

manuel

Michel Bouvier  
Marie-Christine Esclassan  
Jean-Pierre Lassale

# FINANCES PUBLIQUES

19<sup>e</sup> édition  
2020-2021

**LGDJ**

un savoir-faire de

**lextenso**



## **Michel Bouvier**

Professeur des universités  
Président de l'Association pour la Fondation  
internationale de finances publiques (FONDAFIP)  
Directeur de la *Revue française de finances publiques*

## **Marie-Christine Esclassan**

Professeur des universités  
Secrétaire générale de l'Association  
pour la Fondation internationale  
de finances publiques (FONDAFIP)  
Directrice de la *Revue française de finances publiques*

## **Jean-Pierre Lassale †**

Professeur émérite de l'Université Jean Moulin  
(Lyon III)

# **FINANCES PUBLIQUES**

19<sup>e</sup> édition

2020-2021



© 2020, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lgdj-editions.fr](http://www.lgdj-editions.fr)

ISBN : 978-2-275-07259-3 • ISSN 0990-3909

À la mémoire de notre collègue  
et ami Jean-Pierre Lassale  
qui nous a quittés prématurément  
en 2002.



---

# Sommaire

Introduction générale : Des finances publiques dans un monde en transition .....	19
Section 1. Les handicaps majeurs de la science des finances publiques .....	21
§ 1. L'image négative des finances publiques .....	21
§ 2. De réels obstacles au développement de la matière .....	23
Section 2. La science des finances publiques : une <i>scienza nuova</i> ..	27
§ 1. La science des finances publiques : une science du complexe par tradition .....	28
§ 2. La science des finances publiques : une science moderne non dogmatique .....	30
Section 3. Science des finances publiques et transformations politiques .....	33
§ 1. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques	34
§ 2. Éthique politique et transparence des finances publiques .....	35
§ 3. Réforme ou transfiguration du système financier public ? .....	37
§ 4. La loi organique relative aux lois de finances du 1 <sup>er</sup> août 2001 : une réforme de l'État .....	40
§ 5. Nouvelle culture démocratique ou fin du politique ? .....	45
§ 6. De la nouvelle gouvernance financière publique à l'« État intelligent » du XXI <sup>e</sup> siècle .....	54
§ 7. La soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique .....	61

## PREMIÈRE PARTIE – LES FINANCES PUBLIQUES ET LEUR ENVIRONNEMENT

---

### SOUS-PARTIE 1 – L'État et les finances publiques contemporaines

---

<b>Chapitre 1. Le poids des dépenses et des recettes publiques ...</b>	73
Section 1. Les dépenses publiques et leur évolution .....	73
§ 1. La tendance à l'amplification des dépenses publiques .....	80
§ 2. La signification et les conséquences économiques d'une croissance des dépenses publiques .....	89
Section 2. La montée en puissance des prélèvements obligatoires .	90
§ 1. La notion de prélèvement obligatoire .....	90
§ 2. L'évolution des prélèvements obligatoires en France .....	99

**Chapitre 2. Un environnement économique et financier**

<b>transformé</b> .....	127
Section 1. La primauté retrouvée du marché .....	127
§ 1. Les caractéristiques de l'économie de marché .....	128
§ 2. Le désengagement de l'État .....	129
Section 2. L'inflation contrôlée .....	133
§ 1. Les années 1970 : tensions inflationnistes et économie d'endettement .....	134
§ 2. L'ère de la désinflation .....	137
Section 3. L'instabilité des marchés financiers .....	141
§ 1. L'instabilité monétaire internationale .....	141
§ 2. Les crises boursières .....	142

## **SOUS-PARTIE 2 – Le contexte international et européen**

### **Chapitre 1. La mondialisation et l'interdépendance des économies et des marchés financiers** .....

Section 1. Le poids de la contrainte externe .....	155
Section 2. Les marges de manœuvre limitées des finances publiques nationales .....	158
§ 1. Des politiques monétaires dépendantes .....	158
§ 2. Des politiques budgétaires circonscrites .....	159

### **Chapitre 2. L'encadrement européen et la monnaie unique** .....

Section 1. Le budget de l'Union européenne .....	161
§ 1. La procédure budgétaire communautaire .....	164
§ 2. Les dépenses de l'Union .....	172
§ 3. Les ressources de l'Union .....	184
Section 2. L'apport communautaire aux financements nationaux ..	192
Section 3. La coordination des politiques économiques et financières .....	198
§ 1. Le semestre européen .....	205
§ 2. Le paquet de six (« six pack ») .....	205
§ 3. Le pacte budgétaire européen .....	206
§ 4. Le « two pack » .....	208
§ 5. Crise du Covid-19 et mise en œuvre de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance : la fin d'un tabou ?	209
Section 4. L'unification monétaire européenne .....	210
§ 1. Les étapes préparatoires .....	210
§ 2. La monnaie unique : l'euro .....	213

---

## **SOUS-PARTIE 3 – Le cadre conceptuel**

---

<b>Chapitre 1. Le keynésianisme et son influence sur les finances publiques</b> .....	231
Section 1. L'apport de Keynes .....	232
§ 1. Une analyse de la crise .....	232
§ 2. Une politique de la crise .....	234
Section 2. La postérité keynésienne .....	237
§ 1. L'approfondissement .....	238
§ 2. La synthèse .....	238
§ 3. L'héritage .....	239
<b>Chapitre 2. La mystique du marché : fin ou retour du politique ?</b> .....	241
Section 1. Le triomphe du marché .....	242
§ 1. Les fondements de la tradition libérale .....	242
§ 2. Le renouveau de la tradition libérale .....	244
Section 2. La fin des illusions et le retour du politique .....	252
§ 1. La fin des illusions .....	252
§ 2. Le retour du politique, la réhabilitation de la dépense publique et l'affirmation de la question sociale .....	253
§ 3. La crise des finances publiques et la nostalgie de l'État-providence .....	255
§ 4. Vers une société sans État ou l'éternel retour du marché ? .....	262

## **SOUS-PARTIE 4 – Les structures institutionnelles**

---

<b>Chapitre 1. Le ministère des Finances : une puissance certaine toujours discutée</b> .....	267
Section 1. Les éléments de la puissance .....	268
§ 1. Le cumul des fonctions économiques et budgétaires .....	268
§ 2. Des prérogatives budgétaires et financières étendues .....	272
§ 3. Les moyens administratifs de la puissance : une « machine » d'experts .....	275
Section 2. Un mouvement général de réformes et de transformations .....	277
§ 1. Les administrations financières contraintes de s'adapter aux réalités contemporaines .....	277
§ 2. Le rééquilibrage entre les fonctions économiques et les fonctions budgétaires .....	282

<b>Chapitre 2. Les administrations économiques et financières ....</b>	<b>283</b>
Section 1. Les fonctions d’inspection de contrôle et d’audit .....	283
§ 1. L’Inspection générale des finances .....	283
§ 2. Le contrôle général économique et financier (CGEFI) .....	284
§ 3. Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel .....	285
§ 4. La Mission interministérielle de coordination anti-fraude .....	286
Section 2. Les fonctions de mise en œuvre de la politique économique et financière .....	286
§ 1. Le rôle central de la Direction générale du Trésor .....	286
§ 2. La direction générale de l’INSEE .....	287
§ 3. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes .....	288
Section 3. Les fonctions de conception budgétaire et fiscale .....	288
§ 1. La Direction du Budget .....	288
§ 2. La Direction de la législation fiscale .....	291
Section 4. Les fonctions de gestion fiscale et d’exécution comptable .....	292
§ 1. La Direction générale des finances publiques (DGFIP) .....	292
§ 2. La Direction générale des douanes et des droits indirects .....	295
Section 5. Les fonctions proprement administratives .....	297

## DEUXIÈME PARTIE – LES FINANCES DE L’ÉTAT

### SOUS-PARTIE 1 – Le budget de l’État et les lois de finances : formes et contenus

<b>Chapitre 1. Les principes juridiques de base .....</b>	<b>305</b>
Section 1. La notion de budget et son évolution .....	305
§ 1. Les données permanentes : la spécificité du budget de l’État .....	306
§ 2. Budget et lois de finances : l’évolution des notions .....	307
Section 2. La signification juridique des autorisations budgétaires	320
§ 1. La signification des autorisations de recettes .....	320
§ 2. La signification des autorisations de dépenses .....	321
<b>Chapitre 2. Les règles techniques fondamentales .....</b>	<b>327</b>
Section 1. La règle de l’unité budgétaire .....	328
§ 1. Le démembrement apparent : les aménagements de la règle dans le budget de l’État .....	329
§ 2. Le démembrement réel : les exceptions à la règle de l’unité .....	335
§ 3. Vers une consolidation des comptes de l’État .....	344

Section 2. La règle de l'universalité budgétaire .....	345
§ 1. La signification de la règle de l'universalité .....	345
§ 2. Les exceptions à la règle de l'universalité .....	348
Section 3. La règle de l'annualité budgétaire .....	351
§ 1. Les mécanismes implicites : la pluriannualité masquée .....	353
§ 2. Les mécanismes volontaristes : la pluriannualité organisée .....	354
Section 4. La sincérité budgétaire : un principe institutionnalisé par la loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001 .....	361
Section 5. La règle de l'équilibre budgétaire des administrations publiques .....	364
<b>Chapitre 3. Les modes de présentation du budget de l'État .....</b>	<b>367</b>
Section 1. La structure de la loi de finances de l'année .....	368
§ 1. Une loi en deux parties .....	368
§ 2. Les documents budgétaires .....	376
Section 2. La nomenclature budgétaire et ses transformations .....	380
§ 1. La conception de l'ordonnance de 1959 .....	380
§ 2. La loi du 1 <sup>er</sup> août 2001 : une nomenclature adaptée et transformée .....	384

## **SOUS-PARTIE 2 – Le budget de l'État : acteurs et procédures**

<b>Chapitre 1. La prise de décision budgétaire : préparation et adoption .....</b>	<b>405</b>
Section 1. L'élaboration de la loi de finances .....	407
§ 1. Les institutions et procédures d'aide à la décision .....	407
§ 2. Les différentes étapes de la préparation du budget de l'État .....	413
Section 2. L'adoption de la loi de finances .....	421
§ 1. L'examen préalable du projet : le rôle des commissions des finances .....	423
§ 2. La discussion et le vote du budget devant les Assemblées .....	426
<b>Chapitre 2. L'exécution des lois de finances .....</b>	<b>433</b>
Section 1. Les pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre des lois de finances .....	434
§ 1. L'obligation relative d'exécution des lois de finances .....	435
§ 2. La variété des dispositifs de modification des crédits en cours d'exécution .....	438
§ 3. Les écarts entre droit et pratique dans la gestion des crédits .....	455
Section 2. Le cadre classique de l'exécution du budget .....	456

§ 1. Les acteurs compétents : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics .....	457
§ 2. Les procédures d'exécution des recettes et des dépenses : un cadre en pleine transformation .....	470
§ 3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics ...	477
Section 3. Le management public dans l'exécution du budget : la nouvelle gouvernance financière publique .....	500
§ 1. La conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'État : le modèle du gouvernement de l'entreprise .....	502
§ 2. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités .....	503
§ 3. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance .....	511
§ 4. Le nouveau cadre comptable : un système d'information financière .....	516

### Chapitre 3. Contrôle et évaluation de l'exécution des lois

<b>de finances</b> .....	527
Section 1. Les contrôles administratifs .....	529
§ 1. La mutation des contrôles <i>a priori</i> traditionnels .....	530
§ 2. L'évolution des contrôles <i>a posteriori</i> .....	538
Section 2. Les contrôles juridictionnels en matière financière .....	540
§ 1. La Cour de discipline budgétaire et financière : une juridiction singulière .....	542
§ 2. La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes. Une place essentielle dans le contrôle financier public .....	546
Section 3. Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances .....	570
§ 1. Le contrôle du Parlement en cours d'exécution .....	571
§ 2. Le contrôle parlementaire en fin d'exécution : la loi de règlement	575

## SOUS-PARTIE 3 – L'action financière de l'État : mécanismes et instruments

<b>Chapitre 1. Le Trésor : une institution stratégique</b> .....	587
Section 1. Un rôle et des structures en voie d'évolution .....	587
Section 2. La mission permanente : le Trésor, agent financier de l'État .....	591
§ 1. Les différents types de déséquilibres .....	592
§ 2. L'information du Trésor .....	595
§ 3. Les moyens de financement .....	598

Section 3. Une activité stratégique : les relations financières internationales .....	616
§ 1. Le Trésor et les équilibres extérieurs .....	618
§ 2. Le Trésor et l'aide au développement .....	621
§ 3. La gestion et la réforme de la zone franc .....	628
§ 4. Le Trésor et la politique monétaire internationale .....	635
Section 4. Un désengagement imposé : la tutelle de la politique économique .....	637
§ 1. Le Trésor et l'analyse des financements de l'économie .....	638
§ 2. Le Trésor et le financement du secteur public .....	639
§ 3. Le Trésor et les concours apportés au secteur privé : une situation nuancée .....	648
<b>Chapitre 2. Un partenaire intégré dans un système européen : la Banque de France .....</b>	<b>653</b>
Section 1. L'évolution historique : la Banque de France, institution nationale .....	653
Section 2. La mutation européenne : la Banque de France, institution subordonnée et intégrée .....	655
Section 3. La Banque de France et la politique monétaire européenne .....	656
§ 1. Au temps de l'indépendance : la Banque de France, responsable de la politique monétaire .....	657
§ 2. Le temps de l'intégration : la gestion européenne de la politique monétaire et ses conséquences .....	664
Section 4. La Banque de France et le marché des changes .....	665
Section 5. La Banque de France et la tutelle du système bancaire ..	667
Section 6. La Banque de France, observatoire de l'économie .....	670
§ 1. Elle contribue à la connaissance de la conjoncture .....	670
§ 2. Elle participe à l'information des entreprises .....	671
§ 3. Elle apporte un service aux particuliers .....	671
<b>Chapitre 3. Le secteur financier public et semi-public .....</b>	<b>673</b>
Section 1. La Caisse des dépôts et consignations .....	674
§ 1. Le statut de la Caisse des dépôts .....	674
§ 2. Les activités de la Caisse des dépôts .....	676
Section 2. La diversité des partenaires .....	677

## SOUS-PARTIE 4 – Théorie de l'impôt

<b>Chapitre 1. Les fondements de la légitimité de l'impôt .....</b>	<b>687</b>
Section 1. La légitimité sociologique de l'impôt : le consentement à l'impôt .....	688
§ 1. Les origines du consentement à l'impôt .....	688
§ 2. Les théories modernes du consentement à l'impôt : l'échange et la solidarité .....	694
§ 3. L'impôt négatif : un moyen terme entre échange et solidarité ....	699
Section 2. La légitimité politique de l'impôt : le consentement de l'impôt et l'organisation du pouvoir fiscal .....	700
§ 1. La genèse du consentement de l'impôt et de l'État parlementaire démocratique .....	701
§ 2. Le principe de légalité fiscale, expression juridique et politique du consentement de l'impôt .....	701
Section 3. La légitimité juridique de la fiscalité : les grands principes du droit fiscal .....	704
§ 1. Les principes à portée constitutionnelle .....	704
§ 2. Les principes sans valeur constitutionnelle .....	707
<b>Chapitre 2. Le système fiscal : acteurs et structures .....</b>	<b>711</b>
Section 1. Les acteurs de l'impôt .....	711
§ 1. Les acteurs de la décision politique en matière fiscale .....	711
§ 2. Les acteurs des décisions administratives et juridictionnelles : les organes de gestion de l'impôt et de règlement des litiges .....	716
§ 3. Les contribuables .....	717
Section 2. Les structures, le contrôle et le contentieux de l'impôt ..	729
§ 1. Les structures fiscales .....	729
§ 2. La classification et l'incidence des impôts .....	740
§ 3. Le contrôle et le contentieux de l'impôt .....	748
<b>Chapitre 3. Adaptation et modernisation des systèmes fiscaux .</b>	<b>753</b>
Section 1. Les utopies fiscales .....	753
§ 1. Les utopies de l'impôt unique .....	754
§ 2. La suppression de l'impôt .....	763
Section 2. Évolutions et transformations de l'impôt .....	770
§ 1. Les difficultés de la réforme fiscale .....	770
§ 2. Les points clefs de l'évolution contemporaine du système fiscal .	771

## TROISIÈME PARTIE – LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE

### SOUS-PARTIE 1 – Le cadre général de la gouvernance financière locale

<b>Chapitre 1. La montée en puissance des finances locales .....</b>	795
Section 1. Une ampleur sans précédent .....	795
Section 2. Panorama des opérations financières des collectivités locales .....	798
§ 1. Des dépenses maîtrisées .....	800
§ 2. Des recettes en progression .....	802
<b>Chapitre 2. Les transformations de la gestion financière locale</b>	807
Section 1. Une gestion à la charnière du public et du privé .....	807
§ 1. La gestion de systèmes complexes .....	807
§ 2. D'une culture administrative à une culture de gestion .....	809
Section 2. Une gestion orientée vers le développement économique local .....	810
§ 1. Les finances locales moteur du développement économique local et de l'aménagement du territoire .....	810
§ 2. Développement urbain, développement rural .....	811
§ 3. Les métropoles : avenir du développement local .....	812
Section 3. Une gestion autonome rediscutée .....	815
§ 1. Autonomie fiscale et libre administration des collectivités territoriales .....	815
§ 2. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : un rendez-vous manqué .....	816
§ 3. Vers des lois de financement des collectivités territoriales ? .....	823
§ 4. La maîtrise des finances locales et la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne .....	824
§ 5. Autonomie de gestion et autonomie de décision .....	825
§ 6. La régulation du système financier public : condition nécessaire de l'autonomie financière locale et de l'acte II de la décentralisation .....	827

### SOUS-PARTIE 2 – Les ressources des collectivités locales

<b>Chapitre 1. Les impôts locaux .....</b>	837
Section 1. Les impôts directs locaux .....	838
§ 1. Historique et évolution .....	838

§ 2. Le fonctionnement actuel des quatre taxes .....	847
§ 3. Les grandes questions posées par les impôts directs locaux .....	853
Section 2. Les autres impôts et taxes locales .....	864
§ 1. Les impôts directs .....	864
§ 2. Les impôts indirects et les droits d'enregistrement .....	864
§ 3. Les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit de divers organismes .....	865
<b>Chapitre 2. Les subventions de l'État .....</b>	<b>867</b>
Section 1. Les dotations et subventions de fonctionnement .....	869
§ 1. La dotation globale de fonctionnement (DGF) .....	869
§ 2. La dotation spéciale instituteurs (DSI) .....	877
§ 3. La dotation générale de décentralisation (DGD) .....	878
§ 4. Les autres subventions de fonctionnement .....	878
Section 2. Les dotations et subventions d'équipement .....	878
§ 1. La dotation d'équipement des territoires ruraux .....	879
§ 2. La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) .....	880
§ 3. Les subventions spécifiques .....	881
§ 4. Le fonds de compensation de la TVA .....	881
<b>Chapitre 3. Les revenus du patrimoine et des services .....</b>	<b>887</b>
Section 1. Les produits du domaine .....	888
§ 1. Les produits du domaine privé .....	888
§ 2. Les produits du domaine public .....	888
Section 2. La gestion des services publics locaux .....	888
§ 1. La tarification des services .....	889
§ 2. L'évaluation des services publics locaux .....	891
§ 3. La séparation « public-privé » est-elle pertinente ? .....	891
<b>Chapitre 4. L'emprunt .....</b>	<b>893</b>
Section 1. La situation avant la loi du 2 mars 1982 .....	894
Section 2. Une transformation radicale du marché financier local .....	895
§ 1. La libéralisation de l'emprunt .....	895
§ 2. Le nouveau marché financier local .....	896

## **SOUS-PARTIE 3 – Le cadre budgétaire et comptable**

<b>Chapitre 1. La préparation, le vote et l'exécution du budget ....</b>	<b>905</b>
Section 1. La préparation et le vote du budget .....	905
§ 1. La préparation du budget .....	905
§ 2. Le vote du budget .....	905

§ 3. Les documents budgétaires .....	906
Section 2. L'exécution du budget .....	909
§ 1. La période d'exécution .....	909
§ 2. Le rôle séparé des ordonnateurs et des comptables .....	909
§ 3. Le compte administratif .....	910
<b>Chapitre 2. Le contrôle de régularité et de légalité des budgets et des comptes .....</b>	<b>911</b>
Section 1. Le contrôle opéré par les chambres régionales et territoriales des comptes et le préfet .....	911
§ 1. Les chambres régionales et territoriales des comptes : organisation et compétences .....	912
§ 2. Le contrôle budgétaire .....	912
§ 3. Le contrôle juridictionnel .....	913
§ 4. Le contrôle de gestion .....	913
§ 5. La certification des comptes .....	914
Section 2. Les autres contrôles .....	915
§ 1. Le contrôle par le juge administratif .....	915
§ 2. Le contrôle exercé par le comptable public .....	915
<b>SOUS-PARTIE 4 – Le contrôle de la gestion des finances locales</b>	
<b>Chapitre 1. La maîtrise de la trésorerie et de l'endettement ....</b>	<b>919</b>
Section 1. Position du problème .....	919
§ 1. Le principe : l'obligation du dépôt des fonds au Trésor .....	919
§ 2. La contestation du principe .....	920
§ 3. Les adaptations du principe .....	920
Section 2. La maîtrise de la gestion de la trésorerie et de la dette ..	921
§ 1. Le plan de trésorerie et la trésorerie zéro .....	922
§ 2. Le contrôle concomitant de l'endettement .....	923
§ 3. Le rééquilibrage par l'État : les avances de trésorerie .....	923
<b>Chapitre 2. Les autres points clefs du contrôle de la gestion financière .....</b>	<b>925</b>
Section 1. La planification stratégique .....	925
Section 2. Le contrôle de la satellisation : la consolidation des comptes .....	926
Section 3. L'évaluation de la gestion financière : un outil de contrôle .....	926
§ 1. L'analyse financière .....	927
§ 2. La notation ou « rating » .....	927

Conclusion générale de la III <sup>e</sup> partie : Contrôle et régulation de la gestion financière locale .....	929
Bibliographie générale .....	931
Index .....	947

---

# Introduction générale : Des finances publiques dans un monde en transition

1. « Prendre position sur les affaires de la communauté et le faire du point de vue de la rationalité » nécessite de « comprendre de quoi il s'agit et de pouvoir apprécier ce qui est en jeu », faisait excellemment remarquer le philosophe Éric Weil dans son ouvrage *Philosophie politique*<sup>1</sup>.

Confrontée aux finances publiques, une telle observation prend un sens particulièrement fort tant il est peu de domaines dans les sciences de l'homme qui soient à la fois aussi politiques et dont les mécanismes et les enjeux apparaissent aussi opaques, rébarbatifs ou incompréhensibles aux profanes, et parfois même sur certains points hermétiques aux spécialistes.

Cependant si la matière est bien hérissée d'écueils, l'image négative qui en résulte est sans doute excessive et ne résiste pas à une approche soucieuse de mettre en avant la singularité scientifique des finances publiques. Il apparaît très vite que la science financière ou science des finances publiques, lorsqu'elle se dote de cadres d'analyse adaptés à sa spécificité et à la réalité des sociétés contemporaines, se révèle comme un champ d'investigation très souvent passionnant.

En effet, parce qu'elles sont ***fondamentalement d'essence politique***, qu'elles sont issues d'une longue histoire traversée notamment par une préoccupation fondamentale, celle de la ***transparence financière***, et que cette dernière a toujours été systématiquement liée à la qualité du lien social, les finances publiques se présentent comme un instrument privilégié d'analyse et de création des sociétés politiquement organisées : non seulement elles permettent d'en lire les mécanismes mais elles donnent naissance aussi à des conceptions et pratiques nouvelles.

Or précisément on assiste aujourd'hui à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics et cette mutation se développe dans le monde, comme une onde de choc qui s'étend progressivement. ***Toutes les sociétés, développées ou en développement, sont confrontées à la réforme de leurs finances publiques et, par effet systémique, ces réformes rétroagissent, se répercutent de pays à pays si bien que l'on peut constater un rapprochement progressif des dispositifs.***

En même temps, et sur la base de cette refonte des institutions financières c'est en réalité ***une mutation d'ampleur de l'État*** qui s'opère. Les réformes financières entreprises, contrairement à ce qui est parfois estimé, sont très loin de simples aménagements techniques et c'est bien ***une forme tout à fait nouvelle de gouvernance***, prenant modèle sur celle de l'entreprise, qui se dessine à travers elles. Vis-à-vis d'un tel processus dont l'objectif affiché est la maîtrise des finances publiques, la question

---

1. E. Weil, *Philosophie politique*, Vrin, 1985 (4<sup>e</sup> édition).

qui se pose est de savoir si les changements qui s'opèrent sont eux-mêmes maîtrisés tant d'un point de vue théorique que concret.

En effet, dans le champ des finances publiques, et peut-être plus que dans d'autres, on a affaire à des processus particulièrement enchevêtrés au sein desquels interagit une très grande variété de facteurs nationaux et internationaux. Autrement dit, on est en face d'un ensemble complexe et donc d'un système difficile à piloter. Par conséquent, il est urgent et même crucial de réfléchir à une **doctrine de la gouvernance budgétaire** ou, mieux encore, de **la gouvernance financière publique**. Il y va, d'un point de vue économique comme d'un point de vue politique et social, de la qualité de vie des générations futures.

Il convient, plus généralement, de **repenser les finances publiques dans le contexte général qui est maintenant le leur<sup>2</sup>, on veut dire celui d'un monde en transition ponctué de crises successives**. Les finances publiques connaissent en effet une succession de crises depuis plus d'une quarantaine d'années, la dernière en date étant celle de 2020. Liée à l'origine à l'« effet de ciseaux » provoqué par la crise économique due aux chocs pétroliers de 1973<sup>3</sup> et 1979, une situation instable perdure depuis lors et a fini par s'installer durablement, fragilisant tout le système économique et social. En dépit des mesures prises pour rééquilibrer les budgets, les déficits publics et la dette publique n'ont fait que s'accroître. Depuis plus de quarante ans, nous vivons en réalité une mutation de notre société sur fond de crise des finances publiques. Cette crise, qui au début a surpris, inquiété, a fini par s'imposer progressivement comme une situation quasi normale notamment aux yeux des générations qui n'ont rien connu d'autre. Plus de quarante ans d'une remise en question de nos modes de pensée, plus de quarante ans de mondialisation, plus de quarante ans de développement des technologies d'information et de communication, plus de quarante ans de chômage ininterrompu ou de travail précaire, plus de quarante ans de transformations, d'un basculement, d'une **transition de nos sociétés vers un autre monde**. Plus de quarante années pendant lesquelles se sont conjugués, ce qui les a amplifiés, les effets de la mondialisation, du développement du numérique et, depuis 2020, une crise sanitaire sans précédent. Après tant d'années, les solutions pour l'après-crise ne sont toujours pas au rendez-vous. Rien n'est stabilisé. Rien n'est résolu sur le fond et cela pour tous les États. En d'autres termes, nous sommes en présence d'un basculement vers un autre modèle, d'une remise en question de nos institutions qui semblent parfois à bout de souffle, et la crise du Covid-19 pourrait bien accélérer ce phénomène. **Il faut le souligner, les finances publiques occupent dans cette mutation une position centrale.**

Ainsi, depuis plus de quarante ans, et à la différence des années qui ont immédiatement précédé – sauf à épouser tel ou tel préjugé ou idéologie rassurante – **les concepts se sont brouillés, les mots n'ayant pas toujours le même sens pour les uns et pour les autres**. Il en résulte qu'il n'existe aucune certitude en ce qui concerne les grandes questions qui ont trait aux finances publiques, comme il n'est aucune

---

2. Cf. M. Bouvier, « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain » in *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance* (sous la direction de M. Bouvier), LGDJ, 2004. Cf. également : M. Bouvier, « Tradition et modernité de la science des finances publiques », *RFFP* n° 41-1993 ; « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », *RFFP* n° 122-2013 ; « Science des finances publiques : le quiproquo », *RFFP* n° 133-2016.

3. Le premier choc pétrolier est lié à la guerre du Kippour. Le prix du baril de pétrole est alors passé de 3 \$ à 10 \$ engendrant une inflation qui s'est généralisée dans le monde. Le second choc, celui de 1979, est lié à la révolution en Iran, le prix du baril passant alors à 30 \$.

recette qui ait absolument fait ses preuves. Certes, il y a des réponses à foison qui sont économiques, juridiques, politiques, gestionnaires, etc. mais aucune réflexion d'ampleur, c'est-à-dire de fond, embrassant l'ensemble des composantes qui sont en jeu, avec pour objectif de **dégager un projet, un sens pour les finances publiques de demain et par conséquent pour la société de demain**. La crise économique, sociale et financière particulièrement grave déclenchée par l'épidémie de Covid-19 en 2020 en a mis l'urgence en pleine lumière.

C'est donc du côté d'un travail scientifique original, faisant appel aux disciplines citées mais aussi à d'autres vers lequel il convient de se tourner pour comprendre, réfléchir et proposer des réformes dans le champ qui est le nôtre. On veut dire par là qu'il **apparaît indispensable que prenne forme une science, une discipline à part entière des finances publiques. Il n'est pas pertinent, et il serait même contre-productif, de les cantonner comme ce fut le cas autrefois, à leurs aspects juridiques, ou comme c'est le cas aujourd'hui, à leurs implications économiques ou gestionnaires alors qu'il s'agit d'un champ foncièrement interdisciplinaire.**

## Section 1

# Les handicaps majeurs de la science des finances publiques

2. Les finances publiques pâtissent trop souvent d'une image négative qui s'est nourrie des obstacles bien réels qui nuisent à leur développement alors que, paradoxalement, elles font l'objet, partout dans le monde, de réformes qui engendrent des mutations fondamentales des États.

### §1. L'image négative des finances publiques

3. La matière, il faut bien le reconnaître, ne jouit pas d'une très bonne image dans le public en général, chez les étudiants en particulier, étant trop souvent pour beaucoup synonyme d'aridité, de techniques compliquées, frappées même d'un archaïsme qui les rendrait inutiles ou sans intérêt, ou encore ressenties comme un handicap dans une société et un État modernes.

À la sévérité présumée de la matière correspond d'ailleurs bien souvent celle tout autant présumée des personnels et fonctionnaires des administrations financières.

Largement répandue, cette image négative en est venue à constituer une sorte de sens commun, pour ne pas dire d'idée reçue, qui se nourrit d'une **approche par trop souvent strictement positiviste de la discipline**. En la réduisant à un ensemble de techniques, économiques ou juridiques, cette approche a certainement contribué à renforcer de fausses certitudes ; si bien que l'étudiant débutant dans ce champ et qui l'aborde déjà avec un préjugé défavorable, est vite dérouté par une matière qu'il perçoit *a priori* comme difficile et dont il ne retient qu'un enchevêtrement de règles abstraites, désincarnées, sans lien apparent avec sa vie quotidienne. Peut venir s'ajouter de surcroît, pour ceux qui se destinent aux professions juridiques, le

sentiment que le droit budgétaire, du moins celui de l'État, ne constitue peut-être pas le droit le plus utile dans la recherche ultérieure d'un débouché professionnel, et ce à la différence du droit fiscal et sans doute aussi de celui des finances locales, ressentis dans cette perspective comme d'un plus grand intérêt.

De fait, l'image la plus négative est surtout celle des finances de l'État sous leur *forme la plus ancienne, celle que l'on qualifiait autrefois en France de législation financière ; de ce point de vue, l'absence d'approche globale des finances publiques met le néophyte dans l'incapacité d'en comprendre le véritable sens et l'unité d'ensemble* ; comme elle prive celui qui porte un intérêt à certains aspects (fiscalité, finances communautaires, finances locales, finances sociales) de la possibilité d'en saisir la cohérence et les finalités, et par conséquent de pouvoir conduire des recherches réellement pertinentes.

Plus ou moins caricaturale, cette image des finances publiques a conduit trop souvent à reléguer la matière au rang des disciplines accessoires, voire à la délaisser, alors qu'assurément elle mérite d'être reconsidérée. Sans doute convient-il au préalable d'en *réhabiliter une conception moins unilatéralement technique*, et c'est ce que nous nous attacherons à faire tout au long de cet ouvrage, ce qui, on s'empressera de le dire, ne signifie pas qu'il faut exclure la technique juridique, gestionnaire ou économique de l'étude des finances publiques, mais qu'il faut s'essayer plutôt à l'intégrer au sein d'une conceptualisation plus générale permettant de *mieux en discerner le sens, autrement dit la raison d'être*. Car c'est peut-être bien dans une absence d'explication globale et par niveau d'analyse, en d'autres termes dans un défaut d'interprétation, que s'enracine cette image négative des finances publiques. *Quel attrait éprouver pour des règles lorsque l'on n'est en mesure d'en percevoir ni la raison, ni les enjeux, ni l'intérêt immédiat ou futur pour la vie quotidienne ou professionnelle ? Plus encore, quelle confiance peut-on avoir envers des institutions dont on ne comprend ni le fonctionnement, ni le sens, ni ce qu'elles vous apportent ?*

Aussi, et nonobstant les fondements scientifiques que l'on pourra faire valoir plus loin, il importe d'abord de resituer les finances publiques dans le cadre d'un processus de fonctionnement politique entendu au sens large comme la vie et l'organisation d'une société dans son ensemble. *C'est le caractère politique des finances publiques qui doit en premier lieu être compris. Celles-ci en effet constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques, elles en déterminent la puissance et l'évolution ; plus largement, elles sont à la source des directions qui sont prises en matière économique et sociale parce qu'elles expriment des choix de société*. Par ailleurs, leur organisation, leurs règles, exerce une influence considérable sur l'évolution de la direction démocratique telle qu'elle a été conçue depuis plus de deux siècles. Enfin, elles ont été immédiatement confrontées au changement de conception de l'économie – on veut dire à sa libéralisation – qui s'est développé à partir de la seconde moitié des années 1980. Tandis que les conceptions économiques des finances publiques qui avaient fait florès dans les années 1950 et 1960 ont été alors considérablement remises en question par une critique des interprétations keynésiennes, le droit public financier s'est trouvé quant à lui particulièrement affecté, voire fondamentalement contesté au contraire de la discipline économique qui domine ce champ. D'une manière générale, le droit public est inévitablement concerné par un changement de modèle économique qui engendre un retrait de l'État et une montée en puissance du secteur privé et de la contractualisation. Mais *c'est en particulier le droit public financier qui, du fait de sa grande*

*proximité avec les enjeux et les mutations économiques, a été aux avant-postes de la forte poussée du droit privé et des transformations du droit public<sup>4</sup>* dont nous connaissons bien aujourd'hui les effets, notamment en ce qui concerne le droit administratif. ***Droit économique avant la lettre, le droit public financier et les institutions qui lui sont liées ont été en première ligne de cette évolution qui s'est traduite par une confrontation brutale avec une logique économique, une logique de gestion, porteuse d'une culture de la performance.*** Depuis lors, l'ensemble des branches de ce droit, le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique, le droit fiscal, se reconstruisent et épousent la rationalité d'une logique nourrie de normes souvent produites par des institutions internationales et parfois en contradiction radicale avec l'ordre juridique national. Cette pénétration immédiate des approches économiques libérales au sein des institutions financières publiques a conduit la discipline des finances publiques à s'adapter très tôt au nouveau paradigme et à en intégrer les effets. On peut, à notre sens, estimer que le droit public financier, touché de plein fouet par les différentes formes de privatisation<sup>5</sup>, participe pleinement du droit économique tel qu'il se présente aujourd'hui<sup>6</sup>.

Au total, une part essentielle de l'attrait des finances publiques réside en ce qu'elles se trouvent ***placées au cœur de toutes les grandes questions qui se posent aux sociétés contemporaines.*** Cette présence que l'on peut constater dans tous les domaines de la vie publique ou privée ne se traduit pas, paradoxalement, par un renforcement de la discipline<sup>7</sup>. Au contraire, celle-ci pourrait bien disparaître en tant que telle du fait d'un éparpillement de ses multiples composantes au sein d'autres champs disciplinaires.

En l'état actuel en dehors de l'image négative qui continue à lui être accolée et malgré les efforts pour en réhabiliter l'intérêt<sup>8</sup>, la matière souffre d'obstacles bien réels qui nuisent à son développement.

## §2. De réels obstacles au développement de la matière

4. Les difficultés que rencontrent les finances publiques pour se développer sont liées à un certain nombre d'obstacles. Les uns tiennent aux vicissitudes historiques qui ont caractérisé la mise en place de leur enseignement, d'autres sont liés à l'incapacité de la discipline à se dégager d'une image réductrice, celle de la technicité, qui la gêne pour se présenter comme un champ de réflexion scientifique à part entière. D'autres enfin résultent de l'hétérogénéité des phénomènes qu'elles sont amenées à prendre en compte et qui leur donnent parfois un aspect « éclaté ».

4. Cf. M. Bouvier, « Les mutations du droit public financier à l'avant-garde des transformations actuelles et futures du droit administratif », in J.B. Auby (sous la dir.), *Le futur du droit administratif*, LexisNexis 2019.

5. On entend par là certes la privatisation d'une partie du secteur public, mais également la mise en œuvre d'une gestion publique inspirée des normes et des méthodes du secteur privé.

6. Une excellente réflexion sur le droit économique est proposée par G. Farjat in *Pour un droit économique*, PUF, 2004.

7. Sur ce sujet, cf. M. Bouvier, « Science des Finances publiques : le qui-proquo » *op. cit.*

8. On signalera les efforts conjoints depuis quelques années de la part des universitaires, des administrations financières, des juridictions financières pour une meilleure connaissance des finances publiques. Cf. [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org).

## A. Les obstacles liés aux vicissitudes historiques de l'enseignement des finances publiques

5. Depuis la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui avait posé un certain nombre de principes relatifs aux ressources de l'État, un droit budgétaire s'était progressivement constitué au XIX<sup>e</sup> siècle, de même que l'élaboration de règles fiscales. Il y avait là un ensemble de normes qu'il convenait, pensait-on, d'enseigner, d'étudier et de parfaire, dans le but tout à la fois de gérer au mieux les intérêts du pays<sup>9</sup> ainsi que de poursuivre un projet politique libéral plaçant au premier plan le rôle du Parlement et rompant avec l'opacité qui caractérisait les finances de l'Ancien Régime<sup>10</sup>. On aurait pu être en droit d'attendre de cette entrée des finances publiques dans l'université dans le cadre d'un enseignement, qu'elle installât solidement la discipline dans la société. Or, outre que cette entrée ne se fit pas très facilement<sup>11</sup>, l'enseignement connut par la suite nombre de vicissitudes. Cette place au sein des facultés de droit, qui fut attribuée initialement aux finances publiques, a semble-t-il masqué la tension, déjà présente au XIX<sup>e</sup> siècle, entre la composante juridique de la matière et sa composante économique qui s'affirmera au fur et à mesure du développement de l'interventionnisme public. Par ailleurs, *l'envol des sciences économiques sous leur propre bannière, avec leurs propres facultés, n'a pas pour autant conduit les juristes à s'interroger sur ce qui pouvait faire la spécificité du droit public financier*. Les ouvrages de Science et législation financière, qu'ils aient été écrits par des juristes ou par des économistes, ne feront finalement que masquer une confusion et *l'incapacité des uns et des autres de constituer une discipline indépendante*, autrement dit de réunir la science financière longtemps enseignée par les économistes et la législation financière, affaire des juristes. *Depuis ce rendez-vous manqué, les finances publiques se sont enfoncées dans un véritable quiproquo*<sup>12</sup>.

En effet, tandis que la toute nouvelle École libre des sciences politiques inscrivait en 1870, quasiment dès sa création, des cours de finances publiques<sup>13</sup> dans ses programmes, il fallut attendre 1889 (décret du 24 juillet 1889) pour que la matière pénètre au sein des facultés de droit<sup>14</sup>. Ce n'est toutefois qu'en 1924-1925 que le cours de « législation financière » sera rendu obligatoire tandis que les premiers cours

9. Une « commission des études de droit », installée par un arrêté du 1<sup>er</sup> févr. 1878, estimait nécessaire un enseignement des finances publiques ; celui-ci, était-il précisé, « ne pourrait manquer de plaire aux esprits élevés, et à coup sûr, il multiplierait les hommes capables de gérer à un degré quelconque les intérêts du pays » (cité par P. Lavigne, in « Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit », *RFFP*, n° 28-1989).

10. Un enseignement des finances publiques apparaissait d'autant plus indispensable, estimait encore la commission, que la France était « un pays où l'ignorance des questions financières est générale et où pourtant la vie publique est ouverte à tous », cité par P. Lavigne, art. cit.

11. Cf. F. Waserman, *Les doctrines financières publiques au XIX<sup>e</sup> siècle*, LGDJ, coll. Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité, 2012.

12. Cf. M. Bouvier, « Science des Finances publiques : le quiproquo » in *Revue française de finances publiques*, *op. cit.*

13. « Systèmes financiers des principaux États », « Revenus publics et impôts », « Organisation des services financiers et règles de la comptabilité publique ».

14. Cf. E. Bouvier, *La science et la législation financière dans les facultés de droit*, LGDJ, 1906. Ce texte est disponible dans la Bibliothèque numérique de Fondafip. Il est téléchargeable gratuitement sur le site [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org) (rubrique « médiathèque »).

annuels ne seront institués qu'en 1963. Ainsi, faute déjà de pouvoir effectuer la totalité d'un service d'enseignement dans la matière, au moins jusqu'à cette dernière date, il est peu d'universitaires qui choisirent d'en faire leur spécialité<sup>15</sup>. Par la suite l'importance croissante prise par le droit fiscal<sup>16</sup>, puis par les finances locales, n'a pas été sans contribuer à l'éclatement d'une discipline déjà considérablement affectée avec l'introduction de « l'économie financière » dans les programmes des nouvelles facultés de sciences économiques.

Force est aujourd'hui de constater que l'enseignement des finances publiques qui s'est diversifié au sein de l'université en de multiples cours (et notamment des cours semestriels), ne présente pas une image dont l'unité permettrait d'en saisir globalement le sens et l'intérêt. En outre, et peut-être par manque d'attrait de la part du corps enseignant, les cours de finances publiques générales et plus encore ceux de comptabilité publique ne cessent de voir se réduire l'espace qui leur était jusqu'ici accordé<sup>17</sup>. Enfin, une conception par trop « utilitariste » de la discipline l'a, au moins en partie, conduite à épouser les voies de la technicisation, qui ne favorisent pas la mise sur pied d'une science des finances publiques tournée vers la recherche fondamentale.

## B. Les obstacles liés à la technicisation et à la spécialisation des finances publiques

6. Les finances publiques, dans leurs diverses composantes, paraissent souffrir d'un excès de technicité qui peut rebuter plus d'un chercheur ou encore absorber la majeure partie de ses facultés d'analyse.

D'autant qu'à la profusion des techniques juridiques, économiques, de gestion qui concernent la matière, s'ajoute une rapidité des changements parfois spectaculaire. Le phénomène, s'il peut être décourageant, contribue par ailleurs, comme on l'a dit, à invalider l'accession de la discipline à une dimension scientifique et plus encore à renforcer les sentiments d'opacité et les *a priori* « d'aridité » qui la caractérisent communément. On observera en second lieu qu'une telle polarisation sur les techniques, qui en engendrent toujours de nouvelles sans réelle référence à un projet d'ensemble clairement exprimé, aboutit à **une accumulation de règles rendant les systèmes financiers de moins en moins transparents mais aussi de plus en plus difficiles à gérer et contrôler**. Ceux-ci en viennent à **se trouver exagérément éloignés des citoyens ainsi que des élus, et à nécessiter l'intervention croissante d'experts assumant parfois de fait la responsabilité des décisions**. Mais plus redoutable encore qu'une « république des experts », le risque est réel que ce foisonnement des règles en vienne aussi à favoriser des systèmes fonctionnant sur les fondements d'une **intelligence artificielle**, et par conséquent selon des logiques propres sans que quiconque ne puisse en maîtriser les effets, toute capacité d'appréhension

15. Cf. M. Lascombe, « L'enseignement des Finances publiques, le point de vue du juriste » in *Revue française de finances publiques*, n° 133, 2016.

16. Cf. T. Lambert, « Droit public financier et droit fiscal : une famille à recomposer » in *Revue française de finances publiques*, n° 133, 2016. Cf. également, R. Pellet, « Principes pour une refondation » in *Revue française de finances publiques*, *op. cit.*

17. Cf. sur ce point les communications respectivement présentées par J. Molinier et R. Hertzog lors de la Journée Université. Cour des comptes ; Paris le 28 septembre 1992. Cf. le compte rendu de cette journée in *RFFP* n° 40, 1992.