

# **LES FINANCES PUBLIQUES**

**Contexte, enjeux, acteurs**



# LES FINANCES PUBLIQUES

## Contexte, enjeux, acteurs

**Philippe Boucheix**

Docteur en droit public.

Maître de conférences en droit

public à l'école de droit de

l'Université Clermont-Auvergne.

Coordonnateur et correcteur des

épreuves de finances publiques aux

concours de la fonction publique.

## Maquette de couverture : SG Création

### Mise en page : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2023

11, rue Paul Bert 92240 Malakoff

[www.dunod.com](http://www.dunod.com)

ISBN : 978-2-10-084862-1

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# Avant propos

Cet ouvrage poursuit un triple objectif.

D'abord il s'agit de proposer à tous les lecteurs intéressés par la discipline des finances publiques un ensemble de connaissances actualisées et organisées.

Les finances publiques modernes sont à la croisée de plusieurs chemins. Elles touchent à la fois à un ensemble de disciplines juridiques (droit constitutionnel, droit administratif, droit juridictionnel) et aux disciplines économiques et de gestion. Les finances publiques sont de plus en plus en lien direct avec des choix politiques fondamentaux, surtout à notre époque confrontée aux crises économiques et financières à répétition, qu'il s'agisse de la crise sanitaire de 2020 ou de la situation de guerre en Ukraine depuis le 24 février 2022.

Cet ouvrage a pour ambition de traiter de manière synthétique, mais néanmoins la plus complète possible, l'ensemble des problèmes financiers des collectivités publiques françaises : l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, dans un contexte international et européen incontournable. Une place particulière sera donnée au cadre européen à travers l'étude du budget de l'Union et des principes juridiques et économiques qui le sous-tendent.

Ensuite, cet ouvrage a pour objet de constituer une référence dans la préparation des concours administratifs : il conviendra particulièrement à la préparation des concours de catégorie A et B (fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et hospitalière).

Cet ouvrage propose aux lecteurs une perspective dynamique particulière en ce sens que la plupart des thèmes traités font l'objet de développements historiques et contextuels qui sont particulièrement appréciés des jurys.

Enfin, sur le plan méthodologique, chaque fiche est introduite par la précision des objectifs de connaissance indispensables au thème traité et se termine par le rappel des mots clefs que le candidat doit pouvoir définir et des notions essentielles à ne pas oublier.

Tout au long de l'ouvrage, une série d'exercices corrigés est proposée aux lecteurs. Il peut s'agir soit de QCM, soit de questions orales, ou de sujets de dissertation fréquemment ou récemment posés dans le cadre des examens universitaires mentions droit, économie-gestion et administration économique et sociale (AES) ou des concours administratifs. S'agissant des questions orales et des dissertations, des réponses rédigées ou présentées sous forme de plans sont proposées.



# Sommaire

Avant propos

V

## Partie 1

### Le cadre général des finances publiques

<b>1. L'évolution générale des finances publiques</b>	2
1 La période classique	2
2 La période moderne	4
3 L'évolution dans la terminologie budgétaire	8
<b>2. Les rapports entre les dépenses et les recettes</b>	10
1 Le choix de l'équilibre budgétaire	10
2 Le choix du déséquilibre budgétaire	12
3 Rétrospective de l'impôt en France	20
<b>3. La dette et l'emprunt public</b>	23
1 L'histoire	23
2 Les composantes de la dette publique	24
3 Le financement de la dette publique	26
<b>QCM</b>	30

## Partie 2

### Le cadre juridique des finances publiques

<b>4. Le principe de l'annualité budgétaire</b>	36
1 La signification du principe de l'annualité	36
2 Les dérogations au principe de l'annualité	37
3 La programmation pluriannuelle des finances publiques	41
<b>5. Le principe de l'unité budgétaire</b>	44
1 La signification du principe	44

2 Les aménagements et dérogations au principe	44
3 Les comptes spéciaux	46
4 Les véritables entorses : les débudgétisations et les démembrements	47
<b>6. Le principe de l'universalité budgétaire</b>	49
1 La définition et la signification du principe	49
2 Les dérogations ou aménagements	50
<b>7. Le principe de la spécialité budgétaire</b>	55
1 La notion de crédit	55
2 La définition et la signification du principe	56
3 Les dérogations et aménagements au principe	61
<b>8. Le principe de la sincérité budgétaire</b>	64
1 Un principe récent	64
2 La sincérité budgétaire et la sincérité comptable	64
3 Le contrôle de la sincérité budgétaire et comptable des lois de finances	65
<b>QCM</b>	69
<b>Entraînement</b>	76

## Partie 3

### Les différents documents financiers publics

<b>9. Les différentes lois de finances</b>	80
1 Les définitions et objets	80
2 La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives	80
3 Les autres lois de finances	82
<b>10. Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)</b>	87
1 L'origine et le cadre juridique	87
2 Les principes budgétaires appliqués à la loi de financement de la Sécurité sociale	88
3 La structure et le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale	90
4 Les documents joints aux lois de financement de la Sécurité sociale	91
5 La procédure d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale	92
6 Les contrôles de l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale	93
7 La modernisation des outils de maîtrise des dépenses de santé (l'ONDAM)	94



<b>11. Les budgets des collectivités territoriales</b>	97
1 L'autonomie financière des collectivités territoriales	100
2 L'élaboration et l'adoption des budgets locaux	106
3 Les principes budgétaires et leur adaptation aux budgets locaux	108
4 Les budgets locaux sont structurés en deux sections	109
5 L'exécution du budget	116
6 La clôture de l'exercice	117
<b>12. Le budget de l'Union européenne</b>	119
1 Le cadre institutionnel	119
2 Les principes budgétaires des finances du budget de l'Union européenne	121
3 La procédure d'adoption du budget	122
4 Les fonds structurels	132
5 L'exécution du budget de l'Union européenne	135
6 Le contrôle de l'exécution budgétaire de l'UE	135
<b>QCM</b>	141
<b>Entraînement</b>	147

## Partie 4

### L'élaboration et l'adoption des lois de finances

<b>13. La préparation des lois de finances</b>	152
1 Une compétence gouvernementale	152
2 Le calendrier de la préparation budgétaire	154
<b>14. Le contenu des lois de finances</b>	156
1 Première partie de la loi : conditions générales de l'équilibre financier	156
2 Deuxième partie de la loi : moyens des politiques publiques et dispositions spéciales	160
3 Les documents annexes	161
<b>15. L'adoption des lois de finances</b>	165
1 Une procédure particulièrement encadrée par la Constitution	165
2 La discussion budgétaire	167
3 Le vote de la loi de finances	171
<b>QCM</b>	174
<b>Entraînement</b>	181

**L'exécution des documents financiers**

<b>16. L'organisation administrative des finances publiques</b>	184
1 L'organisation et les missions du nouveau ministère de l'Économie, des Finances et de la relance.	184
2 L'Agence France Trésor (AFT)	188
3 L'Inspection générale des finances (IGF)	189
<b>17. Le cadre juridique et technique de l'exécution budgétaire</b>	192
1 Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	192
2 Les dérogations ou aménagements au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables	203
<b>18. Les juridictions financières et les organismes associés</b>	210
1 La Cour des comptes	210
2 Les chambres régionales et territoriales des comptes	215
3 Les organismes associés	217
4 Le contrôle des comptes publics en Europe	223
<b>19. Les contrôles financiers (synthèse)</b>	225
1 Les fondements et la méthode	225
2 La mise en œuvre	226
<b>QCM</b>	228
<b>Entraînement</b>	233
<b>Bibliographie</b>	237
<b>Index</b>	239

# Partie 1

## Le cadre général des finances publiques

- L'évolution générale des finances publiques
- Les rapports entre les dépenses et les recettes
- La dette et l'emprunt public

## Objectifs

- Identifier les fondements juridiques de la souveraineté financière.
- Comprendre la transition d'une période à l'autre.
- Appréhender les causes générales de l'évolution.
- Mesurer les conséquences de l'évolution.

Historiquement, les cités les plus anciennes connaissaient les rudiments des finances publiques. Ainsi, à l'époque du Bas-Empire romain (284-364 apr. J.-C.), les dépenses publiques concernaient l'armée, la solde des fonctionnaires, la poste et la distribution de vivres au peuple. Au cours de la période franque (476-987) les dépenses militaires furent considérablement réduites, l'armée était financée aux frais de ceux qui la composaient. Les dépenses de la cour étaient couvertes par les revenus du domaine royal. Durant la période féodale (987-1515), les impôts sont prélevés dans l'intérêt privé des seigneurs, L'administration financière du roi est confiée aux prévôts et baillis (dans le Nord) et aux sénéchaux (dans le Sud). L'Église percevait la « dîme » : Un impôt en nature (un pourcentage des fruits de la terre et des troupeaux) payé par les fidèles pour financer les activités et investissements de l'Église.

Pendant la période monarchique de l'Ancien Régime les prélèvements obligatoires retrouvent une fonction de financement des dépenses du royaume. Les seigneurs perdent leur privilège de pouvoir lever l'impôt sur leur domaine au profit du roi.

D'une manière générale l'Ancien Régime se caractérise par l'inexistence de comptabilisation des recettes et des dépenses. Cette situation va participer à la dégradation des finances de l'État et à la mise en place d'un système fiscal parfaitement injuste qui sera à l'origine de la Révolution.

L'histoire contemporaine des finances publiques se divise en deux périodes distinctes : une période dite « classique » ou « libérale » qui s'étend de la Révolution jusqu'à la Première Guerre mondiale, puis une seconde période dite « moderne ».

## 1 La période classique

### a. La reconnaissance de la souveraineté financière du peuple

Elle débute à la reconnaissance des fondements du droit budgétaire pour s'exprimer ensuite à travers un certain nombre de principes.

L'installation de la souveraineté financière est apparue d'abord au XIII<sup>e</sup> siècle en Angleterre avec la **Grande Charte** (Magna Carta) accordée par Jean sans Terre à ses barons qui se sont révoltés après la défaite de Bouvines en 1215. Au terme de ces dispositions, le roi admet qu'il ne pourra lever l'impôt qu'avec le consentement des représentants des contribuables. En 1628, est consacrée l'idée d'un renouvellement périodique (1 an) du consentement à l'impôt (**The Petition of Rights**). En 1689, le **Bill of Rights** imposé à Guillaume d'Orange va consacrer de manière définitive non seulement le principe du consentement du peuple à l'impôt mais également la

périodicité de son renouvellement et les conditions de son utilisation. En France, la Révolution va affirmer le principe du consentement du peuple à l'impôt. En premier lieu le décret du Tiers État du 13 juin 1789 dispose que « toutes les contributions existantes sont nulles car elles n'ont pas été consenties » Ce principe nouveau sera repris à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789 : « **Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux même 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.** »

Les révolutionnaires vont s'efforcer de rétablir la situation financière de la France, mais sans succès du fait de la pauvreté des contribuables, de l'échec de la « caisse de l'extraordinaire », et des assignats.

C'est le **baron Joseph Dominique Louis** (1755-1837), ministre des Finances à cinq reprises (pendant les deux Restaurations et la monarchie de Juillet) qui va permettre, dès 1814, l'organisation d'une administration des finances rénovée et transparente au moyen de principes budgétaires et comptables nouveaux qui constituent encore aujourd'hui les bases du cadre juridique de nos finances publiques.

Les finances publiques « classiques » vont se développer à travers deux grands principes : le principe de neutralité et le principe d'équilibre budgétaire.

## b. Le principe de neutralité

La neutralité des finances publiques s'exerce autant en matière de dépenses publiques qu'en matière de recettes publiques.

### La neutralité des dépenses publiques

En accord avec la conception classique libérale issue de la Révolution française, les dépenses publiques ne doivent avoir aucune conséquence sur la situation économique ou sociale. **L'État ne doit pas troubler l'ordre naturel fondé sur les lois économiques.**

L'argent public n'a pour seul objectif que de faire fonctionner les services de l'État. Par conséquent, les volumes et la croissance des dépenses sont limités.

Sept ministères conduisaient au début du xx<sup>e</sup> siècle les activités régaliennes de l'État : (Sécurité intérieure et extérieure, Affaires étrangères, Guerre, Contributions, Marine et Justice). Le fonctionnement de l'administration se limite aux dépenses de personnel, matériels, bâtiments, retraite. Par exemple, l'augmentation du budget du ministère de la Justice en 1910 a été la même que l'année précédente, soit une augmentation 0,2 %.

Le comte de Villèle, président du Conseil, disait à la tribune de la chambre parlementaire en 1827 : « **Saluez, Messieurs, ce milliard, vous ne le reverrez plus** ». Il voulait dire que le budget n'avait jamais atteint un chiffre aussi élevé, et que l'exercice suivant devait être plus allégé.

### La neutralité des ressources publiques

Pour la doctrine libérale classique, l'impôt doit être neutre et le recours à l'emprunt exceptionnel. Robert Stourn écrivait dans *Le budget* (Paris, 1913) : « **L'impôt ne doit être ni stimulateur, ni moralisateur, ni protecteur, il doit être exclusivement le pourvoyeur du trésor** ». En d'autres termes, ne doit être dépensé que ce qui est strictement nécessaire.

Ainsi, la neutralité fiscale va avoir pour conséquence que les prélèvements obligatoires ne représentent qu'une faible part dans le produit intérieur brut : moins de 10 % du revenu national.

Pour Gaston Jèze, la neutralité fiscale a été l'argument idéologique permettant à la classe dirigeante d'éluider la charge fiscale. La neutralité fiscale a pour corollaire le recours exceptionnel à l'emprunt, non pas pour couvrir des dépenses traditionnelles mais des dépenses exceptionnelles : d'investissement ou de guerre.

Cette argumentation libérale a été soutenue pendant près d'un siècle, sans être vraiment respectée.

### c. La nécessité de l'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire est à cette époque **plus qu'une nécessité, c'est un dogme.**

Le budget de l'État ne doit faire apparaître ni déficit ni excédant de recettes. Politiquement, le parlement vote la quantité d'impôt nécessaire et strictement suffisante pour couvrir les dépenses. Économiquement, le déficit entraîne le recours à l'emprunt ou à des ressources de trésorerie pouvant conduire à une inflation monétaire.

L'excédant des recettes doit être également écarté car il a pour conséquence de stériliser les deniers privés.

## 2 La période moderne

### a. Les causes de l'évolution

#### Les facteurs politiques et juridiques

Ils sont liés aux évolutions politiques et notamment la recherche de l'idéal démocratique. À chaque fois que le corpus juridique se modifie et s'améliore, il engendre de nouvelles dépenses. Ce perfectionnement progressif va être la conséquence de la montée du pouvoir gouvernemental qui va s'imposer comme le pouvoir prééminent. La réforme constitutionnelle de 1958 et l'avènement de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont consacré cette évolution. La nouvelle approche des finances publiques s'exprime dès la Première Guerre mondiale. En 1914, le financement des efforts de guerre va provoquer le basculement vers des conceptions radicalement différentes des finances publiques classiques. Le budget de l'État va progressivement devenir un moyen d'action du gouvernement.

#### Les facteurs économiques et sociaux

L'évolution des besoins sociaux va entraîner la revendication des citoyens envers l'État d'agir et de financer certaines activités liées notamment au développement des technologies et aux évolutions sociales. Les premières réglementations sanitaires et sociales apparaissent vers 1815. La crise financière de 1929 va jouer un rôle important dans la prise de conscience selon laquelle l'intervention de l'État était nécessaire afin d'assurer un équilibre autant économique et social que financier. John Maynard Keynes fournira en 1936 une justification théorique remarquable. Dans sa *Théorie des besoins publics*, l'économiste américain Richard Musgrave (*The Theory of Public Finances*, 1959) expliquera l'intervention de l'État par les déficiences du marché. L'État doit remplir trois fonctions : **l'allocation** pour satisfaire les besoins collectifs non pris en considération par le marché; **la redistribution** par l'affectation de certains impôts à l'utilité sociale, sous forme de prestations et de subventions; **la régulation** pour assurer le maintien de la stabilité économique.

### b. Les conséquences budgétaires de l'évolution

Les dépenses et les recettes de l'État vont croître, à la fois dans leur volume et dans leur nature. Les concepts et la terminologie budgétaire vont s'en trouver particulièrement bouleversés.

## L'évolution des dépenses de l'État

### • La loi d'accroissement des dépenses, dite « loi de Wagner »

Dans son ouvrage *Les fondements de l'économie politique* (1872), Adolph Wagner va montrer que, dans les pays industrialisés, la croissance des dépenses publiques est toujours proportionnellement supérieure au revenu national. Cette loi d'extension croissante des besoins financiers est due au développement simultané de trois types d'activités de l'État : l'activité législative ; la participation de l'État à l'activité de production matérielle de biens ; la fourniture de services publics économiques et sociaux.

### • Dans leur volume

Ces dépenses ont cru d'abord dans leur volume. À l'époque classique, le volume des finances publiques est très réduit. Les dépenses de l'État étaient en :

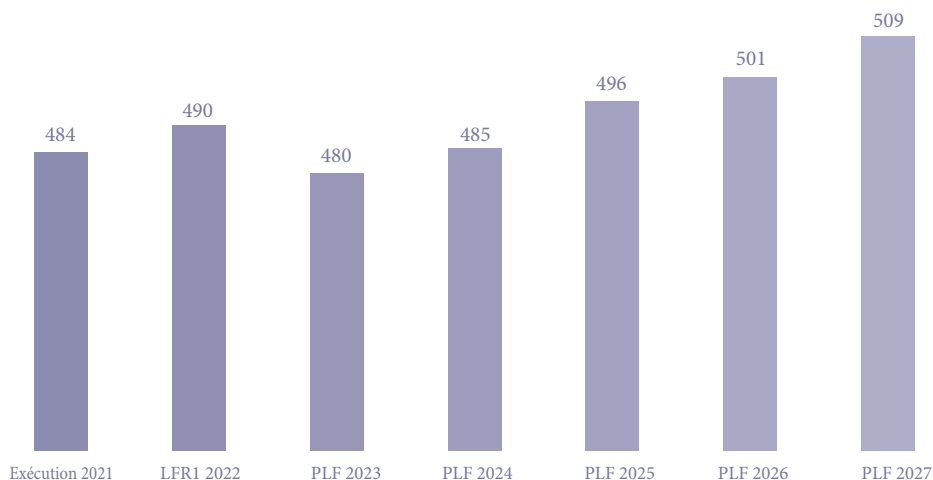
Année	Volumes
1848	1,5 milliard d'anciens francs (AF)
1852	2 milliards d'AF
1876	3 milliards d'AF
1908	4 milliards d'AF
1915	5 milliards d'AF
1922	34 milliards d'AF

En 1950, le budget de l'État atteint près de 200 milliards d'anciens francs (AF), soit deux cent fois plus que celui de 1829. En 1960, le budget est de 500 milliards, puis 700 milliards en 1970, 1 000 milliards en 1980, 1 400 milliards en 1985 et 1 600 milliards en 1992. La même année, la survenance du traité de Maastricht (7 février 1992) créant l'Union européenne et les engagements des États candidats à l'union économique et monétaire vont les contraindre au respect de **deux critères de convergence** qui feront l'objet des pactes de stabilité budgétaires, au terme desquels le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB et la dette publique ne doit pas excéder 60 % du PIB (actuellement : article 101-2 ; CE).

Année	Volumes (en milliards d'euros)
2000	267,87 (Loi règlement)
2015	372,95
2018	386,20
2019	392,20
2020 (3 <sup>e</sup> LFR)	450,20
2021 (2 <sup>e</sup> LFR)	534,60
LFI 2022	494,80
LFI 2023	480

LFR : loi de finances rectificative ; PLF : projet de loi de finances

## Évolution du périmètre des dépenses de l'État 2021-2027

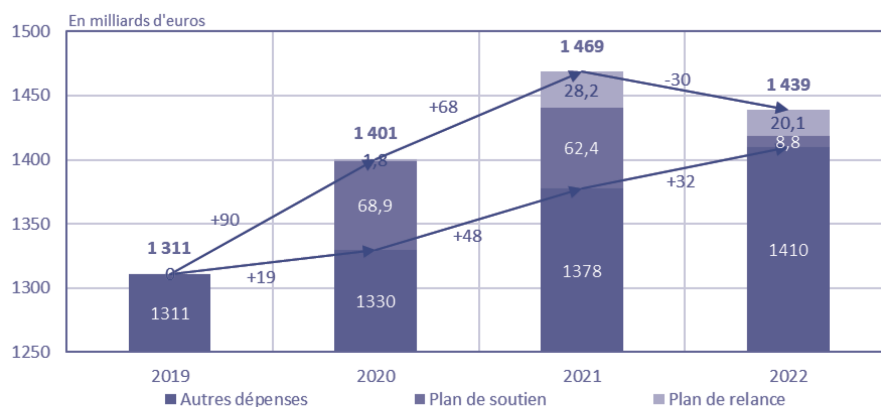


Md€, CP, format 2023

### • Dans leur nature

Les finances publiques devenant de plus en plus interventionnistes, viennent s'ajouter aux dépenses traditionnelles régaliennes de l'État de nouvelles fonctions sociales qui utilisent la technique des dépenses de transfert. Les documents financiers vont développer des opérations très diverses qui peuvent concerner aussi bien le statut des personnes, les dépenses sanitaires et sociales, les dépenses culturelles, la protection de l'environnement, etc. La traditionnelle distinction des dépenses d'investissement et de fonctionnement est nécessaire mais elle n'est plus suffisante.

## Évolution des dépenses publiques entre 2019 et 2022



Sources : Insee, prévisions du Gouvernement



## Évolution de la dépense, par sous-secteur des administrations publiques

En CP en milliards d'euros, hors contributions au CAS « Pensions »	LFI 2022 <sup>1</sup>	LFR 1 2022	PLF 2023	Prévision 2024 <sup>2</sup>	Prévision 2025
Crédits budgétaires (hors urgence, relance, France 2030)	286,5	321,5	316,6	316,6	323,3
Mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »	0,2	-3,3	-	-	-
Mission « Plan de relance »	13,0	13,0	4,4	2,5	0,6
Mission « Investir pour la France de 2030 »	7,0	7,0	6,1	7,1	8,5
Taxes et recettes affectées plafonnées	<b>18,7</b>	<b>18,7</b>	<b>20,2</b>	<b>21,0</b>	<b>21,4</b>
Budgets annexes <sup>3</sup> et comptes spéciaux relevant du périmètre des dépenses de l'État <sup>4</sup>	67,1	68,3	70,7	74,1	76,5
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	43,0	44,1	43,7	43,7	44,2
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	26,4	26,4	24,6	26,3	27,2
Retraitements des flux internes au budget de l'État	-5,9	-5,9	-6,0	-6,0	-6,0
<b>Périmètre des dépenses de l'État</b>	<b>456,0</b>	<b>489,9</b>	<b>480,3</b>	<b>485,2</b>	<b>495,6</b>
<i>Charges de la dette</i> <sup>5</sup>	39,5	51,4	51,7	48,6	51,9
<i>Cantonnement de la dette liée à la crise Covid (P369)</i>	1,9	1,9	6,6	5,7	6,1

(1) Au format du PLF pour 2023

(2) Au format du PLF pour 2023

(3) « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications » officielles et information administrative »

(4) CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (hors programme 755), « Développement agricole et rural », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (hors programme 721), « Pensions » (hors programme 743), et CCF « Ava,ces à l'audiovisuel public »

(5) Programmes 117 et 355

## L'évolution des ressources budgétaires de l'État

Elles vont également connaître une évolution dans leur volume et leur nature.

Aujourd'hui, les prélèvements obligatoires sont supérieurs à la moitié du revenu national. En 1970, les dépenses de sécurité sociale représentaient 60 % du budget de l'État. À partir des années 1995, elles lui deviennent supérieures (voir fiche spécifique). Les réformes de décentralisation vont multiplier les dépenses des collectivités territoriales par trois.

### • Dans leur volume

Gaston Jèze (1869-1953) disait : « Il y a des dépenses, il faut les financer ». Traditionnellement, les ressources budgétaires étaient permises par des prélèvements obligatoires dont l'unique objet a été de couvrir de manière la plus exacte possible l'ensemble des dépenses. Malgré de louables

efforts, cet objectif s'est révélé très difficile à atteindre. Dans un premier temps, les pouvoirs publics ont développé des pratiques d'utilisation conjoncturelles des impôts existants, en s'efforçant d'améliorer leur rentabilité.

Dans un second temps, les pouvoirs publics ont créé de nouveaux impôts. **En 1914, Joseph Caillaux, alors ministre des Finances, fait adopter par le parlement l'impôt sur le revenu des personnes physiques.** Des impôts sur des bases très diverses (la consommation, les pianos, les fenêtres, les livres, les chiens) ont été créés ou expérimentés. L'impôt devient progressivement une arme conjoncturelle, un instrument de la politique économique et sociale de la Nation.

#### • Dans leur nature

Les recettes publiques vont se voir assigner d'autres fonctions que celles traditionnelles de la couverture des dépenses publiques. La politique fiscale va s'exercer dans les domaines économiques et sociaux, puis dans la plupart des domaines d'intervention des pouvoirs publics : culture, éducation, sport, jeunesse, environnement, etc.

Dans le même temps, la modernisation des impôts va conduire à la prise en compte progressive de la personnalisation des prélèvements obligatoires à taux progressifs, ce qui va affaiblir leur rentabilité. **L'institution de la TVA en 1954** et sa généralisation au cours des années suivantes ne vont constituer qu'une réponse partielle à ces inconvénients.

### 3 L'évolution dans la terminologie budgétaire

#### a. De la notion de budget à la notion de loi de finances

Jusqu'en 1959, les finances publiques renvoyaient exclusivement à la notion de budget. Le terme de « budget » vient du mot anglais *budget* (nom que l'on donnait à une petite bourse en cuir que l'on accrochait à la ceinture au Moyen Âge).

La notion juridique de budget a fait l'objet d'une définition à l'article 5 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique :

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État. »

Le développement spectaculaire des activités de l'État et leur prise en compte par les documents budgétaires traditionnels ont rendu la notion de budget trop étroite et inadaptée. C'est le décret du 19 juin 1956 qui inaugure le processus de changement en disposant dans son article 1 :

« Le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement. »

La notion de loi de finances sera consacrée par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et reconduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

La notion de budget s'applique toujours aux collectivités territoriales et aux établissements publics.

#### b. La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF)

Révolution spectaculaire mais tranquille conduite sous l'impulsion de Didier Migaud (Parti socialiste), alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et

Alain Lambert (UMP), son homologue au Sénat, la loi organique relative aux lois de finances est devenu le nouveau cadre juridique des finances de l'État dans un historique consensus politique malgré plus de trente propositions de réforme du texte précédant, entre 1970 et 2000.

Elle succède à l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 adoptée quelques mois après l'avènement de la V<sup>e</sup> République et considérée comme la constitution financière de la France.

Le texte de 1959 avait naturellement vieilli et n'était plus en mesure de traduire les nécessaires orientations d'une gestion moderne des finances publiques dans un contexte d'accélération de la construction européenne.

L'ordonnance organique de 1959 n'avait fait l'objet d'aucun contrôle constitutionnel dans la mesure où la juridiction constitutionnelle nouvellement créée ne disposait pas de tous ces membres. La décision du conseil constitutionnel (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001) a mis un terme au débat doctrinal relatif à l'incorporation de la LOLF dans le bloc de constitutionnalité. La haute juridiction, en rappelant le principe de hiérarchisation entre la constitution et les lois organiques, a décidé que la LOLF ne faisait pas partie du bloc de constitutionnalité.

### Remarque

La LOLF a, en particulier, rénové les pouvoirs du parlement en matière financière, pris en considération le contexte européen et consacré la recherche de l'efficacité et de la performance des finances de l'État.

### À retenir

#### Les notions essentielles à ne pas oublier :

- La conquête de la souveraineté financière a fait l'objet d'une longue et difficile évolution. Sa consécration à l'article 14 de la DDHC est le point de départ de toutes les politiques budgétaire et fiscales.
- Les ressources et les charges de l'État vont croître aussi bien dans leur volume que dans leur nature.
- La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 met en adéquation le cadre juridique des finances publiques avec les exigences d'une gestion moderne et européenne.

### Mots clés

#### Pour votre concours, vous devez savoir définir :

- *Magna Carta*
- *Bill of Rights*
- Article 14 DDHC
- Neutralité
- Interventionnisme
- Budget/loi de finances
- LOLF

## Objectifs

- Comprendre les choix des pouvoirs publics.
- Maîtriser les fondements politiques.
- Comprendre les outils de mise en œuvre.
- Appréhender les conséquences des choix.

*A priori* lorsqu'on examine cette question, il y a deux types de rapports possibles. Soit l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses et dans ce cas nous sommes dans une situation d'**équilibre**. Soit l'ensemble des recettes ne couvre pas l'ensemble des dépenses et il y a **déséquilibre**. Ce déséquilibre peut être soit positif, et l'on parlera d'excédent; soit négatif et l'on parlera de déficit. La question du rapport entre les dépenses et les recettes résulte d'un choix des pouvoirs publics s'agissant des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale et d'une obligation légale de présentation et de vote en équilibre pour les budgets locaux.

## 1 Le choix de l'équilibre budgétaire

### a. La doctrine de l'équilibre budgétaire

#### Les fondements politiques et économiques

Cette doctrine repose sur les fondements libéraux des finances publiques. Les libéraux pensaient que l'équilibre était un choix qui s'imposait. Les missions de l'État n'étant que des missions régaliennes, l'équilibre budgétaire est un véritable dogme. Dans la doctrine libérale classique, toute dépense publique « inutile » est un frein au développement de l'économie. Les prélèvements obligatoires doivent être calculés au minimum. Ainsi comme l'avait exprimé Georges Laffer, le conseiller économique du président américain Ronald Reagan : « **trop d'impôt tue l'impôt.** »

#### Les outils de la mise en œuvre

**La maîtrise des dépenses publiques** apparaît comme l'instrument principal de l'équilibre budgétaire. Les dépenses de l'administration étant essentiellement des dépenses de personnel, les politiques mises en place ont consisté à réduire le train de vie de l'État. Des politiques de gestion des ressources humaines ont été entreprises. Des efforts ont été mis en œuvre à la fin des années 1960 comme la politique de rationalisation des choix budgétaires (RCB) dont l'origine a été la procédure américaine du **Planning Programing Budgeting System**. Les quelques résultats obtenus furent peu encourageants.

Le second outil de la mise en œuvre des politiques d'équilibre budgétaire repose sur le concept de la **neutralité fiscale**, érigé en dogme. L'objectif unique de toute politique fiscale est la stricte couverture des dépenses publiques.