



La référence du droit en ligne



[Historique des finances publiques \(cours\)](#)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La période classique des finances publiques.....	4
La naissance du droit financier en Angleterre.....	4
L’émergence d’un droit financier en France	5
II - La période contemporaine des finances publiques.....	6
L’ordonnance du 2 Janvier 1959	6
La LOLF, le Pacte de stabilité et de croissance,	7

Introduction

Histoire politique et finances publiques entretiennent des relations étroites. Ainsi, de nombreuses crises politiques traversées par la France ont pour origine un problème se rapportant aux finances publiques. Plusieurs exemples peuvent être cités. D'abord, sous l'Ancien Régime, la fiscalité constituait souvent le terrain d'élection des oppositions entre le Roi et les Parlements. Surtout, la Révolution de 1789 trouve, elle-même, sa source dans la convocation des Etats généraux pour contrecarrer l'opposition farouche des Parlements à toute réforme de la fiscalité. Il est même possible de noter un certain parallélisme entre le modèle politique en vigueur et le droit budgétaire : ainsi, la III^e République qui consacre le parlementarisme connaît une procédure budgétaire où le législateur a des pouvoirs importants. A l'inverse, la V^e République qui fait du pouvoir exécutif la clé de voûte des institutions voit les règles en matière de finances publiques élaborées sur la base d'une ordonnance, celle du 2 Janvier 1959.

Ces précisions étant faites, il est possible de distinguer deux périodes. La première est la période classique où ont été élaborés les grands principes régissant les finances de l'Etat (I) : plus précisément, le droit financier moderne est né en Angleterre ; quant à la France, les textes relatifs aux finances publiques ont été élaborés au gré des différents changements de régime. La période contemporaine apparaît, alors, comme le fruit de cette évolution (II) : ici, il convient de distinguer la période où s'appliquait l'ordonnance de 1959 et celle constituée par les 15 dernières années marquée par la LOLF et le Pacte de stabilité et de croissance.

I – La période classique des finances publiques

Le droit financier moderne est né en Angleterre. En France, les textes relatifs aux finances publiques ont été élaborés au gré des différents changements de régime.

La naissance du droit financier en Angleterre

Le principe du libre consentement à l'impôt est ancien : l'on en trouve une première illustration dans la Grande Charte de Jean sans Terre de 1215. Celle-ci prévoit que « aucun écuage ou aide ne sera établi dans notre royaume sans le consentement du commun conseil de notre royaume. Par la suite, cette Charte ne sera pas appliquée par la dynastie des Tudors, et il faudra attendre celle des Stuart pour que le principe qu'elle consacre soit à nouveau à l'ordre du jour. Ainsi, lorsque Charles I^{er} décide de gouverner en ayant recours à l'emprunt forcé, le Parlement rappelle, par la Pétition des droits de 1628, le principe du consentement à l'impôt.

Ce principe sera renforcé par le célèbre Bill of Rights de 1689. Plus même, en plus de prévoir l'autorisation de la levée de l'impôt par le Parlement, c'est l'utilisation des fonds ainsi levés, c'est-à-dire la dépense publique, qui fait dorénavant l'objet d'un contrôle du Parlement. Les bases d'un véritable droit financier public sont, de ce fait, posées et celui-ci va considérablement influencer le voisin français.

L'émergence d'un droit financier en France

Si la période antérieure à 1789 avaient vu l'émergence de textes relatifs aux finances publiques, c'est véritablement à partir de la Révolution que le droit financier va naître. Ainsi, la célèbre Déclaration de 1789 pose plusieurs principes qui caractérisent encore les finances publiques contemporaines : le caractère indispensable d'une contribution commune pour financer les dépenses d'administration, l'égalité répartition de cette contribution ou encore le principe du consentement à l'impôt. Par la suite, les différents régimes que connue la France ont tous, à des degrés divers, et à partir de la Constitution les régissant, complété le droit budgétaire. Ainsi, la Constitution de 1791 fait du Parlement l'organe d'autorisation de la dépense publique et de la levée des contributions publiques ; de plus, ce texte consacre le principe de l'annualité budgétaire. La Constitution du Directoire de 1795 reprendra ces principes et consacra l'existence d'un compte général des recettes et des dépenses de la République : ainsi, dorénavant, le Parlement cherche, en plus de contrôler l'élaboration du budget, à suivre son exécution. Sous le Premier Empire, la Constitution de l'An XII crée un architrésorier chargé de contrôler les dépenses et les recettes de l'Etat.

Sous la Restauration, Louis XVIII ira plus loin, en renforçant l'alignement du droit budgétaire français sur la droit budgétaire anglais. Ainsi, la Charte de 1814 rappelle le consentement parlementaire à l'impôt et l'égalité devant l'impôt, mais donne aussi en matière budgétaire priorité à la Chambre des députés sur la Chambre des pairs. Par la suite, le Charte de 1830 reprendra ces principes. Mais, les principes budgétaires les plus importants seront élaborés au fil de la pratique parlementaire : en effet, la loi du 26 mai 1817 affirme le principe de l'annualité budgétaire, et la loi du 15 mai 1818 celui de l'universalité.

Le droit budgétaire contemporain reprendra, en les systématisant, ces différents principes.

II - La période contemporaine des finances publiques

Il convient de distinguer la période relative à l'ordonnance de 1959 et celle constituée par les 15 dernières années.

L'ordonnance du 2 Janvier 1959

Cette ordonnance a régi le droit budgétaire français jusqu'à la LOLF. Elle a été élaborée avec le même esprit que tous les textes adoptés sous l'impulsion du Général de Gaulle dans la V^e République naissante. Ainsi, cette ordonnance fait la part belle au Gouvernement en matière de finances publiques ; il est donc fait application au droit budgétaire de la même logique que celle qui gouverne la répartition des pouvoirs entre législatif et exécutif sous la V^e République. Du point de vue du contenu de ce droit budgétaire, l'orientation consistait principalement à faire du budget un budget de moyens. Mais, l'importance actuelle des déficits publics et la nécessaire réforme de l'Etat ont eu pour conséquence de mettre en avant la nécessaire performance de la dépense publique. Partant de ce constat, l'ordonnance de 1959 était inadaptée. La voie était donc ouverte pour l'adoption d'une nouvelle constitution financière.

La LOLF, le Pacte de stabilité et de croissance, ...

De nombreux changements sont intervenus en matière de gouvernance et de gestion des finances publiques : la LOLF, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) au niveau européen, les lois de financement de la sécurité sociale, le volet financier de l'Acte II de la décentralisation.

Alors que l'ordonnance de 1959 paraissait intouchable, c'est dans le cadre d'un consensus politique étonnant que la LOLF (Loi organique relative aux finances publiques) a été adoptée. L'objectif est de lier performance et dépenses publiques. En d'autres termes, là où l'ordonnance de 1959 prévoyait un budget de moyens, la LOLF prévoit la répartition des crédits par missions et programme c'est-à-dire en fonction de grands objectifs. La conséquence est double. D'abord, les gestionnaires publics jouissent d'une plus grande liberté, notamment grâce à la fongibilité asymétrique. La contrepartie est un accroissement des pouvoirs du Parlement, notamment en matière de contrôle de la performance de la gestion publique.

Au niveau international, différentes normes sont venues réglementer les finances publiques françaises. Jusqu'au PSC, aucune norme ne s'imposait au gouvernement français. Depuis, les objectifs posés par le Pacte sont : un déficit inférieur à 3 % du PIB, et une dette inférieure à 60 %. Cette norme a eu pour conséquence une approche consolidée des finances publiques. En effet, les règles communautaires s'appliquent à l'ensemble du secteur public : l'Etat, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Ainsi, la nécessaire maîtrise des déficits publics imposée par ces règles a conduit la France à mieux encadrer les finances sociales et locales, mais aussi à mettre en place une certaine pluri-annualité budgétaire.

S'agissant d'abord des finances sociales, c'est en 1996 qu'ont été créées les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), marquant ainsi le rôle croissant du Parlement. C'est, comme cela a été dit, étroitement lié au PSC et à la volonté de maîtriser les dépenses. Notons aussi que les finances sociales ont été marquées par une fiscalisation croissante des recettes : instauration de la CSG, prise en charge par l'Etat des exonérations de charges sociales sur les bas salaires.

S'agissant des collectivités locales, la réforme constitutionnelle de 2003 a donné naissance à l'Acte II de la décentralisation : la réforme des finances locales. Cette réforme avait deux directions. Il s'agissait en premier lieu de garantir les ressources propres des collectivités. En effet, la suppression de ces dernières met les collectivités dans une dépendance accrue vis-à-vis des transferts de l'Etat. Il fut ainsi décidé que les ressources propres doivent représenter une part déterminante du financement des dépenses locales. La loi organique du 29 juillet 2004 a retenu comme seuil minimum le niveau historique de ressources propres atteint en 2003. Enfin, il faut souligner que le principe d'autonomie financière est porteur d'inégalités fiscales. Le constituant de 2003 a donc rajouté un principe de péréquation : la répartition des dotations de l'Etat doit tenir compte de la richesse relative et des besoins des collectivités territoriales. En second lieu, il fallait garantir le financement des compétences transférées. C'est pourquoi le principe de compensation intégrale des transferts de charges a été constitutionnalisé. Mais, la victoire de la gauche aux régionales de 2004 a changé la donne. Un moratoire des transferts de compétence a, alors, été décidé en janvier 2006.

Enfin, au fur et à mesure de l'accroissement des déficits publics, s'est faite jour l'idée selon laquelle le retour à l'équilibre budgétaire ne pourrait être obtenu sans une vision pluriannuelle des finances publiques. Un premier pas est franchi avec la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, mais cette dernière ne prévoyait que des objectifs globaux en matière de dépenses et de recettes. Mais, l'évènement décisif vint de l'Union européenne. En effet, du fait de la mise en place de la monnaie unique et du Pacte de stabilité et de croissance qui en a découlé, l'Europe imposa aux Etats-membres de présenter chaque année à la Commission européenne un programme triennal de stabilité décrivant la stratégie budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. Ces exigences vont être traduites au plan national par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette réforme vient consacrer la pluriannualité

budgétaire, avec pour objectif d'assurer une meilleure gouvernance des finances publiques, tant en ce qui concerne la maîtrise des dépenses publiques, que la prévisibilité des recettes. Ainsi, un nouvel alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit l'existence des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques : il s'agit de lois ordinaires dont le but est de déterminer les objectifs de l'action de l'Etat et les orientations pluriannuelles des finances publiques, avec pour objectif l'équilibre des comptes publics. Elles prennent en compte la situation globale des finances publiques, à savoir les dépenses et les recettes. De plus, c'est l'ensemble du secteur public qui est concerné. Concrètement, ces lois prévoient un plafond de dépenses pour chaque mission, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et ce, sur trois années. Ces plafonds sont impératifs les deux premières années, et ajustables la troisième dans le cadre du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation.

L'ensemble de ces évolutions est de nature à renforcer la démocratie. D'abord, la transparence est devenue une exigence forte et généralisée sous l'influence du Conseil constitutionnel et de l'Union européenne. Dans ce sens, la LOLF a affirmé un principe de sincérité budgétaire. De plus, il y a eu un renforcement du rôle du Parlement par l'instauration de LFSS et le pouvoir d'initiative en matière de dépense qui lui est conféré. Le législateur voit, d'ailleurs, son droit à l'information et ses pouvoirs de contrôle accrus.

Pour terminer, il faut noter les débats actuels sur l'adoption d'une règle d'or budgétaire. Mais, les textes envisagés s'écartent des ambitions initiales. Ainsi, le projet ne retient pas d'objectifs chiffrés, mais pose seulement l'obligation de s'engager sur une date d'atteinte de l'équilibre. En d'autres termes, les Gouvernements seraient libres de mener la politique budgétaire qu'ils souhaitent, ils n'auraient qu'à s'engager sur une date, fut-elle lointaine, de retour à l'équilibre. Plus intéressante sont les dispositions relatives à la pluri-annualité : en effet, la réforme prévoit l'adoption de lois-cadres déterminant l'évolution pluriannuelle des finances publiques, ces lois ayant une autorité supra-législative et s'imposant en conséquence aux lois de finances annuelles.

Quoiqu'il en soit, ce projet, comme tous ceux qui tendent à renforcer la maîtrise des déficits publics, risque du fait de la crise de la dette européenne et des échéances électorales françaises, d'occuper le devant du débat politique.