtemps dénommé "**Droit budgétaire**", qui se focalise donc sur le **budget de l'État** au travers de ses composantes, des principes qui l'encadrent, et de ses modalités d'élaboration, d'adoption et d'exécution.

Des références seront néanmoins parfois utiles – à titre de comparaison, pour évoquer certaines interactions et pour alimenter la réflexion – aux finances des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, de l'Union européenne, voire aux finances d'autres Etats que la France. Mais il s'agit avant tout, dans ce cours, de développer les **règles et procédures budgétaires et financières qui s'appliquent aujourd'hui à l'État français**.

Le mot "finance(s)" vient du verbe "*finer*" – venant lui-même du nom latin *finis* : "fin", "terme" – qui, en vieux français, signifiait évidemment "terminer", mais aussi, par extension, "mener à terme un paiement" : le paiement constitue en effet la fin de toute transaction.

Aujourd'hui encore, évoquer les finances des États consiste bien à s'intéresser, d'une manière générale, aux opérations qui les conduisent à se procurer des ressources (Cf. Leçon 4) et à financer ainsi leurs charges (Cf. Leçon 5).

En savoir plus : Opérations sur deniers publics

Les opérations qui consistent à se procurer des ressources et à financer des charges sont classiquement désignées, notamment en droit de la comptabilité publique (et bien que les termes ne figurent plus dans les textes en vigueur relatifs à la comptabilité publique (Cf. Leçon 11), par l'expression "**opérations sur deniers publics**". Le denier représentait sous l'Ancien Régime la douzième partie du "sol " (ou "sou").

Juridiquement, on doit remarquer que ces opérations sur deniers publics produisent le plus souvent un changement de nature juridique de ces deniers : ainsi, les prélèvements fiscaux confèrent aux deniers "privés" (ceux du contribuable) le statut de deniers "publics" lorsqu'ils entrent dans les caisses de l'Etat ; inversement, les deniers "publics" deviennent des deniers "privés" lorsque l'Etat effectue une dépense au profit d'une personne privée : rémunération d'un fonctionnaire, versement d'une subvention, ou règlement d'un marché par exemple.

Toutefois, ce changement de nature juridique n'est pas systématique, et lorsque les opérations sur deniers publics se traduisent par des mouvements de fonds entre personnes publiques (Etat et collectivités territoriales par exemple), elles n'en modifient pas la nature juridique.

Mais l'évolution très sensible du rôle des Etats contemporains a eu des répercussions extrêmement importantes sur leurs finances, dont les buts et les moyens ont donc, corrélativement, été profondément transformés.

- D'une part, à **l'approche purement matérielle des finances publiques** (la réalisation d'opérations financières) **s'est ajoutée une dimension institutionnelle**. Les finances ont été de tout temps, et sont toujours, indispensables à la mise en œuvre de la quasi-totalité des décisions de l'administration (par exemple verser un traitement aux fonctionnaires recrutés, ou rémunérer les cocontractants des marchés publics). En outre, elles sont désormais essentielles aux Etats pour exercer l'ensemble de leurs **actions "de puissance publique"**, qu'il s'agisse par exemple de la volonté de relancer certains secteurs de la vie économique ou de mesures visant à la réduction des inégalités sociales.
- D'autre part, et en conséquence, **les finances publiques des Etats sont devenues un atout majeur de la vie politique**, nationale et internationale, dont elles constituent tout à la fois les supports et les enjeux. En effet, **les Etats ont pris conscience du formidable levier que constituent leurs finances pour asseoir de véritables politiques publiques**, dynamiques et efficaces. Cette prise de conscience

fait qu'aujourd'hui l'existence et l'exercice d'un **pouvoir financier** sont au moins aussi importants pour un Etat que la mise en œuvre du **pouvoir politique** dans le cadre de la Constitution.

Afin de mieux cerner l'**impact politico-juridique actuel des finances publiques de l'Etat**, il est nécessaire d'évoquer d'abord l'**interdisciplinarité** de la matière, puis de se référer aux étapes successives de son **évolution**.

Section 2. Le champ disciplinaire des finances publiques

A l'instar de la plupart des disciplines juridiques, les finances publiques ont des interférences multiples tant dans la gestion publique que dans la sphère privée des citoyens.

§1. Finances publiques et finances privées

Les finances des personnes privées, physiques et morales, constituent en principe des **"finances privées"**. Les **"finances publiques"** ont avec elles des caractéristiques communes, mais s'en distinguent sur des points essentiels.

Personnes publiques et personnes privées partagent tout naturellement la même **nécessité de se procurer des ressources pour financer leurs charges** : certaines de ces ressources sont juridiquement de même nature (ressources patrimoniales, rémunération de services rendus, emprunts....) ; certaines de ces charges sont également comparables (rémunération des personnes employées, achats de biens et services, investissements....). Elles connaissent, en outre, la même **exigence de "prévisions budgétaires"**, qui impliquent d'abord des choix – notamment en matière de dépenses, qu'il faudra hiérarchiser – puis des évaluations préalables de ces dépenses et des recettes susceptibles de les financer.

Il existe cependant des différences, qui constituent ce que l'on désigne juridiquement par l'expression **"particularisme des finances publiques"**. Ces différences sont essentiellement qualitatives, et non intrinsèquement quantitatives comme on pourrait être enclin à le croire : en effet, le volume du budget de certaines grandes entreprises privées, voire de certaines personnes physiques, peut être largement supérieur au volume du budget de certaines entités publiques (par exemple des collectivités territoriales de faible importance).

- La première de ces différences est liée aux **buts** qui animent respectivement l'activité des personnes privées (le "profit") et celle des personnes publiques (l' "intérêt général"). Il est vrai que la notion de profit n'est plus aujourd'hui totalement étrangère à l'administration publique, qui est amenée à limiter sinon à supprimer certaines de ses activités de service public en raison de leur coût financier, et qui procède désormais à des évaluations rigoureuses de ses politiques publiques pour en apprécier la rentabilité. Néanmoins, les personnes publiques sont toujours tenues, en principe, d'assurer leurs missions d'intérêt général même si ces missions ne sont pas financièrement rentables.
- La seconde différence tient aux **procédures** spécifiques que les finances publiques peuvent mettre en œuvre : la faculté d'édicter des règles – fiscales notamment – qui s'imposent à tous, ainsi que le droit de prélever l'impôt par voie d'autorité, sont autant de prérogatives de puissance publique dont les personnes publiques ont par définition le monopole. Pour autant, on verra qu'en contrepartie de ces prérogatives de puissance publique, les personnes publiques sont soumises à de lourdes contraintes, en termes de rigueur des procédures et de contrôles notamment, contraintes qui ne pèsent pas de la même manière sur les personnes privées.

§2. Finances publiques et droit public

Il ne saurait être question de dresser un inventaire de toutes les interactions entre les diverses branches du droit public au travers des finances publiques. Il convient simplement de rappeler que **l'action publique met simultanément en œuvre un ensemble de règles indissociables dont les finances publiques sont un rouage essentiel**, qu'elles en constituent l'origine et/ou le prolongement.

A. Droit des finances publiques et droit constitutionnel

A l'instar de tout autre domaine de l'action de l'Etat, ses finances publiques doivent respecter la **répartition constitutionnelle des compétences** entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : à cet égard, l'article 34 de la Constitution dispose expressément que les "lois de finances" relèvent de la compétence du Parlement (Cf. Leçon 9) ; c'est ensuite le Gouvernement qui en assure l'exécution. De même, les rapports que la Constitution instaure au sein du Gouvernement déterminent les relations entre le Premier ministre et le ministre chargé des finances en matière budgétaire (Cf. Leçon 8).

S'agissant des **procédures** proprement dites, les règles et principes qui fondent la procédure législative se retrouvent dans la procédure "budgétaire" d'adoption des lois de finances (bicaméralisme inégalitaire, adoption du texte en termes identiques, intervention d'une commission mixte paritaire, etc....) (Cf. Leçon 9).

Remarque

Si la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'autorise désormais qu'un seul recours à l'article 49-3 de la Constitution par session parlementaire s'agissant de lois ordinaires, elle n'en restreint pas l'usage pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. La pratique démontre d'ailleurs qu'il est fréquemment mis en œuvre (Cf. Leçon 9).

Par ailleurs, les lois de finances relèvent d'un contrôle facultatif de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel (Cf. Leçon 10) au titre de l'article 61 al. 2 de la Constitution, et la Cour des comptes a une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement à diverses étapes du processus budgétaire (article 47-2 de la Constitution) (Cf. Leçon 12).

Dans toutes ces situations, il arrive néanmoins que la Constitution prévoit des dispositions particulières aux lois de finances, pour tenir compte notamment de leur spécificité. Il arrive également qu'elle renvoie expressément à des textes distincts : ainsi, une large part des règles relatives aux finances publiques de l'Etat ne se trouvent pas dans le texte constitutionnel, mais dans une loi organique à laquelle renvoie l'article 34 de la Constitution (Cf. Leçon 3). Le droit des finances publiques ne saurait donc être dissocié du droit constitutionnel.

B. Droit des finances publiques et droit administratif

Le droit des finances publiques et le droit administratif sont tout aussi indissociables.

D'une part, **les finances publiques constituent le moyen essentiel de mise en œuvre de l'action de l'administration**, qu'elle soit "source de prescriptions ou de prestations" (Cf. cours UNJF : **Droit administratif : action et contrôle de l'administration – C. DEFFIGIER et H. PAULIAT**). Les activités administratives de l'Etat occasionnent nécessairement des dépenses. Elles peuvent par ailleurs lui procurer des recettes (redevances pour services rendus ou pour occupation du domaine public, produits des amendes et autres condamnations pécuniaires par exemple).

D'autre part, **les finances publiques** – et plus particulièrement les procédures d'exécution du budget – **mettent en œuvre des procédures du droit administratif**, qu'il s'agisse de prérogatives dites "de puissance publique" (telle la perception de l'impôt "par voie d'autorité"), ou de toutes autres procédures liées à l'exécution de décisions administratives (la rémunération des fonctionnaires est régie par le droit de la fonction publique, le paiement des marchés de l'administration par le code des marchés publics, etc....).

C. Droit des finances publiques et droit international public

Avec la "crise" née en 2008, l'influence de la **situation internationale** sur les finances publiques des Etats n'est plus à démontrer. Mais même hors d'un contexte particulier de crise, l'**interdépendance des économies** (qui traduit ce que l'on dénomme souvent "**mondialisation**") fait que désormais tout événement international (choc pétrolier, guerre locale, pandémie, désordre climatique ou environnemental, etc....) a des répercussions sur les finances de l'ensemble des Etats du monde, touchant même ceux qui ne sont pas initialement concernés par ces événements.

Le **droit international**, quant à lui, impose aux Etats des obligations qui ont très fréquemment des incidences financières. Les dispositions de bon nombre de **traités internationaux** sont susceptibles de générer des charges pour les Etats signataires, à titre de **réparation** (par exemple, le [traité de Versailles](#) qui, en 1919, a prévu les modalités de [réparation des dommages de guerre](#)), ou le plus souvent de **sanction** (ainsi, le [protocole de Kyoto](#) sur les changements climatiques, entré en vigueur en 2005, prévoit de lourdes sanctions financières pour tout Etat dont les émissions de gaz à effet de serre dépasseraient la quantité attribuée).

Par ailleurs, la **qualité d'Etat membre d'une organisation internationale implique une contribution financière nationale à son fonctionnement**, ces organisations ne disposant pas elles-mêmes du pouvoir de lever l'impôt.

On peut également évoquer ici l'**aide financière internationale**, et plus particulièrement l'aide publique aux pays en développement : elle peut être encadrée par des traités internationaux, lesquels créent alors en principe pour leurs signataires l'obligation d'inscrire les dépenses correspondantes dans leur budget.

D. Droit des finances publiques et droit de l'Union européenne

La reconnaissance de l'existence d'un ordre juridique communautaire (*Cf. cours UNJF : [Droit général de l'Union Européenne – M. BLANQUET – Leçon 1](#)*) conduit à examiner à part les relations entre le droit des finances publiques et le droit de l'Union européenne.

Ce dernier implique, pour la France comme pour ses partenaires, l'obligation précédemment évoquée de contribuer financièrement au budget de l'Union. Il édicte par ailleurs des règles d'harmonisation, notamment en matière fiscale, qui ont évidemment des incidences directes sur les finances publiques nationales.

Mais surtout, l'**Union économique et monétaire** a, depuis sa mise en place – et de manière accrue au fil du temps – pour objet et pour effet d'**encadrer les politiques monétaires et budgétaires des Etats membres**, qu'ils aient ou non adopté la monnaie unique : ceci implique non seulement la maîtrise de leurs dépenses et de leurs déficits publics mais aussi, en principe, une coordination de leurs pratiques financières dans le cadre d'une "surveillance multilatérale" (Cf. notamment Leçon 2).

§3. Finances publiques et droit privé

A l'extérieur du droit public, les implications des finances publiques sont également multiples. On se limitera ici à mettre en évidence quelques domaines du droit privé dans lesquels les finances publiques de l'Etat interfèrent sensiblement : dans certaines hypothèses, des règles – non financières – de droit privé ont indirectement des conséquences financières pour l'Etat ; dans d'autres, l'Etat a intentionnellement tenu compte de considérations financières pour établir ou modifier la règle de droit privé.

A. Finances publiques et droit civil

Des exemples simples permettent d'illustrer ces deux séries d'hypothèses.

Ainsi, le droit civil français a pris le parti d'instaurer des relations juridiques différentes selon que deux personnes vivent en concubinage, sont liées par un pacte civil de solidarité (le PACS, instauré en 1999) ou par le mariage, et ce afin de marquer les particularismes respectifs de ces formes d'unions. Dans le prolongement de ces dispositions, le droit fiscal a retenu des modalités d'imposition des personnes physiques qui diffèrent également. En conséquence, l'Etat voit certaines de ses recettes fiscales tributaires des **choix de vie des conjoints**.

D'une manière plus directe, les finances publiques françaises sont souvent mises à profit pour avoir des effets incitatifs ou au contraire dissuasifs sur les choix ouverts aux citoyens/contribuables par le Code civil. En matière de **transmissions de patrimoine** notamment, les interactions entre la fiscalité et les alternatives ouvertes aux détenteurs d'un patrimoine sont délibérément déterminantes : par exemple, le caractère renouvelable des abattements de droits de mutation en cas de donations entre vifs est destiné à encourager une transmission

anticipée du patrimoine entre parents et enfants, et plus particulièrement celle du patrimoine productif (exploitation agricole, fonds de commerce, etc....) ; à l'inverse, la forte majoration des taux des droits de succession en fonction de la distension du lien de parenté tend à dissuader l'émiettement des patrimoines.

B. Finances publiques et droit des sociétés

Schématiquement, l'**imposition spécifique des bénéfices des entreprises françaises** est délibérément modulée en fonction de la structure de ces sociétés et de leur activité ; ceci n'est évidemment pas sans incidences, en amont, sur le **choix du statut juridique de l'entreprise**. En outre, on peut faire varier le taux d'imposition selon la taille de l'entreprise (en l'allégeant par exemple pour les entreprises de faible dimension), selon la qualité des détenteurs du capital, ou selon que ces bénéfices sont réinvestis ou au contraire distribués aux actionnaires (une fiscalité moins lourde sur les bénéfices réinvestis peut encourager le dynamisme économique).

L'impôt sur les sociétés représentant une part importante des ressources fiscales de l'Etat (plus de 15 %), il est évident que tout projet de réforme du droit des sociétés doit être minutieusement étudié en prenant en compte ce que pourraient être ses incidences sur les finances publiques nationales.

C. Finances publiques et droit social

Par le biais notamment de dépenses dites "de redistribution" ou "de transfert" (Cf. Leçon 5), **le budget de l'Etat est un des vecteurs privilégiés de dépenses sociales**, que l'on rattache classiquement aux fonctions de l'Etat-Providence. Ces dépenses sont formellement à distinguer des allocations et prestations sociales qui relèvent directement des administrations de sécurité sociale, bien que le budget de l'Etat apporte une large contribution financière à ces administrations.

Parmi les dépenses à portée sociale inscrites dans le budget de l'Etat, peuvent notamment figurer des mesures relatives à la lutte contre la pauvreté, des actions en faveur des familles vulnérables, ou l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail. On comprend alors aisément que toutes réformes du droit social au sens large, et particulièrement celles qui auraient pour effet de modifier les conditions d'attribution ou les taux de certaines allocations, ne sauraient être entreprises sans en avoir au préalable mesuré les incidences financières.

D. Finances publiques et droit pénal

Il faut remarquer qu'en France, à la différence de bien d'autres Etats, le droit pénal est traditionnellement considéré comme une discipline de droit privé, notamment parce que les litiges en la matière relèvent des juridictions de l'ordre judiciaire. Ce rattachement ne suscite pas l'unanimité (Cf. **cours UNJF : [Introduction au droit – Eléonore CADOU – Leçon 1 – Section 3](#)**).

Quoi qu'il en soit, financièrement, les produits des "**amendes et condamnations pécuniaires**" prononcées lors d'un procès pénal constituent des ressources publiques dont la plupart viennent abonder le budget de l'Etat, même si elles n'y représentent qu'une faible part (moins de 0,5 % de ses ressources brutes).

Le droit pénal interfère par ailleurs largement dans les finances publiques, essentiellement par l'application de diverses **sanctions en cas de non-respect des obligations fiscales des contribuables** : le Code général des impôts détermine souvent lui-même les sanctions applicables, et/ou renvoie au Code pénal.

Le droit pénal intervient également lorsqu'à la suite de l'intervention d'une juridiction financière, le juge répressif est amené à prononcer des **condamnations pénales à l'encontre de comptables publics** notamment (Cf. Leçon 11).

§4. Finances publiques et politique économique

Les évolutions économiques et politiques qu'ont connues les finances publiques depuis deux siècles (Cf. section III) font que l'on ne peut plus désormais dissocier ces deux domaines. Les finances publiques d'un Etat constituent même aujourd'hui la face la plus visible de sa politique économique.

A. Finances publiques et économie

A la faveur des deux guerres mondiales, **les Etats sont devenus des agents économiques à part entière**, à la fois en s'instituant, directement ou indirectement, industriels et commerçants dans de nombreux domaines de la vie nationale, et en s'engageant, résolument et de manière irréversible bien qu'en mutation perpétuelle, dans un processus d'**encadrement de l'ensemble de l'activité économique exercée sur leur territoire**. Cet encadrement peut revêtir diverses formes qui ne sont pas exclusives les unes des autres : **planification économique** plus ou moins contrôlée, prise en charge par le "**secteur public**" de certains domaines de l'activité économique nationale, **politiques d'aides** ciblées en direction de secteurs économiques dont la puissance publique elle-même a décidé qu'il convenait de les développer, etc....

En savoir plus : L'extension des interventions publiques

Ces interventions des Etats dans la vie économique nationale se sont étendues aux autres acteurs publics, et désormais les collectivités territoriales y sont largement impliquées.

D'une part, l'action économique des Etats a nécessité la mise en place de **politiques d'aménagement du territoire** visant à assurer un développement économique harmonieux de l'ensemble du territoire national, dans un indispensable souci de valorisation optimum et de cohésion : les collectivités territoriales y sont donc tout naturellement associées.

D'autre part, le poids financier de ces actions publiques s'avère particulièrement lourd, et la charge financière en a ainsi été répartie entre l'Etat et les collectivités territoriales, au fur et à mesure que s'amplifiait la **décentralisation administrative**.

De telles actions ont évidemment un coût financier qui pèse – parfois lourdement – sur les budgets publics. Dès lors, les Etats ne pouvant plus faire abstraction du contexte économique dans lequel leurs politiques s'inscrivent, **les finances publiques constituent le support des choix économiques nationaux** dont elles traduisent financièrement les orientations.

En outre, les finances publiques des Etats sont prioritairement et largement sollicitées lorsque l'économie mondiale est fortement perturbée, et ce quelles qu'en soient les causes (crise bancaire et financière qui éclate en 2008, pandémie de COVID-19 depuis 2020, guerre en Ukraine depuis février 2022). Les Etats sont alors le plus souvent contraints, face à ces graves difficultés économiques nationales et internationales, de remettre profondément en question, à plus ou moins long terme, les principes sur lesquels ils ont fondé leur action.

B. Finances publiques et politique

La politique financière des Etats suppose que soient définies initialement des stratégies, en fonction d'un ou plusieurs objectifs eux-mêmes prédéterminés. Ces stratégies, qui ne peuvent s'affranchir des considérations économiques précédemment évoquées, impliquent alors la mise en œuvre d'actions politiques, afin de les concrétiser et de peser ainsi sur le contexte économique. Ces politiques se traduisent le plus souvent par des mesures budgétaires. Dès lors, **les finances publiques de l'Etat constituent l'outil privilégié de mise en œuvre des décisions politiques nationales**.

A cet égard, il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que la notion de "**politique publique**", au-delà de l'acception générique usuelle de ces termes, constitue aujourd'hui une référence déterminante des finances publiques françaises. En effet, la LOLF (loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui régit les finances publiques de l'Etat français : Cf. Leçon 3) impose désormais que les crédits ouverts par la loi de finances soient regroupés en "missions" ; or l'article 7 de ce texte précise qu'« **une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie** ».

La corrélation juridique entre les prévisions financières des dépenses de l'Etat et les politiques publiques qu'entend mener le Gouvernement est ainsi expressément établie ; par là même la propension interventionniste du droit budgétaire est consacrée.

L' "**interventionnisme budgétaire**" – dont les fondements et les formes demeurent en constante transformation et sont fréquemment remis en cause – s'inscrit dans la **mutation en profondeur du rôle des Etats** au fil du temps. Dès lors, pour bien comprendre le droit applicable aujourd'hui aux finances publiques françaises, il est indispensable d'examiner au préalable leur évolution, afin de mieux en cerner les enjeux et les implications actuels.

Section 3. L'évolution des conceptions relatives aux finances publiques

Dès la mise en place d'un cadre budgétaire étatique relativement structuré, **les interactions entre les finances publiques et le contexte général dans lequel elles s'inscrivent sont indéniables**. La mise en œuvre du droit budgétaire contemporain confirme ce constat. Il est néanmoins traditionnel d'opposer les finances publiques dites "classiques" aux finances publiques "modernes". Il importe donc avant tout de délimiter ces deux périodes dans le temps.

En France, on rattache communément l'apparition historique de principes budgétaires tangibles à la Restauration (1814-1830). Louis XVIII s'inspire en effet des règles et procédures financières publiques qu'il a pu observer pendant son exil en Angleterre – comme il l'a fait par ailleurs des institutions parlementaires – pour permettre que la France puisse se doter d'un budget juridiquement encadré : c'est la naissance des **"finances publiques classiques"**. Quant aux **"finances publiques modernes"**, elles perdurent aujourd'hui. Il reste toutefois malaisé de déterminer une date charnière précise entre ces deux périodes de l'histoire du droit des finances publiques. En réalité, le passage de l'une à l'autre s'est fait progressivement, au gré d'événements successifs et de facteurs concomitants : c'est ainsi la première guerre mondiale qui amorce le déclin des éléments qui ont caractérisé les finances classiques ; après que ce déclin se soit confirmé dans l'entre-deux guerres, c'est la fin de la deuxième guerre mondiale qui marque catégoriquement l'avènement des finances modernes.

§1. Les finances publiques "classiques"

L'époque des finances publiques classiques s'étend donc sur un siècle (1814-1914), bien que certains de ses éléments spécifiques demeurent – tout en s'atténuant – un peu au-delà de cette période.

Un droit budgétaire structuré s'est installé en France en même temps que le **régime parlementaire**, et souvent ils se sont affirmés l'un par l'autre : ainsi, les premières tentatives de mise en jeu de la responsabilité pénale d'un ministre sous la Restauration ont pour la plupart porté sur des questions financières. Par ailleurs, l'**idéologie libérale** prévaut à cette époque.

Cela étant, une si longue période ne peut être marquée par des caractéristiques politiques et économiques parfaitement uniformes ; et on doit à cet égard rappeler, d'une part, que **les systèmes politiques qui se sont succédé se sont parfois éloignés des principes parlementaires**, et, d'autre part, que **les manifestations du libéralisme économique ont quelque peu évolué** au cours du siècle des finances classiques.

Néanmoins, l'homogénéité et la stabilité relatives de ce contexte permettent de souligner certaines constantes du budget de l'Etat.

A. Le contexte des finances publiques classiques

1. Sur le plan institutionnel

Le régime parlementaire, fondé sur l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, a constitué un terrain très favorable à l'édification d'un droit des finances publiques cohérent. En outre, dans les premiers temps de la période de référence, deux facteurs ont particulièrement contribué à cette construction.

- Le **principe du consentement à l'impôt**, déjà affirmé – mais jamais appliqué – en 1789 par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), a été inscrit dans la Charte de 1814 (article 48). Sa mise en œuvre dans le cadre du régime parlementaire naissant permettra de répondre à des besoins nouveaux : le besoin d'**institutions politiques et financières stables**, mais aussi le besoin, pour la représentation nationale, de **contrôler l'exercice du pouvoir** (en l'occurrence par le Roi et

l'aristocratie, ultérieurement par le pouvoir exécutif au sens large). Si l'on excepte quelques atténuations circonstanciées, le principe du consentement à l'impôt a perduré depuis.

Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, article 14 :

« 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. »

Charte constitutionnelle française du 4 juin 1814, article 48 :

« Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi. »

- Pendant le premier tiers de la période de référence, à l'époque où le droit des finances publiques s'implante en France, **le suffrage est censitaire**. L'adéquation ainsi établie entre contribuable et représentation nationale vient consolider la détermination de **limiter les ressources de l'Etat** : toute velléité de les accroître qui passerait par une extension de la qualité de contribuable est en effet fortement freinée, puisqu'elle aurait pour conséquence de diluer le pouvoir des parlementaires en place. Le pouvoir législatif se trouve ainsi renforcé dans sa mission de consentement à l'impôt, laquelle ne sera pas ensuite sensiblement affectée par l'instauration du suffrage universel (uniquement masculin à l'époque) en 1848.

2. Sur le plan idéologique

La **pensée libérale** a favorisé l'établissement de règles qui, bien que novatrices, ne remettaient pas fondamentalement en cause la conception du rôle de l'Etat.

- Dans le prolongement du "laissez faire, laissez passer" des **Physiocrates** et des thèses des **économistes de l' "école classique"** (Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say notamment), **l'idéologie qui prévaut à l'époque des finances publiques classiques est incontestablement libérale**. Elle connaît certes quelques nuances au fil du temps. Mais la confiance en l'initiative individuelle, le libre jeu de l'offre et de la demande, la libre concurrence et la liberté des prix impliquent que l'activité économique ne puisse reposer que sur le **profit** des agents économiques : dès lors, toute intervention économique de l'Etat constituerait par principe une atteinte à leur liberté. Toutefois, l'exercice de la puissance publique peut avoir des incidences indirectes sur l'activité économique nationale, par exemple lorsque l'Etat édicte des règles en matière de droit de propriété (qui concernent donc la propriété du capital productif), de droit des contrats (qui régissent ainsi les transactions entre agents économiques), ou de contrôle de qualité des produits commercialisés.
- S'agissant des finances publiques, ces conceptions cantonnent l'Etat à des **activités exclusivement régaliennes** (du latin rex, regis = le Roi), dont on considère traditionnellement qu'elles ne doivent concerner que **l'armée, la police et la justice**. Ceci conduit donc aussi à **limiter les dépenses de l'Etat** (l'"Etat-Gendarme"). Néanmoins, ce libéralisme fortement ancré à l'intérieur du pays n'exclut pas que l'Etat puisse intervenir pour protéger l'activité économique nationale contre la concurrence étrangère, notamment en instaurant des droits de douane (lesquels ont par ailleurs l'avantage de lui procurer des ressources).

Dans ce contexte, et eu égard à une situation économique et financière initialement très fragile – les guerres de l'Empire ont vidé les caisses publiques – le budget de l'Etat présente des constantes qui se retrouveront, bien qu'avec des atténuations, tout au long de la période de référence. Il apparaît en effet que ce budget est en principe neutre dans ses effets ; il reste limité dans son montant, et doit, autant que faire se peut, être équilibré.

B. Un budget neutre, limité, et équilibré

Ces trois caractères du budget de l'Etat sont interdépendants.

1. Le budget de l'Etat est neutre

L'idéologie libérale de l'Etat-Gendarme implique la non-intervention de la puissance publique dans la vie économique. Non seulement l'Etat ne doit pas tenter de modifier les comportements des agents économiques (neutralité dite "**subjective**"), mais encore ses décisions financières ne doivent pas avoir d'impact sur les mécanismes de l'économie (neutralité "**objective**").

L'Etat n'a pour fonction que de prélever les ressources nécessaires à assurer ses dépenses régaliennes, comme l'a évoqué la célèbre formule de **Gaston Jèze** : « **il y a des dépenses, il faut les couvrir** ».

Remarque

Il est souvent inévitable qu'une décision financière, même dénuée de toute volonté de modifier les comportements (non-neutralité subjective), ait des **incidences indirectes** non financières. On évoque fréquemment à cet égard un impôt sur les portes et fenêtres, instauré par le Directoire – et donc avant la période qui nous concerne ici – destiné à accroître les recettes fiscales de l'Etat en surimposant les propriétaires de biens immobiliers à usage d'habitation. Alors que tel n'était évidemment pas le but de l'Etat, cet impôt a indirectement conduit à des constructions aux façades quasi aveugles, ce qui ne fut évidemment pas sans conséquences sur la salubrité des bâtiments et sur l'architecture de l'époque !

En savoir plus : Gaston Jèze

Gaston Jèze (1869-1953) a été l'un des fondateurs de la science financière française. Il était professeur de droit public. Il fut membre du Comité des experts créé en 1926 par Raymond Poincaré pour mettre en œuvre la stabilisation du Franc.

Ne devant ni inciter ni dissuader au nom de la liberté d'entreprendre, ni favoriser ni pénaliser pour ne pas entraver la libre concurrence, le budget repose sur un **principe d'abstention de l'Etat**. Il est ainsi improductif : l'Etat ne fabrique rien, ne produit rien.

2. Le budget de l'Etat est limité

Ceci s'inscrit dans le prolongement de sa neutralité.

Les **dépenses** de l'Etat sont limitées **qualitativement** aux trois secteurs essentiels de ses activités régaliennes. Ses **recettes**, quand elles ne sont pas de nature domaniale, traduisent, là encore, les thèses libérales de l'époque, à savoir d'une part une volonté de pression fiscale minimum afin de ne pas soustraire des fonds à l'initiative privée, et d'autre part un souci marqué d'égalité fiscale (l'impôt est proportionnel et connaît peu d'exonérations).

Quantitativement, et en conséquence, le budget est d'un montant limité. Certes, il passe de 815 millions en 1815 à 5 milliards en 1915 (et lorsqu'il franchit la barre du milliard, en 1828, Villèle avait dit aux parlementaires "Saluez ce chiffre, Messieurs, vous ne le reverrez plus"). Mais la relative stabilité monétaire de l'époque, fondée sur le **Franc Germinal**, fait qu'en pourcentage du revenu national, alors valeur économique de référence, la masse budgétaire en cette période de finances classiques n'évoluera – approximativement – que de 10 à 12 %, ce qui est négligeable. Ainsi, les finances de l'Etat ne pèsent que très modérément sur l'économie nationale.

Remarque

La référence au revenu national ou au produit intérieur brut (PIB)

Les évolutions et fluctuations des valeurs des monnaies font qu'il est pertinent, pour mesurer le poids économique de données financières (publiques, en l'occurrence) de les rapprocher de **références économiques** : le **produit intérieur brut (PIB)** est ainsi aujourd'hui la référence économique généralement admise, se substituant le plus souvent à celle qui était auparavant utilisée, le **revenu national**.

Le PIB se définit comme « *la valeur de tous les biens et services produits, moins la valeur des biens et services utilisés dans leur création* ». (Cf. [Europa.ue](http://europa.eu), site officiel de l'Union européenne). Il **permet de quantifier l'activité économique des Etats** et son évolution, et, par comparaison, d'étalonner leurs résultats financiers. Le PIB est notamment l'élément de référence du droit de l'Union européenne, et plus particulièrement du traité de Maastricht, qui a institué l'Union économique et monétaire et énoncé les critères financiers et budgétaires liés à la monnaie unique européenne (Cf. Leçon 2).

3. Le budget de l'Etat est équilibré

Plus exactement il devrait être équilibré : car l'Etat est, malgré tout, souvent endetté. Mais l'équilibre, qui est censé découler du caractère à la fois neutre et limité du budget, n'en demeure pas moins un objectif essentiel dans le cadre des finances publiques classiques.

Les doctrines libérales proscrivent en effet l'**excédent** budgétaire, car en demandant plus que de besoin aux contribuables, l'Etat soustrait des liquidités financières au libre jeu des mécanismes économiques. Les libéraux proscrivent également le **déficit**, qui contraint l'Etat à emprunter : or à cette époque l'emprunt est considéré comme immoral ; en outre il conduit l'Etat à accaparer à son profit une épargne qui échappe de ce fait à l'initiative privée. L'emprunt doit donc rester exceptionnel, et limité à la couverture de dépenses extraordinaires. Il appartient dès lors à l'Etat d'évaluer rigoureusement ses dépenses, et de se procurer les seules ressources fiscales nécessaires à leur financement. C'est sur cette aptitude que porte le contrôle des parlementaires, à la fois au titre du principe du consentement à l'impôt et au nom des doctrines libérales.

§2. Les finances publiques "modernes"

On a déjà indiqué que le passage aux finances publiques dites modernes s'est effectué progressivement, leurs caractéristiques s'installant dans les faits à la faveur de l'affaiblissement de celles des finances publiques classiques.

Cela étant, la période actuelle se rattache toujours à ces finances modernes : leurs caractéristiques sont donc encore susceptibles d'évoluer dans l'avenir ; faute de recul, il est par conséquent plus difficile de tirer des conséquences de leur observation, d'autant qu'à la différence de celle des finances classiques, l'ère des finances modernes manque à la fois d'homogénéité et de stabilité.

Néanmoins, et plus que jamais, l'étroite corrélation entre les finances publiques et le contexte dans lequel elles se développent se confirme. En l'occurrence, les **déclins respectifs du parlementarisme et de l'idéologie libérale**, dans un **contexte agité politiquement et économiquement** (souvent qualifié de "**contexte de crises**"), sont concomitants à l'émergence d'un **interventionnisme étatique** désormais irréversible.

Au cours de la période de référence et jusqu'à ce jour, cet interventionnisme connaît certes des atténuations dans son expression et des degrés dans sa mise en œuvre, notamment sous l'effet du droit de l'Union européenne. L'interventionnisme n'en est pas moins le catalyseur des **mutations qui ont affecté le budget des Etats**, dont les dirigeants ont tout naturellement perçu l'immense avantage qu'ils pouvaient tirer de l'adjonction d'un **véritable pouvoir financier** à leur pouvoir "politique".

En savoir plus : La notion de crises

Le concept de "**crises**" est généralement évoqué pour caractériser l'enchaînement d'évènements qui affectent la continuité de la période des finances modernes. Il est donc utile de préciser que ce terme (du grec "*crisis*") doit être pris ici dans son sens générique : il désigne tout **changement décisif**, qu'il soit en bien ou en mal, qui entraîne des conséquences sinon irréversibles du moins en profondeur.

Il en va donc ainsi des deux guerres mondiales évidemment, et de la crise économique de 1929. Mais constituent également des ruptures avec l'état antérieur : les montées puis les chutes respectives des fascismes et des régimes marxistes, les mutations consécutives au progrès technique, les chocs pétroliers, l'avènement de nouveaux Etats sur la scène économique mondiale, l'émancipation politique de pays jusque-là sous régime autoritaire.... et cette liste ne saurait être exhaustive.

On doit bien évidemment y inclure la crise bancaire et financière mondiale qui a éclaté en 2008, la pandémie de COVID-19 qui a sévi au début des années 2020, la guerre en Ukraine depuis février 2022.

A. Le contexte des finances publiques modernes

1. Sur le plan institutionnel

Le déclin relatif du parlementarisme est susceptible d'atténuer la portée du principe du consentement à l'impôt.

- Les "**crises**", quelle qu'en soit la nature, nécessitent le plus souvent une réponse rapide, que la lourdeur et la lenteur des procédures législatives ne permettent pas toujours. **Les Gouvernements nationaux sont mieux à même de répondre à ces situations d'urgence**, d'autant qu'en principe ils ne sont pas affectés, à la différence des assemblées parlementaires, par des rivalités partisans en leur sein. En outre, les décisions qui s'imposent relèvent de considérations certes politiques, mais aussi, le plus souvent, techniques : or à cet égard, les ministères sont structurellement dotés de services spécifiquement compétents pour répondre efficacement à la technicité des questions qui se posent. **Les Gouvernements acquièrent ainsi la maîtrise des décisions en matière de finances publiques nationales**, finances qui sont évidemment largement sollicitées pour la mise en œuvre de ces actions.
- **L'affaiblissement du rôle des parlements nationaux** s'inscrit donc en parallèle à cette montée en puissance des pouvoirs exécutifs. La représentation nationale est en effet amenée le plus souvent à entériner des solutions gouvernementales motivées par l'intérêt général. Au-delà d'un potentiel affaiblissement de la démocratie, on est ainsi amené à s'interroger sur la **portée actuelle du principe du consentement à l'impôt** : s'il demeure incontestablement dans son fondement et dans sa mise en œuvre formelle, il n'en est pas moins affecté dans ses incidences démocratiques et politiques, les décisions financières des parlementaires étant ainsi contraintes par des contingences extérieures.

2. Sur le plan idéologique

Le déclin de l'idéologie libérale permet la mise en place de politiques interventionnistes.

- **Le recul progressif du libéralisme** peut être imputé à trois causes essentielles. D'une part, la première guerre mondiale et les "crises" ultérieures ont eu pour effet d'amener les Etats à prendre en main, dans les faits d'abord puis en droit, des pans importants de l'activité économique nationale, se substituant ainsi à une **initiative privée défailante**. D'autre part, cette dernière n'a pas suffi à faire face aux conséquences respectives du **progrès technique** et de la **croissance de la production industrielle**, qui ont notamment conduit au krach boursier de 1929 et à la crise économique qui s'en est suivie. Enfin, et corrélativement, **les fondements idéologiques du libéralisme se trouvent fortement affaiblis**, notamment par l'émergence d'un véritable "secteur public", mis en place et donc pris en charge par les Etats : ces derniers sont d'ailleurs fréquemment sollicités pour sauver des secteurs de l'activité économique qui sans cela auraient périclité, et pour protéger les économies nationales contre la concurrence étrangère.
- **L'avènement de l'interventionnisme** s'effectue donc, dans les faits, à la faveur du recul du libéralisme. Mais à la différence de celui-ci, l'interventionnisme ne constitue pas à l'origine une "doctrine" économique. Il est né des circonstances, pour répondre aux nouveaux besoins suscités par les crises. Il est surtout perçu comme le vecteur d'**actions étatiques destinées à soutenir certains acteurs ou à développer certains secteurs de la vie économique**, par des aides financières notamment. Il peut aussi, à l'inverse, avoir pour objectif de freiner, voire de pénaliser, des secteurs dont les pouvoirs publics estimerait qu'ils ne sont plus indispensables à l'économie nationale. Cela étant, il convient d'insister particulièrement sur le fait qu'inévitablement **l'interventionnisme induit des contrôles de la part de l'Etat** : parce que ces interventions publiques ont pour support principal des moyens budgétaires, il est en effet essentiel que l'Etat s'assure du bon emploi et de l'efficacité économique des deniers publics. En dépit de cela, les actions interventionnistes des Etats ont perduré en dehors des périodes de crises, en raison à la fois des attentes des agents économiques et des aspirations des Etats à s'assurer un pouvoir économique et financier efficient. Le budget et **les finances publiques deviennent ainsi l'instrument privilégié de la politique économique des Etats**.

En savoir plus : Typologie des modalités de l'interventionnisme

Le professeur Loïc PHILIP avait dressé une typologie des modalités de l'interventionnisme (Finances publiques – Editions CUJAS – 1995), et en distinguait trois formes.

- **L'interventionnisme compensateur** : l'Etat se limite à **atténuer les effets des variations de la situation économique**, en jouant sur ses dépenses et/ou sur les impôts. Ces actions, traductions directes des préconisations de J.-M. Keynes, sont la plupart du temps sollicitées par les agents économiques eux-mêmes. Aléatoire et donc souvent limité dans ses effets, cet interventionnisme est parfois critiqué notamment parce qu'il ne peut prendre efficacement en compte le poids économique des échanges internationaux.
- **L'interventionnisme correcteur** : à visée essentiellement économique et sociale, il tend à **réduire les inégalités structurelles provoquées par les évolutions de l'économie** (par exemple : allègements fiscaux au profit de certains secteurs, ou aides et allocations versées à certaines catégories de personnes). Traduction financière de l' "Etat-Providence", et donc très largement pratiqué, il est néanmoins contesté pour son caractère ponctuel – et en conséquence son manque d'objectifs à moyen terme –, et pour les risques qu'il comporte de soutenir artificiellement des activités économiques devenues non rentables.
- **L'interventionnisme harmonisateur** : l'Etat a ici pour objectif direct d'**orienter le développement de l'économie nationale**, en en contrôlant notamment certains secteurs (par exemple par des nationalisations). Les lois du marché sont ainsi, du moins partiellement, écartées au profit d'un encadrement étatique. C'est en l'occurrence le poids économique de la puissance publique qui peut alors être contesté.

Parallèlement, **les thèses keynésiennes viennent légitimer ces interventions économiques des Etats**, qui remettent évidemment en cause les mécanismes de l'économie libérale jusque-là pratiquée, et par là même le principe d'abstention économique des Etats. Ainsi, à partir de ses observations des causes et des conséquences de la crise de 1929, l'économiste britannique **John-Maynard Keynes** (1883-1946) vient justifier l'opportunité de l'intervention de l'Etat dans les périodes de difficultés économiques, en considérant, schématiquement, que les mécanismes de l'économie de marché ne permettent pas toujours à l'équilibre économique de se rétablir spontanément (Cf. [Les thèses de l'école Keynésienne](#)).

Ces évolutions en profondeur des contextes politique et économique ainsi que l'instabilité économique liée aux événements successifs qui marquent la période des finances modernes ont naturellement modifié les caractéristiques du budget de l'Etat.

B. Une nouvelle approche du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat n'est plus neutre, il n'est plus limité, et il est donc le plus souvent déséquilibré.

1. Le budget de l'Etat n'est plus neutre

L'abandon des objectifs de neutralité subjective chers aux finances publiques classiques est la conséquence directe de l'interventionnisme délibéré des Etats. La question ne se pose plus désormais aux pouvoirs publics de savoir s'ils doivent ou non tenter d'infléchir la vie économique nationale ; ils n'en sont pas moins confrontés à d'autres choix tout aussi lourds de conséquences.

- Il s'agit en premier lieu de déterminer le **moment** le plus opportun pour effectuer ces interventions : tardives, elles risquent de voir leur efficacité atténuée ; mais prématurées, elles peuvent perturber le jeu des stabilisateurs automatiques de l'économie. Dans les deux cas, l'utilisation optimum de l'argent public n'est pas assurée.
- En second lieu, il incombe à l'Etat de définir les **stratégies** budgétaires les plus opportunes dans un contexte donné. Agir par le biais des recettes publiques ou par celui des dépenses n'est pas un choix sans conséquences au regard des objectifs interventionnistes poursuivis. A ce dilemme s'ajoute la détermination du montant financier que l'Etat veut – ou peut – consacrer à ces actions.

2. Le budget de l'Etat n'est plus limité

- Il ne l'est plus **qualitativement**, puisque l'Etat interventionniste a délibérément débordé ses fonctions régaliennes traditionnelles. **Les dépenses que l'Etat prend désormais en charge se sont largement diversifiées**. Au-delà de ses **actions compensatrices et correctrices** rendues nécessaires par les crises successives, il est aussi amené à avoir une **fonction harmonisatrice** – au moins ponctuellement – notamment pour encadrer les effets économiques et financiers des décentralisations administratives, ou pour mettre l'économie nationale en conformité avec les normes nées de la construction européenne. En outre, **les garanties fondamentales progressivement accordées aux citoyens ont mis à la charge de la puissance publique des obligations juridiques dont les conséquences financières pour l'Etat sont considérables**. Ainsi, la prise en charge de ces nouveaux besoins sociaux, le financement du développement de la recherche, ou la couverture publique de risques dits anormaux (catastrophes naturelles, épidémies, risques environnementaux, etc....) sont autant de secteurs, parmi d'autres, que la puissance publique finance désormais amplement.

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (auquel renvoie le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958) dispose :

« La Nation **garantit** à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le **droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence** ».

- Par voie de conséquence, le budget de l'Etat n'est plus limité **quantitativement**. La période des finances publiques modernes étant par ailleurs marquée par une très grande instabilité monétaire (le "**Franc Poincaré**" de 1928 a été suivi de très nombreuses dévaluations et/ou autres procédures ayant les mêmes effets) , il est plus que jamais indispensable de mettre en parallèle l'évolution du montant du budget de l'Etat et le "revenu national" (ou le PIB) pour en apprécier l'impact économique. Sachant que ce budget en représentait environ 12 % à la veille de la première guerre mondiale, il est significatif de constater que ce ratio a pu dépasser 30 % au cours de la décennie 1950 – aux lendemains de la seconde guerre mondiale – pour décroître sensiblement depuis. Il oscille aujourd'hui aux alentours de 18 % ; néanmoins, il ne faut pas perdre de vue qu'un transfert important de dépenses a été simultanément effectué de l'Etat aux collectivités territoriales.

3. Le budget de l'Etat n'est plus équilibré

C'est désormais directement que le principe même de l'équilibre budgétaire est remis en cause, sous les effets conjugués de l'abandon du principe de neutralité et de l'accroissement de la masse budgétaire. En effet, **les Etats ne peuvent accroître indéfiniment la pression fiscale** (Cf. Leçon 4), compte tenu à la fois des méfaits économiques d'une fiscalité trop lourde et de l'impopularité de toute mesure ayant pour objet de majorer le taux des impôts existants ou d'en créer de nouveaux. Ils sont d'abord tentés d'afficher malgré tout un **équilibre prévisionnel artificiel**, en surévaluant leurs recettes fiscales et en sous-évaluant parallèlement leurs dépenses, et/ou en ayant recours à des débudgétisations formelles ; mais les résultats de l'exécution budgétaire conduisent rapidement à réprouver de telles pratiques.

Les Etats sont alors contraints de **renoncer au sacro-saint principe d'équilibre** afin de pouvoir continuer à faire face à leurs dépenses interventionnistes. Ce faisant, et une fois admise la **nécessité économique d'un certain déséquilibre budgétaire** (thèses keynésiennes), **le recours à l'emprunt se banalise**. De sorte qu'aujourd'hui la plupart des Etats du monde sont endettés, parfois lourdement, pour asseoir leurs politiques budgétaires interventionnistes.

L'équilibre n'en reste pas moins un idéal, un critère de bonne gestion, auquel les Etats continuent à aspirer (Cf. Leçon 7).

Section 4. Les sources juridiques des finances publiques

L'étude précédente de l'évolution des finances publiques, qui démontre que cette évolution s'est faite en parallèle aux mutations du contexte dans lequel s'inscrivent les finances de l'Etat, confirme s'il en était besoin que les sources profondes de toute construction juridique sont essentiellement **historiques** : on sait en effet que ce sont ces mutations qui suscitent l'émergence des règles de droit, qu'elles soient édictées pour les endiguer ou pour les accompagner.

Ainsi, le droit aujourd'hui applicable aux finances publiques est la résultante des transformations du rôle des Etats dans un environnement international d'interdépendance des économies.

S'agissant des sources **juridiques** proprement dites de ce droit, elles ne feront l'objet que d'une présentation succincte dans le cadre de cette leçon introductive, dans la mesure où les textes-sources du droit des finances publiques servent évidemment de support à l'ensemble des leçons de ce cours ; en outre, deux de ces leçons (Cf. Leçons 2 et 3) sont plus particulièrement consacrées, respectivement, au cadre européen et au cadre national des finances publiques de l'Etat.

On se limitera donc ici à une présentation schématique de ces sources juridiques, articulée selon leur origine et leur hiérarchie.

§1. Les sources internationales du droit des finances publiques

Elles sont incontestablement nombreuses et variées, mais la plupart d'entre elles n'ont pas de force obligatoire, et leurs incidences réelles sur les politiques budgétaires des Etats sont donc, a priori, incertaines.

Si l'on excepte les **conventions fiscales internationales**, accords bilatéraux ou multilatéraux destinés à éviter la double imposition des ressortissants des Etats parties, les prescriptions internationales qui concernent directement ou indirectement les finances publiques résultent pour l'essentiel de structures telles que le **Fonds monétaire international** (FMI) ou l' **Organisation de Coopération et de Développement Économiques** (OCDE). Il faut d'ailleurs remarquer que c'est le souci d'atteindre une réelle transparence des pratiques économiques et budgétaires des Etats qui constitue l'une des préoccupations essentielles de ces organismes. Dans ce cadre, les recommandations qu'ils émettent sont juridiquement dénuées de toute portée contraignante (hormis éventuellement les situations dans lesquelles elles s'accompagnent d'une assistance financière, subordonnée par principe au respect de règles de conditionnalité) ; la pratique tend toutefois à démontrer que cela ne nuit pas pour autant à l'application et à l'efficacité de ces conseils de "bonne conduite" économique et financière.

En savoir plus : Transparence des pratiques économiques et budgétaires des Etats

A partir de 1998, le FMI a mis au point un "**Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques**", plusieurs fois actualisé depuis cette date, en concertation avec d'autres organisations internationales, dont l'OCDE.

Selon une démarche comparable, des **normes comptables internationales** de référence ont été établies. L'évolution des rapports économiques et financiers entre Etats a en effet mis en évidence l'intérêt que pourrait avoir la définition d'un référentiel comptable public qui leur soit commun, pour des raisons à la fois de fiabilité et de comparabilité des données relatives à leurs finances publiques respectives. C'est ainsi qu'ont été élaborées – et sont perpétuellement affinées – les normes IPSAS (International public sector accounting standards), inspirées des règles comptables applicables au secteur privé.

Bien qu'elles aussi sans valeur contraignante, ces normes n'en ont pas moins été adoptées par bon nombre d'organisations internationales, et inspirent aujourd'hui la comptabilité publique de nombreux Etats, dont la France (Cf. Leçon 11), où elles constituent d'ailleurs un outil de référence important pour la Cour des comptes,

notamment lors de la certification des comptes de l'Etat qu'elle est désormais amenée à effectuer annuellement depuis l'entrée en vigueur de la LOLF (Cf. Leçon 12).

§2. Les sources européennes du droit des finances publiques

La "construction européenne" s'est concrétisée par l'édiction de normes juridiques, dans le cadre des traités qui se sont succédé et complétés, et par l'intermédiaire du droit dérivé.

S'agissant des traités, c'est seulement le **traité de Maastricht**, signé le 7 février 1992, qui introduit de véritables contraintes économiques et financières : les Etats devront les mettre en œuvre pour que la monnaie unique européenne puisse voir le jour. Ses dispositions ont été complétées par le **Pacte de stabilité et de croissance** (PSC), adopté le 17 juin 1997 au Conseil européen d'Amsterdam et maintes fois modifié depuis (Cf. Leçon 2). Parmi ces modifications, on peut évoquer ici les apports du traité de Lisbonne (13 décembre 2007) qui, notamment, consacre expressément l'existence de l' "Eurogroupe" (ensemble des Etats de l'Union européenne ayant effectivement adopté la monnaie unique), et opère une redistribution de certaines compétences - particulièrement en matière économique et budgétaire - entre les institutions de l'Union.

En marge de ces traités propres à l'Union européenne, un accord intergouvernemental régi par le droit international a été adopté le 2 mars 2012 par 25 des 27 Etats alors membres de l'Union (à l'exclusion du Royaume-Uni et de la République tchèque). Ce **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire** (TSCG) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Aujourd'hui, après des procédures nationales de ratification plus ou moins longues, le TSCG s'applique dans les 25 Etats signataires de 2012. La République tchèque s'était toutefois engagée, à la suite d'un changement de majorité politique, dans un processus d'adhésion, mais il n'est toujours pas achevé. Quant à la Croatie, devenue postérieurement membre de l'UE (1^{er} juillet 2013), elle n'a pas fait usage de la possibilité d'y adhérer qui lui est ouverte aux termes de l'article 15 du TSCG.

En matière de gestion financière et budgétaire, ce traité introduit des contraintes nouvelles, qui s'ajoutent donc à celles qui résultent des traités de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne le déficit structurel (Cf. Leçon 2).

Enfin, il faut mentionner parmi les sources européennes du droit des finances publiques certaines prescriptions issues du droit dérivé de l'Union européenne. On peut évoquer ici plus précisément diverses **directives** visant notamment à l'harmonisation fiscale entre les Etats membres, tout en notant que leurs objectifs initiaux ne sont pas directement financiers : en effet, l'harmonisation fiscale est avant tout conçue, dans l'Union européenne, comme un élément indispensable au respect des principes de libre concurrence et de libre circulation au sein du marché intérieur.

§3. Les sources nationales du droit des finances publiques

Le droit des finances publiques de l'Etat français trouve bien évidemment sa source dans la **Constitution du 4 octobre 1958**. Au-delà des règles de portée générale qu'elle édicte tant en matière de répartition des compétences que de procédures, et qui sont évidemment applicables à la matière budgétaire, la Constitution comporte quelques dispositions spécifiques aux finances publiques :

Exemple

C'est ainsi qu'elle attribue à l'Assemblée nationale, pour l'examen des projets de lois de finances, une priorité qui n'existe pas pour les autres lois (art. 39), qu'elle met en place une procédure particulière d'adoption des lois de finances par le Parlement (art. 47), ou encore qu'elle restreint l'initiative parlementaire en matière financière (art. 40).

Mais c'est son **préambule** qui fait entrer dans la Constitution les références fondamentales du droit des finances publiques, par le renvoi qu'il opère à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789. Le principe du consentement à l'impôt (DDHC art. 14) fait ainsi partie intégrante du bloc de constitutionnalité, et l'on verra que ce principe demeure encore aujourd'hui la référence majeure, directe ou indirecte, du Conseil constitutionnel lorsqu'il statue en matière de finances publiques (Cf. Leçon 10).

La Constitution précise (art. 34) que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Pendant plus de quarante années, c'est l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 **portant loi organique relative aux lois de finances** (Cf. Leçon 3), adoptée selon une procédure dérogatoire initialement prévue à l'article 92 de la Constitution, qui a constitué ce cadre législatif.

Elle a été remplacée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (Cf. Leçon 3) qui constitue toujours aujourd'hui la source législative essentielle des finances publiques françaises.

Par la suite, une loi organique du 17 décembre 2012 **relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques** avait introduit dans nos finances publiques un certain nombre de dispositions en matière de programmation pluriannuelle (Cf. Leçons 3 et 6).

Enfin, vingt ans après l'adoption de la LOLF, pour tenir compte à la fois des enseignements de la pratique, de l'évolution du contexte, et des adaptations nécessaires des procédures, la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation et à la gestion des finances publiques** est venue en modifier sensiblement plusieurs dispositions importantes ; et, simultanément, elle y a directement introduit de nouvelles contraintes relativement à la prévision budgétaire pluriannuelle (Cf. Leçon 3).

S'agissant de leurs sources réglementaires, le **règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962** a, pendant quasiment cinquante ans, régi l'exécution des lois de finances. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, certaines de ses dispositions s'étaient avérées inadaptées aux nouvelles exigences de gestion des finances de l'État, et notamment aux transformations des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables publics. Il a donc été remplacé par le décret du 7 novembre 2012 **relatif à la gestion budgétaire et comptable publique** (Cf. Leçon 11), qui constitue désormais le texte de référence en la matière.

Enfin, le droit français des finances publiques présente la particularité de pouvoir se référer à d'importantes sources jurisprudentielles. En effet, le Conseil constitutionnel a été amené à intervenir à maintes reprises pour expliciter, voire compléter, bon nombre de dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (Cf. Leçons 3 et 10), contribuant d'ailleurs ainsi à la longévité de ce texte. Sa jurisprudence a dès lors fortement influencé les rédacteurs de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : la LOLF en reprend les apports essentiels, notamment ceux qui tendent à rendre plus efficace le contrôle parlementaire sur les finances publiques (Cf. Leçon 3).