



La référence du droit en ligne



Historique des finances publiques françaises (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – A l’origine des finances publiques : l’apparition de l’impôt	5
Les facteurs économiques et politiques.....	5
Les facteurs religieux.....	5
II - Du Moyen-âge à 1789 : des finances publiques qui accompagnent la naissance de l’Etat moderne	7
1° aspect : l’émergence, temporaire, du principe du consentement à l’impôt	7
2° aspect : une logique dépensière impulsée par l’effort militaire.....	8
III - De la Révolution de 1789 à la chute de Napoléon : des progrès, mais persistance de la crise financière.....	9
L’action des révolutionnaires de 1789	9
L’action de Napoléon.....	10
IV – De la Restauration à la Première Guerre mondiale : les finances publiques classiques.....	11
V - De la Première Guerre mondiale à la fin du XX° siècle : les finances publiques modernes	12
Le bouleversement du rôle de l’Etat	12
L’adoption d’une « constitution financière »	13
La crise des années 1970 et ses conséquences.....	13
VI – Les finances publiques aujourd’hui : un renouveau impulsé par la crise des déficits	14
Un encadrement communautaire déterminant.....	14
La LOLF – Loi organique relative aux lois de finances	16
Un mouvement de consolidation des finances publiques	17
Le développement de la pluriannualité budgétaire.....	18

Introduction

L'histoire de l'Etat et celle des finances publiques sont consubstantiellement liées. En effet, c'est à partir du moment où l'humanité a produit plus que ses propres besoins que des prélèvements ont pu être opérés de manière à entretenir une forme rudimentaire d'organisation politique. L'apparition de l'impôt est, alors, le premier moment de la longue histoire des finances publiques (I). Ce processus va se développer et se complexifier tout au long des premiers siècles de la civilisation humaine, notamment avec l'Empire romain.

Mais, il faudra attendre le Moyen-âge pour que les finances publiques connaissent un nouvel essor. En effet, la période qui va du Moyen-âge à 1789 voit l'apparition de l'Etat moderne (II). Son développement, notamment au plan militaire, suppose de trouver de nouvelles recettes, plus précisément de lever des impôts. Face à l'hostilité des contributeurs, le Roi sera, alors, contraint de soumettre à l'approbation d'assemblées de telles levées : émerge, ainsi, mais de manière temporaire, le principe du consentement à l'impôt apparu en Grande-Bretagne. Cette période est aussi marquée par le développement considérable des dépenses publiques, notamment militaires, celles-ci commandant le niveau des prélèvements et étant à l'origine d'une multitude de crises financières. La conséquence est l'accroissement de la dette publique tout au long du XVIII^e siècle et les tentatives de Louis XVI de moderniser les finances publiques ne résoudront pas le problème, qui sera l'un des éléments déclencheurs de la Révolution de 1789. La fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e siècle sont marqués par la volonté, tant des révolutionnaires que de Napoléon, de réformer les finances publiques. Malgré quelques progrès, notamment au plan des principes, ces efforts restent, cependant, sans réels effets sur la situation des comptes de la France (III).

Il faudra, alors, attendre la Restauration pour qu'une nouvelle conception des finances publiques, d'obédience libérale, se fasse jour (IV). Concrètement, il s'agit d'éviter que l'intervention financière de l'Etat ne vienne brider la liberté individuelle et entraver le fonctionnement de l'économie. Cette nouvelle doctrine s'articule autour de trois idées essentielles : la neutralité budgétaire, des dépenses publiques destinées uniquement au financement des activités régaliennes de l'Etat et l'équilibre budgétaire. Au final, cette politique permet aux comptes de la France de se redresser, malgré des guerres ou des révolutions. Mais, les bouleversements induits par les deux guerres mondiales et la crise de 1929 vont rapidement bouleverser cette équation. En effet, l'émergence de la société industrielle au cours du XIX^e siècle conduit l'Etat à développer ses interventions dans les domaines économique et social. Ce mouvement va s'accroître avec la Première Guerre mondiale du fait des dépenses d'armement et des nécessités de la reconstruction. La crise des années 30, va, elle, imposer des efforts pour soutenir les secteurs économiques en difficulté et prendre en charge les problèmes sociaux, auxquels s'ajouteront, une nouvelle fois, des besoins d'armement. Après la Seconde Guerre mondiale, outre les efforts de reconstruction, ce sont les grands projets industriels et le développement de la couverture sociale qui constituent les nouveaux chantiers de l'Etat. Cette évolution traduit une mutation du rôle de celui-ci : de l'Etat-Gendarme, l'on passe à l'Etat interventionniste, puis providence (V). Cette extension des interventions de l'Etat va, alors, nécessiter un encadrement juridique global des finances publiques, au travers de l'adoption d'une « constitution financière » : l'ordonnance du 2 Janvier 1959. Si jusqu'au années 1970, ces nouvelles interventions se font dans le respect de l'équilibre budgétaire, la crise économique, qui débute lors de cette décennie, va rompre cette équation et marquer le début de la crise de la dette publique, signe du commencement d'une nouvelle ère pour les finances publiques.

En effet, la question des déficits publics et de la dette publique va prendre au cours des années 1990 une place cruciale dans le débat politique dans la mesure où l'importance des déficits touchant la plupart des Etats industrialisés pose la question de la soutenabilité des finances publiques, c'est-à-dire de la capacité des Etats à honorer leurs engagements financiers. Cette thématique va connaître un regain d'intérêt avec la crise économique résultant de la crise financière à partir de 2008. Ces circonstances vont, alors, avoir trois séries de conséquences (VI). D'abord, l'existence d'une monnaie unique en Europe va nécessiter la mise en place d'une discipline budgétaire de manière à ce que les politiques budgétaires des uns ne contraignent pas la situation économique des autres. Ensuite, l'exigence de maîtrise des déficits va rendre nécessaire une réforme de l'Etat, celle-ci passant, notamment, par une gestion axée sur l'exigence de performance de la dépense publique : c'est dans ce cadre qu'a, alors, été adoptée une nouvelle « constitution financière » avec la LOLF. Enfin, les contraintes européennes et l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire vont conduire d'une part à un mouvement de consolidation des finances publiques et d'autre part au développement de la pluriannualité budgétaire.

I – A l'origine des finances publiques : l'apparition de l'impôt

Il ne peut y avoir de finances publiques que dès lors qu'existent des mécanismes de prélèvements obligatoires destinés à entretenir une Administration publique. L'origine des finances publiques remonte, alors, aux premières formes d'organisation humaine ou des impôts sont progressivement instaurés pour financer des activités publiques, principalement militaire au départ. L'apparition des finances publiques apparaît, donc, intimement liée à celle de l'impôt, dont le développement repose sur des facteurs d'ordre tant économiques et politiques (1) que religieux (2).

Les facteurs économiques et politiques

L'apparition de l'impôt est fondamentalement liée au stade de développement de la société humaine. En effet, c'est à partir du moment où celle-ci est parvenue, par le développement de l'agriculture, à produire plus que ses besoins qu'une forme de prélèvement a pu être possible. Prenant à l'origine la forme de pillages désordonnés, ces prélèvements vont progressivement prendre le caractère de tributs destinés à entretenir l'organisation politique institutionnalisée. Cette transition est rendue possible par l'évolution des sociétés humaines qui progressivement se sédentarisent, apprennent à gérer les surplus de production et élaborent des mécanismes de relations sociales de plus en plus complexes. L'impôt apparaît, alors, comme intimement lié à l'apparition de l'Etat. Ces deux phénomènes se nourrissent d'ailleurs mutuellement : l'Etat marque la domination nécessaire à la réalisation du prélèvement, mais, en retour, l'impôt consolide les rapports de domination par le développement d'une armée et d'une Administration qu'il permet.

Les facteurs religieux

L'impôt peut aussi être appréhendé comme un phénomène religieux. Concrètement, il s'agit ici de dire que l'impôt, appelé aussi sacrifice fiscal, serait la continuité du rituel sacrificiel qui anime l'espèce humaine depuis la nuit des temps. En effet, selon certaines théories, l'homme se considérerait comme éternellement débiteur des dieux, et n'aurait de cesse que de se livrer à de tels sacrifices pour tenter de renouer avec la communauté invisible, celle des dieux, et reconstituer, ainsi, la communauté originelle. Ce sacrifice apparaît, alors, comme remplissant une fonction d'intégration au sein d'un ordre universel transcendant toute forme d'organisation sociale. Plus tard, l'apparition de l'Etat, c'est-à-dire d'une entité détenant le pouvoir sur la société, aurait conduit à laïciser en quelque sorte le sacrifice religieux : en effet, à la césure hommes / dieux aurait succédé la coupure hommes / Etat, et le sentiment de dette aurait été transféré des dieux à l'Etat.

Si l'on se situe maintenant à un stade plus avancé de la civilisation humaine, il faut remarquer que c'est l'Empire romain qui commence à organiser les finances publiques en centralisant les recettes de l'Etat au sein du Trésor impérial, dénommé « fiscus », et du Trésor de l'Etat romain, « l'aerium ». Les rois francs récupèrent le fruit des impôts romains, puis progressivement ces produits sont éclatés entre les seigneurs féodaux et le Trésor public se

privatise. Avec les croisades, revient l'idée de recettes royales. Et, c'est à partir du Moyen-âge que la monarchie commence à lever des impôts pour financer ses actions, notamment militaires.

II - Du Moyen-âge à 1789 : des finances publiques qui accompagnent la naissance de l'Etat moderne

La période qui va du Moyen-âge à 1789 voit l'apparition de l'Etat moderne. Son développement, notamment au plan militaire, suppose de trouver de nouvelles recettes, plus précisément de lever des impôts. Face à l'hostilité des contributeurs, le Roi sera, alors, contraint de soumettre à l'approbation d'assemblées de telles levées : émerge, ainsi, mais de manière temporaire, le principe du consentement à l'impôt apparu en Grande-Bretagne. Cette période est aussi marquée par le développement considérable des dépenses publiques, notamment militaires, celles-ci commandant le niveau des prélèvements et étant à l'origine d'une multitude de crises financières qui déboucheront sur la Révolution de 1789.

1° aspect : l'émergence, temporaire, du principe du consentement à l'impôt

Le principe du libre consentement à l'impôt est né en Grande-Bretagne au XIII^e siècle. L'on en trouve une première illustration dans la Grande Charte de Jean sans Terre de 1215 : celle-ci prévoit qu'« 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. Puis, c'est le célèbre Bill of Rights de 1689 qui viendra consacrer ledit principe. Surtout, 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.

En France, le principe du consentement à l'impôt s'affirme progressivement au cours du Moyen-âge. En effet, c'est à partir de cette période que l'Etat moderne apparaît en France. Le développement de l'Administration qui accompagne ce mouvement amène, alors, la monarchie, à ne plus se contenter des revenus traditionnels tirés du domaine royal et à chercher de nouvelles recettes, en l'occurrence les impôts. La Guerre de Cent ans marque ici un tournant dans la mesure où le financement des opérations militaires suppose de trouver des recettes extraordinaires. Sont, ainsi, créés quatre nouveaux prélèvements : les aides (impôts indirects sur les ventes et transports de marchandises), la gabelle sur le sel, les traites (« droits de douane » entre provinces) et le fouage (impôt indirect perçu sur les roturiers, ancêtre de la taille). Dès lors, afin d'éviter des révoltes fiscales, la levée des impôts est soumise à l'approbation des Etats généraux. Ceux-ci se réunissent pour la première fois sous Philippe le Bel en 1302. Pendant la Guerre de Cent ans, ils autorisent la levée des quatre impôts cités plus haut, d'abord de manière provisoire, puis de façon permanente. Est, ainsi, transposé en France le principe du consentement à l'impôt né en Grande-Bretagne, même si celui-ci n'est appliqué que de manière limitée puisque les Etats généraux ne se réunissent que sur

convocation du Roi et de manière non permanente. Cependant, confronté à la hausse des besoins et à l'hostilité des parlements de Paris et de province, le Roi ne parvient pas à réformer le système. La conséquence est que les Etats généraux ne seront plus réunis de 1614 à 1789, marquant, ainsi, l'effacement, temporaire, du principe du consentement à l'impôt.

2° aspect : une logique dépenièrè impulsée par l'effort militaire

Jusqu'au règne de François I°, les recettes commandaient les dépenses : en d'autres termes, le Roi dépensait en fonction du niveau de ses recettes. A partir du XVI° siècle, la logique s'inverse et la nécessité de financer la diplomatie et les moyens militaires commande de prélever en fonction des besoins. Il s'ensuit un accroissement des ressources financières du Royaume et du pouvoir d'influence du Roi de France. Ce mouvement se poursuivra au XVII° siècle au cours duquel la situation politique de la France se voit fragilisée par l'assassinat d'Henry IV. Confrontée, alors, à une noblesse hostile, la régente, Marie de Médicis, distribue des grâces et des charges à ses membres afin de la contrôler. Elle poursuit, dans le même temps, un renforcement de la protection des frontières du pays. Le poids des dépenses militaires dans le budget de l'Etat sera tel qu'il représentera, sous le règne de Louis XIV, la moitié des dépenses totales en temps de paix et les deux-tiers en période de guerre.

La conséquence de l'importance de ces dépenses sera une succession de crises financières. Ainsi, la lutte par Louis XIV contre toutes les coalitions étrangères laisse, à la fin de son règne, une dette de deux milliards de livres. Pour la rembourser, le régent Philippe d'Orléans émet massivement du papier-monnaie jusqu'en 1720 où le système s'effondre. Malgré le retour à une certaine orthodoxie financière, les dépenses continuent leur mouvement ascendant, notamment en raison de plusieurs guerres. Face à la nécessité de trouver de nouvelles recettes, le Roi envisage de recourir à la fiscalité, mais les parlements s'y opposent, ne laissant à la monarchie que la voie de la fiscalité indirecte. La dette publique s'accroît, malgré tout, tout au long du XVIII° siècle, et les tentatives de Louis XVI de moderniser les finances publiques ne résoudreont pas le problème, qui sera l'un des éléments déclencheurs de la Révolution de 1789.

III - De la Révolution de 1789 à la chute de Napoléon : des progrès, mais persistance de la crise financière

La fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e siècle sont marqués par la volonté, tant des révolutionnaires que de Napoléon, de réformer les finances publiques. Malgré quelques progrès, notamment au plan des principes, ces efforts restent sans réels effets sur la situation des comptes de la France.

L'action des révolutionnaires de 1789

La Révolution de 1789 est née de la conjonction de plusieurs facteurs, au nombre desquels figurent, notamment, une crise politique doublée d'une crise financière. Il est, ainsi, fréquemment admis que le rejet par le parlement de Paris de la réforme fiscale de 1787 va accélérer la convocation des Etats généraux en 1789. L'une des tâches principales des révolutionnaires sera, alors, de réformer les finances publiques de la France en suivant principalement deux directions. Ils commencent d'abord par affirmer ou réaffirmer certains principes fondamentaux. 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 de cette contribution ou encore le principe du consentement à l'impôt. S'agissant de ce dernier, c'est dès le 17 Juin 1789 que l'Assemblée nationale déclare nuls et illégaux tous les impôts existants, car non consentis par la Nation. Quelques jours plus tard, Louis XVI sera contraint d'accepter que toute création ou prorogation d'impôt soit soumise au consentement des députés. C'est aussi, à partir de ce moment, que l'assemblée aura à approuver, chaque année, en plus des recettes, le volet dépenses publiques. Au plan fiscal, les révolutionnaires suppriment les impôts indirects – la gabelle sera supprimée en 1790 - jugés inéquitables et contreproductif économiquement, même si le Directoire les rétablira plus tard. Ils créent, en revanche, des impôts directs, tels que la contribution foncière, la contribution mobilière qui pèse sur tous les revenus qui ne sont pas tirés du commerce et de la terre, ainsi que la patente qui frappe les professions selon des signes extérieurs. Un lien est, par ailleurs, établi entre fiscalité et citoyenneté du fait du suffrage censitaire.

Si ces réformes portent leur fruit au plan des principes, elles ne parviennent pas à rétablir la situation des comptes de la France. En effet, la nouvelle fiscalité dégage moins de recettes que sous l'Ancien Régime, la suppression des impôts indirects expliquant en partie cette situation. Quant aux ressources ponctuelles tirées de la vente des biens du clergé, elles apparaissent rapidement insuffisantes : en effet, avant même la mise en vente de ces biens, Necker émet 400 millions de billets assignés sur le produit futur de la vente, mais très vite leur cours chute, les assignats ayant une valeur huit fois plus élevée que celle des biens à vendre. En ce qui concerne les dépenses, les guerres engagées par la France révolutionnaire en Europe finissent d'aggraver les déficits publics. Cette situation de variere guerre sous le I^{er} Empire

L'action de Napoléon

A son arrivée au pouvoir, Napoléon manifeste la volonté de redresser la situation des finances publiques de la France. Cela passe notamment par le renforcement des contrôles sur les finances françaises, avec la création en 1807 de la Cour des comptes chargée de contrôler de manière centralisée les comptes et les comptables publics. Mais, les visées hégémoniques de Napoléon et les guerres qu'elles impliquent provoquent un accroissement considérable des dépenses militaires. Pour autant, la pression fiscale reste mesurée, notamment parce qu'une partie de ces dépenses est financée par un prélèvement exceptionnel sur les pays conquis. Cette situation explique, alors, que de multiples auteurs aient, à partir de la fin du I^{er} Empire, tenté d'élaborer un corps de doctrines financières axée autour de l'idée de discipline financière. C'est la période classique des finances publiques.

IV – De la Restauration à la Première Guerre mondiale : les finances publiques classiques

Si de François I^{er} à Napoléon, la dépense commandait la recette, la chute de Napoléon marque l'émergence d'une nouvelle conception des finances publiques qui restera en vigueur jusqu'à la Première Guerre mondiale. Celle-ci s'organise autour d'une conception libérale de l'Etat, celui-ci ne devant s'occuper que des missions régaliennes. Il s'agit, alors, d'éviter que l'intervention financière de l'Etat ne vienne brider la liberté individuelle et entraver le fonctionnement de l'économie. Cette nouvelle doctrine s'articule autour de trois idées essentielles. La première est la neutralité budgétaire, ce qui signifie que le budget n'est pas utilisé pour agir sur la conjoncture économique ou pour jouer un rôle redistributif. Les dépenses publiques doivent, par ailleurs, être réduites, celles-ci étant principalement consacrées au financement des fonctions régaliennes de l'Etat : c'est, ainsi, qu'à cette époque le budget de l'Etat représente moins d'1/10^e de la richesse du pays. Enfin, le budget de l'Etat doit être équilibré, le but étant de ne prélever sur l'économie que ce qui est strictement nécessaire au financement des missions essentielles. Ainsi, s'explique qu'à cette époque les recettes proviennent essentiellement de l'impôt, les manipulations monétaires n'ayant plus cours et le recours à l'emprunt étant exceptionnel.

C'est à cette époque qu'est créée la règle des « quatre temps alternés », selon laquelle le Gouvernement prépare le budget, le Parlement le vote, l'exécutif l'exécute et les assemblées le contrôle. Cette procédure est donc marquée par un renforcement des pouvoirs du Parlement, illustrée, notamment, par la consécration de quatre principes budgétaires fondamentaux, toujours en vigueur à l'heure actuelle. Ainsi, la règle de l'annualité impose que l'autorisation budgétaire de lever l'impôt et de dépenser soit renouvelée chaque année. Par ailleurs, afin que le contrôle du Parlement soit efficace, il faut que l'ensemble des comptes soit retracé dans un document unique : c'est le principe d'unité budgétaire. C'est aussi le but du principe d'universalité budgétaire qui impose de présenter toutes les recettes et toutes les dépenses, et non simplement un solde. Enfin, le principe de spécialité budgétaire a pour objectif de permettre au Parlement de décider précisément de la destination des crédits budgétaires, de manière à ce que l'exécutif ne puisse pas décider librement de celle-ci. C'est, ainsi, que le Parlement parvient à voter les dépenses par ministères en 1817, puis par section de ministères en 1827 et enfin par chapitre en 1837. Toujours au plan du contrôle du Parlement, l'on peut aussi noter que celui-ci vote à partir de 1817 une loi de règlement lui permettant de vérifier la correcte exécution budgétaire de l'année écoulée. Ce contrôle sera d'autant plus efficace que les mécanismes comptables, qui permettent le suivi de l'exécution budgétaire, seront affermis : c'est chose faite avec le décret du 31 Mai 1862 instaurant un nouveau règlement relatif à la comptabilité publique.

Au final, l'ensemble de ces réformes permettent aux comptes de la France de se redresser, malgré des guerres ou des révolutions. Par ailleurs, l'Etat commence à élargir ses missions, mais sans trahir le principe de l'équilibre budgétaire. Les bouleversements induits par les deux guerres mondiales et la crise de 1929 vont, cependant, rapidement bouleverser cette équation.

V - De la Première Guerre mondiale à la fin du XX^e siècle : les finances publiques modernes

Le XX^e siècle voit la dépense publique s'accroître considérablement : de moins de 10 % du PIB avant la Première Guerre mondiale, elle passe à 30 % du PIB dans l'entre-deux-guerres pour atteindre plus de 40 % après la Guerre de 1939-1945. Cette évolution traduit une mutation du rôle de l'Etat : de l'Etat-Gendarme l'on passe à l'Etat interventionniste, puis providence. Cette extension des interventions de l'Etat va, alors, nécessiter un encadrement juridique global des finances publiques, au travers de l'adoption d'une « constitution financière ». Si jusqu'au années 1970, ces nouvelles interventions se font dans le respect de l'équilibre budgétaire, la crise économique, qui débute lors de cette décennie, va rompre cette équation et marquer le début de la crise de la dette publique, signe du commencement d'une nouvelle ère pour les finances publiques.

Le bouleversement du rôle de l'Etat

L'émergence de la société industrielle au cours du XIX^e siècle conduit l'Etat à développer ses interventions dans les domaines économique et social. Ce mouvement va s'accroître avec la Première Guerre mondiale du fait des dépenses d'armement et des nécessités de la reconstruction. La crise des années 30, va, elle, imposer des efforts pour soutenir les secteurs économiques en difficulté et prendre en charge les problèmes sociaux, auxquels s'ajouteront, une nouvelle fois, des besoins d'armement. Après la Seconde Guerre mondiale, outre les efforts de reconstruction, ce sont les grands projets industriels et le développement de la couverture sociale qui constituent les nouveaux chantiers d'un Etat qui n'est plus simplement interventionniste, mais aussi providence. Cette mutation va s'accompagner d'une diversification des ressources publiques : en effet, l'Etat recourt à l'emprunt ou tire des revenus de ses activités industrielles et commerciales ; par ailleurs, des prélèvements obligatoires autres que l'impôt apparaissent, les cotisations sociales, pour financer la sécurité sociale.

Si ces nouvelles interventions passent par des canaux divers et variés, leur vecteur principal reste la politique budgétaire utilisée comme instrument de politique économique et sociale et qui, de ce fait, perd la neutralité qui la caractérisait au XIX^e siècle. Cette conception du rôle de l'Etat finira par s'affirmer au cours des années 1930 du fait de la crise économique et de la popularité des idées de l'économiste britannique Keynes. Ce dernier recommande, ainsi, d'utiliser les différents canaux des finances publiques pour agir sur l'économie : qu'il s'agisse de l'augmentation des dépenses publiques afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et la demande s'adressant aux entreprises, de l'usage de la politique fiscale à des fins redistributives et incitatives, ou encore de l'intervention directe de l'Etat dans l'économie au travers de monopoles ou de la détention directe d'entreprises de manière à impulser un mouvement.

Ces bouleversements ont été théorisés par Richard Musgrave qui décèle trois missions principales attribuées à l'Etat contemporain. Celui-ci a, ainsi, d'abord une fonction d'allocation des ressources qui consiste à utiliser la politique budgétaire pour orienter les comportements individuels. Par sa fonction de distribution, l'Etat corrige la répartition spontanée des revenus et des richesses afin d'en assurer une juste répartition. Enfin, l'Etat joue un rôle de stabilisation de manière à garantir le plein emploi des facteurs de production, tels que le travail et la stabilité des prix.

L'adoption d'une « constitution financière »

L'extension des interventions de l'Etat impose de disposer d'un cadre juridique plus affirmé dans les domaines de la préparation, du vote et de l'exécution du budget. Les constitutions de 1946 et 1958 renvoient, toutes deux, à une loi organique. Le premier texte est, ainsi, le décret-loi organique du 19 Juin 1956 qui est le premier texte à prévoir une organisation d'ensemble des finances publiques : outre la simplification de la mise en œuvre des principes budgétaires, ce texte renforce les pouvoirs de l'exécutif en matière de préparation et d'exécution du budget.

Mais, c'est l'ordonnance du 2 Janvier 1959 qui constituera longtemps, jusqu'à la LOLF, la « constitution financière » de la France. Elle a été élaborée avec le même objectif que tous les textes adoptés sous l'impulsion du Général de Gaulle dans la V^e République naissante, à savoir la prééminence de l'exécutif : c'est, ainsi, que cette ordonnance fait la part belle au Gouvernement en matière de finances publiques. Du point de vue du contenu de ce droit budgétaire, l'orientation consistait principalement à faire du budget un budget de moyens. Mais, cette logique est progressivement apparue inadaptée à la crise des déficits qui caractérise la France depuis les années 1970, ce qui imposa l'adoption d'une nouvelle « constitution financière ».

La crise des années 1970 et ses conséquences

Les deux chocs pétroliers provoquent une immense crise économique mondiale. Dans ce contexte, les dépenses publiques continuent d'augmenter de manière à tenter de relancer la croissance. Mais, ce faisant, des déficits publics apparaissent, alors que jusqu'à présent les interventions de l'Etat s'étaient opérées en garantissant l'équilibre budgétaire. Plus précisément, la France est, depuis 1974, en situation de déficit budgétaire permanent, et la dette publique représente 1 833,8 milliards €, soit 90,2 % du PIB à la fin 2012.

L'autre évolution qu'il convient de noter est que la dépense publique s'est diversifiée. Si à la Libération, les dépenses de l'Etat représentaient les 2/3 des dépenses publiques, elles n'en représentent plus que 30 % aujourd'hui. En effet, outre les dépenses des collectivités locales qui se sont développées du fait de la décentralisation, ce sont les dépenses de sécurité sociale qui, aujourd'hui, représentent la plus grande part des dépenses publiques. Le même mouvement a affecté les prélèvements obligatoires.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle approche des finances publiques a été impulsée au cours des années 1990, tant au plan communautaire qu'interne.

VI – Les finances publiques aujourd’hui : un renouveau impulsé par la crise des déficits

La question des déficits publics et de la dette publique occupe, depuis les années 1990, une place cruciale dans le débat politique. En effet, l’importance des déficits touchant la plupart des Etats industrialisés pose la question de la soutenabilité des finances publiques, c’est-à-dire de la capacité des Etats à honorer leurs engagements financiers. Cette thématique a connu un regain d’intérêt avec la crise économique résultant de la crise financière à partir de 2008. Ces circonstances ont, alors, eu trois séries de conséquences. D’abord, l’existence d’une monnaie unique en Europe a nécessité la mise en place d’une discipline budgétaire de manière à ce que les politiques budgétaires des uns ne contraignent pas la situation économique des autres. Ensuite, l’exigence de maîtrise des déficits a rendu nécessaire une réforme de l’Etat, celle-ci passant, notamment, par une gestion axée sur l’exigence de performance de la dépense publique : c’est dans ce cadre qu’a, alors, été adoptée une nouvelle « constitution financière » avec la LOLF. Enfin, les contraintes européennes et l’objectif de retour à l’équilibre budgétaire ont conduit d’une part à un mouvement de consolidation des finances publiques et d’autre part au développement de la pluriannualité budgétaire.

Un encadrement communautaire déterminant

L’existence de la monnaie unique a provoqué la mise en place de règles de discipline budgétaire, de manière à encadrer tant les finances de l’Etat que celle des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Ces règles trouvent leur origine dans la construction de l’Union économique et monétaire (UEM) par le traité de Maastricht, signé en Février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} Novembre 1993, dont la zone euro est la manifestation la plus remarquable. Ce texte prévoyait, ainsi, que les pays de l’Union européenne (UE) pourraient participer à l’UEM à condition de remplir cinq critères de convergence : les plus importants sont ceux imposant un déficit des administrations publiques et une dette publique ne dépassant pas respectivement 3 % et 60 % du PIB. Ces critères avaient pour but, au départ, de déterminer la liste des pays pouvant entrer dans la zone euro. Mais, craignant que certaines pays ne mènent une politique budgétaire laxiste une fois ce barrage franchi, il été décidé, en 1997, dans le cadre de la troisième phase de l’UEM qui devait commencer le 1^{er} Janvier 1999, que les pays ayant adopté l’euro devraient se conformer à ces critères de manière permanente et qu’un dispositif de contrôle serait mis en place. La raison d’être de règles aussi strictes tient, alors, à la volonté d’éviter les distorsions entre Etats qui pourraient mettre en danger la zone euro. En effet, au-delà de la poursuite d’une politique budgétaire saine et responsable, l’objectif de telles règles est de prévenir toute situation d’insolvabilité d’un pays participant à l’euro et ainsi d’éviter que la politique budgétaire d’un pays ne contraigne la politique monétaire de l’ensemble de la zone. Il s’agit donc d’éliminer le risque de ce que l’on appelle le comportement de « free rider » (passager clandestin) qui consisterait pour un pays à profiter de son appartenance à la zone euro pour mener des politiques budgétaires laxistes sans en payer le prix et entraînant une hausse de taux d’intérêts pénalisant l’ensemble de la zone. Ce dispositif vise, par ailleurs, à se prémunir contre d’éventuelles pressions en faveur d’un sauvetage par les autorités monétaires communautaires en cas d’insoutenabilité du niveau de déficit ou de dette d’un pays : en effet, en pareille hypothèse, l’UE n’aurait d’autres choix que de renflouer le pays en question pour ne pas avoir soit à répudier la dette de ce pays, soit à encourir l’éclatement.

Concrètement, trois phases ont ponctué ce processus. Cet encadrement communautaire a, ainsi, été institué par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 : celui-ci reprend les limites en matière de déficit public et de dette publique applicables pour l'entrée dans l'UEM, et comporte, par ailleurs, un volet préventif avec une procédure d'examen et de surveillance mutuelle des politiques budgétaires, ainsi qu'un volet répressif lorsqu'un Etat dépasse le critère de déficit public. La faiblesse de la croissance économique au début des années 2000 devait, cependant, conduire nombre de pays européens à ne pas pouvoir respecter les règles les plus fondamentales du PSC ; un assouplissement fut donc décidé en 2005. Avec la crise économique de 2008, et, il faut bien le reconnaître, la domination des idées libérales, c'est la logique inverse qui est suivie. Ainsi, trois réformes successives sont adoptées à partir de 2011 : le « six-pack » en octobre 2011, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne en 2012 et le «two-pack» en 2013. Concrètement, quatre grandes orientations sont suivies par ces réformes. Les règles sont d'abord renforcées ou complétées. Ainsi, les pays qui ont une dette qui dépasse 60 % du PIB feront l'objet d'une procédure de déficit excessif s'ils ne réduisent pas cet excédent d'au moins 5 % par an en moyenne sur trois ans. Surtout, le TSCG prévoit que les objectifs budgétaires à moyen terme doivent être inscrits dans la législation nationale et que les déficits structurels, c'est la fameuse « règle d'or », doivent être limités à 0,5 % du PIB. Le dispositif de contrôle est aussi renforcé tant au plan préventif qu'au plan répressif. Par ailleurs, le «two-pack» permet d'élargir progressivement la surveillance pour les États membres de la zone euro qui présentent un niveau élevé de déficit ou de dette ou qui connaissent des difficultés en termes de stabilité financière. Enfin, pour prévenir des déséquilibres économiques tels que ceux que la Grèce ou l'Espagne ont connu, un système de surveillance des politiques économiques, qui constitue le pendant de la surveillance budgétaire, est institué.

En droit interne, c'est la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui a modifié les procédures budgétaires conformément aux principes du TSCG du 2 mars 2012. Elle anticipe également la mise en œuvre du règlement européen du « 2 pack ». Cette loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la "règle d'or" fixée par le TSCG. Les lois de programmation devront donc désormais fixer un objectif de déficit "structurel", c'est-à-dire corrigé des variations de la conjoncture, qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, conformément à ce que prévoit le TSCG. Par ailleurs, elle crée un Haut conseil des finances publiques (HCFP) Chargé de veiller au respect par les lois de programmation mais également par les lois financières annuelles de l'objectif de déficit "structurel". Enfin, elle introduit un mécanisme de correction qui devra être mis en œuvre en cas d'écart important par rapport à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement. Concrètement, en vue du dépôt de la loi de règlement, il appartient au Haut conseil, si des écarts importants sont constatés entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques, d'alerter publiquement le Parlement et le Gouvernement sur l'éventuelle nécessité de déclencher ce mécanisme, au moyen d'un avis rendu public. Le Gouvernement devra expliquer les raisons d'éventuels écarts à la trajectoire lors du débat sur la loi de règlement et proposer des mesures correctrices, le cas échéant, au moment du débat d'orientation des finances publiques en juin. Ces mesures seront prises en compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elles devront permettre de revenir sur la trajectoire de solde structurel initialement prévue par la loi de programmation au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart. Seules des conditions exceptionnelles, par exemple une grave récession économique, peuvent justifier de s'écarter de la trajectoire sans prendre de mesures de correction.

La LOLF – Loi organique relative aux lois de finances

La situation des finances publiques a été régie, pendant plus de 40 ans, par l'ordonnance du 2 Janvier 1959. En raison de l'échec des multiples projets de réforme, celle-ci paraissait intouchable. La succession des déficits publics du fait de la crise économique que connaît la France depuis les années 1970 devait, cependant, changer radicalement la donne. En effet, le texte de 1959 n'ayant pas permis de maîtriser l'accroissement de la dette publique, s'est fait jour progressivement le besoin de disposer de nouveaux outils de gestion de nature tant à mieux contrôler la dépense publique qu'à assurer une meilleure performance de celle-ci. La réussite de cette réforme supposait, cependant, l'existence de conditions politiques favorables qui furent réunies au tournant du millénaire permettant, ainsi, l'adoption d'une nouvelle « constitution financière ».

S'inspirant des modèles de gestion publique promus par l'OCDE et des réformes menées dans plusieurs autres Etats depuis les années 1980, la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} Aout 2001, modifiée de manière limitée par la loi organique du 12 Juillet 2005 et appliquée en totalité pour la première fois à la loi de finances pour 2006, suit deux voies principales. La première concerne la démarche qui doit présider à l'élaboration, au vote et à l'exécution des lois de finances. Ainsi, là où l'ordonnance de 1959 prévoyait un budget de moyens, la LOLF opte pour une structuration des crédits selon une logique fonctionnelle, à partir des objectifs à atteindre. Cette nouvelle logique, qui vise à lier dépense publique et performance, a une incidence sur la présentation des lois de finances : la répartition des crédits est, ainsi, effectuée par missions, composées de programmes, c'est-à-dire en fonction de grands objectifs. Surtout, l'exigence de performance se traduit aussi au niveau de la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires publics en ce qui concerne l'affectation des crédits votés. Ainsi, si chaque programme constitue un plafond de crédits, les décideurs publics peuvent redéployer les crédits au sein d'un programme, étant précisé que les dépenses de personnel ne peuvent recevoir de crédits d'autres titres du programme : c'est ce que l'on appelle la fongibilité asymétrique.

La conséquence de cette nouvelle liberté de gestion est double. D'abord, sont mis en place des indicateurs de performance permettant de vérifier si les objectifs assignés ont été ou non atteints, de manière à responsabiliser les décideurs publics. En d'autres termes, il s'agit de mesurer annuellement la performance de la dépense publique, afin de permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle. C'est là l'autre conséquence de cette liberté de gestion : les assemblées voient leurs pouvoirs considérablement accrus afin de contrôler la performance de la dépense publique, tant au niveau du vote de la loi de finances que de son exécution. C'est, ainsi, que le Parlement dispose de plus d'informations et que ses commissions des finances voient leurs attributions en matière de régulation budgétaire élargies. Par ailleurs, la LOLF reconnaît aux parlementaires le droit de majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission.

Un mouvement de consolidation des finances publiques

Les contraintes européennes ont eu une influence déterminante sur les finances publiques nationales. En effet, dans la mesure où elles concernent les finances de l'ensemble des Administrations publiques (Etat, collectivités locales, Sécurité sociale), s'est progressivement imposée la nécessité d'opérer un pilotage global des différentes branches des finances publiques. Ce mouvement de consolidation des finances publiques s'est traduit par la création des lois de financement de la Sécurité sociale et d'organismes paritaires de coordination entre les différents acteurs de la dépense publique. Ainsi, en 2006, ont été créés une Conférence et un Conseil des finances publiques afin d'organiser le dialogue entre les acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé des finances publiques. La création de tels organismes se justifie quand l'on sait les multiples flux financiers existant entre les trois branches des finances publiques : à titre d'exemple, de nombreuses ressources des collectivités locales proviennent de transferts d'impôts d'Etat au profit de ces dernières. Le système financier public étant complexe, la création de ces instances est un pas de plus vers une régulation globale des finances publiques.

Par ailleurs, la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a institué un Haut conseil des finances publiques (HCFP) Chargé de veiller au respect par les lois de programmation mais également par les lois financières annuelles de l'objectif de déficit "structurel" de 0,5 % maximum du PIB conformément à ce que prévoit le Traité sur la stabilité, coordination et la gouvernance de l'UE.

Ce qu'il faut, aussi, noter est que ce mouvement de consolidation des finances publiques se traduit par un renforcement du rôle de l'Etat. En effet, à partir du moment où c'est l'Etat qui est tenu de rendre compte à Bruxelles de la soutenabilité des finances publiques, celui-ci a souhaité renforcer son contrôle sur les finances publiques non étatiques. Cela s'est traduit, d'abord, par la création, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale. S'agissant des collectivités locales, les exigences communautaires ont conforté les rapports existant en France entre ces dernières et l'Etat. En effet, la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales a toujours été en France appréhendée sous l'angle du degré de liberté accordée à ces dernières, la question du pouvoir fiscal des collectivités étant perçue comme un moyen pour l'Etat de contrôler le processus décentralisateur. Dorénavant, la question des finances locales doit prendre en compte les exigences de la construction européenne. Influencer sur le degré d'autonomie financière des collectivités locales peut donc être un moyen pour l'Etat de maîtriser l'ensemble des finances publiques.

Le développement de la pluriannualité budgétaire

Progressivement s'est fait jour l'idée que le retour à l'équilibre budgétaire supposait d'avoir une vision à moyen terme des finances publiques. Cet objectif s'est traduit par le développement de la pluriannualité budgétaire. Cet aspect des finances publiques modernes s'observe à travers les programmes de stabilité transmis annuellement à l'Union européenne. Au plan interne, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 modifie l'article 34 de la Constitution qui prévoit désormais : « Des lois de programmation définissent les objectifs de l'action de l'Etat. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Cette réforme vient, ainsi, 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. Concrètement, sont créées les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques qui sont des lois ordinaires dont le but est de définir pour l'ensemble des administrations publiques les orientations pluriannuelles des finances publiques à moyen terme, avec l'obligation de s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes publics. Ces lois déclinent, alors, des objectifs pour chacun des acteurs de la dépense publique : en effet, la stratégie des finances publiques est une stratégie toutes administrations publiques confondues qui porte non seulement sur le champ de l'État, couvert par la loi de finances, et de la Sécurité sociale, couvert par la loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi sur les collectivités territoriales, l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite. Ces lois ont pour objectif de renforcer la visibilité des gestionnaires publics et d'assurer le respect de la norme de dépenses, afin de maîtriser les déficits publics. La loi de programmation définit, ainsi, de nouvelles règles permettant de s'assurer que la trajectoire des comptes publics sera respectée.

Ces lois prévoient un plafond global de dépense de l'Etat et des plafonds 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. Concrètement, la première annuité, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions et la répartition des crédits par programmes sont ceux inscrits en loi de finances initiale de l'année considérée et présentent ainsi un caractère définitif. S'agissant de la deuxième annuité, les plafonds de dépenses des missions sont considérés comme non révisables. Ils peuvent toutefois être révisés dans certains cas exceptionnels. La répartition des crédits entre les programmes d'une mission, prévue lors de l'élaboration du budget triennal, peut en revanche être révisée dans le respect du plafond de la mission. Pour la dernière annuité, en revanche, les crédits par mission peuvent faire l'objet d'ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense et de l'économie générale de la programmation. Cette troisième année « révisée » de la programmation constitue dès lors le point de départ du nouveau budget pluriannuel portant sur les trois années suivantes.

Enfin, il faut noter que la loi organique du 17 Décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques modifie les procédures budgétaires conformément aux principes du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012. C'est, ainsi, que cette loi organique confie aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la "règle d'or" fixée par le TSCG. Les lois de programmation devront donc désormais fixer un objectif de déficit "structurel", c'est-à-dire corrigé des variations de la conjoncture, qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, conformément à ce que prévoit le TSCG. Une trajectoire pluriannuelle sera définie pour l'ensemble de la période couverte, d'une durée minimale de trois années civiles. A cette fin, sera désormais présenté dans les projets de lois de finances initiales, rectificatives et de règlement, ainsi que dans les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, un article liminaire présentant les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques permettant de vérifier le respect de cette trajectoire.