

manuel

Michel Bouvier
Marie-Christine Esclassan
Jean-Pierre Lassale

FINANCES PUBLIQUES

12^e édition

LGDJ

lextenso éditions

Michel Bouvier

Professeur des universités
Président de l'Association pour la Fondation
Internationale des Finances Publiques (FONDAFIP)

Marie-Christine Esclassan

Professeur à l'Université Paris I
(Panthéon-Sorbonne),
École de droit de la Sorbonne

Jean-Pierre Lassale †

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

FINANCES PUBLIQUES

12^e édition

LGDJ

lextenso éditions

Nous dédions cette 12^e édition à la mémoire de Jean-Pierre Lassale qui nous a quittés en 2002, après avoir consacré ses dernières forces à l'actualisation de la 6^e édition.



© Lextenso éditions, LGDJ, 2013
33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02
ISBN 978-2-275-03919-0
ISSN 0990-3909

Sommaire

Introduction générale. La science des finances publiques en mouvement.....	9
--	---

PREMIÈRE PARTIE LES FINANCES PUBLIQUES ET LEUR ENVIRONNEMENT

SOUS-PARTIE I. L'ÉTAT ET LES FINANCES PUBLIQUES CONTEMPORAINES .	55
--	----

Chapitre 1. Le poids de l'État	57
---	----

Chapitre 2. Un environnement transformé	99
--	----

SOUS-PARTIE II. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN	123
---	-----

Chapitre 1. La mondialisation et l'interdépendance des économies et des marchés financiers	125
---	-----

Chapitre 2. L'encadrement européen et la monnaie unique	129
--	-----

SOUS-PARTIE III. LE CADRE CONCEPTUEL	177
--	-----

Chapitre 1. Le keynésianisme et son influence sur les finances publiques	179
---	-----

Chapitre 2. La mystique du marché et le retour du politique	189
--	-----

SOUS-PARTIE IV. LES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES	211
--	-----

Chapitre 1. Le ministère des Finances : « une puissance certaine toujours discutée »	213
---	-----

Chapitre 2. Les administrations économiques et financières	229
---	-----

DEUXIÈME PARTIE LES FINANCES DE L'ÉTAT

SOUS-PARTIE I. LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LES LOIS DE FINANCES : FORMES ET CONTENUS	245
---	-----

Chapitre 1. Les principes juridiques de base	247
---	-----

Chapitre 2. Les règles techniques fondamentales	263
--	-----

Chapitre 3. Les modes de présentation du budget de l'État	299
SOUS-PARTIE II. LE BUDGET DE L'ÉTAT : ACTEURS ET PROCÉDURES	319
Chapitre 1. La prise de décision budgétaire : préparation et adoption	321
Chapitre 2. L'exécution des lois de finances	349
Chapitre 3. Contrôle et évaluation de l'exécution des lois de finances	449
SOUS-PARTIE III. L'ACTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT : MÉCANISMES ET INSTRUMENTS	497
Chapitre 1. Le Trésor : une institution en mutation	499
Chapitre 2. Un partenaire intégré dans un système européen : la Banque de France	561
Chapitre 3. Le secteur financier public et semi-public	581
SOUS-PARTIE IV. THÉORIE DE L'IMPÔT	589
Chapitre 1. Les fondements de la légitimité de l'impôt	597
Chapitre 2. Le système fiscal : acteurs et structures	621
Chapitre 3. Adaptation et modernisation des systèmes fiscaux	661
TROISIÈME PARTIE	
LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE	
SOUS-PARTIE I. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE	699
Chapitre 1. La montée en puissance des finances locales	701
Chapitre 2. Les transformations de la gestion financière locale	717
SOUS-PARTIE II. LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	743
Chapitre 1. Les impôts locaux	745
Chapitre 2. Les subventions de l'État	773
Chapitre 3. Les revenus du patrimoine et des services	787
Chapitre 4. L'emprunt	793
SOUS-PARTIE III. LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	805
Chapitre 1. La préparation, le vote et l'exécution du budget	807

Chapitre 2. Le contrôle de régularité et de légalité des budgets et des comptes .	815
SOUS-PARTIE IV. LE CONTRÔLE DE LA GESTION DES FINANCES LOCALES	823
Chapitre 1. La maîtrise de la trésorerie et de l'endettement	825
Chapitre 2. Les autres points clefs du contrôle de la gestion financière	831
Conclusion générale de la III ^e partie : Contrôle et régulation de la gestion financière locale	835
Bibliographie générale	839
Index	857

Introduction générale.

La science des finances publiques en mouvement

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*¹.

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.

On assiste d'ailleurs 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

1. E. Weil, *Philosophie politique*, Vrin, 1985 (4^e édition).

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. Or, vis-à-vis d'un tel processus, dont l'objectif affiché est la maîtrise des finances publiques, la question qui se pose paradoxalement 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 interagissent 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***². En effet, depuis près de quarante ans, et à la différence des années qui ont immédiatement précédé – et 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 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, on veut 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.

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. Autrement dit, il n'est pas pertinent et il est même contreproductif, 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.***

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.

Section 1

Les handicaps majeurs de la science des finances publiques

2. Les finances publiques pâtiennent 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 néanmoins 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 délaissier, 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 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 ?***

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. Autrement dit, ***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 encore, 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, exercent 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 tout de suite 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 1970. Et si les aspects économiques des finances publiques ont été considérablement remis en question par une remise en cause des interprétations keynésiennes, c'est le droit public financier qui s'est trouvé particulièrement affecté, voire fondamentalement contesté. En effet, d'une manière générale, le droit public ressent les effets d'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*** 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 s'est trouvé 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

privatisation³, participe pleinement du droit économique tel qu'il se présente aujourd'hui⁴.

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*. Toutefois, il faut le souligner, cette présence que l'on peut constater dans tous les domaines de la vie publique ou privée ne se traduit pas par un renforcement de la discipline. 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.

Néanmoins, en dehors de l'image négative qui continue à lui être accolée, et malgré les efforts pour en réhabiliter l'intérêt⁵, 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 ».

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^e, 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 pays⁶ ainsi que de poursuivre un projet politique libéral plaçant au premier plan le rôle du Parlement et rompant avec l'opacité qui caractérisait les

3. 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.

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

5. 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.

6. Une « commission des études de droit », installée par un arrêté du 1^{er} 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).

finances de l'Ancien Régime⁷. 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 facilement⁸, l'enseignement connu par la suite nombre de vicissitudes.

En effet, tandis que la toute nouvelle École libre des sciences politiques inscrivait en 1870, quasiment dès sa création, des cours de finances publiques⁹ dans ses programmes, il fallut attendre 1889 (décret du 24 juillet 1889) pour que la matière pénètre au sein des facultés de droit¹⁰. Ce n'est toutefois qu'en 1924/1925 que le cours de « législation financière » sera rendu obligatoire tandis que les premiers cours 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. Par la suite l'importance croissante prise par le droit fiscal, 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, d'une part, 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. D'autre part, 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 accordé¹¹. 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. On doit souligner en premier lieu que le phénomène, s'il peut

7. 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.

8. Cf. F. Waserman, *Les doctrines financières publiques au XIX^e siècle*, LGDJ, coll. Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité, 2012.

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

10. Cf. E. Bouvier, *La science et la législation financière dans les facultés de droit*, LGDJ, 1906.

11. 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 sept 1992. Cf. le compte rendu de cette journée in *RFFP* n° 40-1992.

être décourageant, contribue par ailleurs comme on l'a dit, à invalider l'accès 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***. Plus encore, 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 à favoriser des systèmes fonctionnant selon des logiques propres sans que quiconque ne puisse en maîtriser les effets, toute capacité d'appréhension globale étant devenue impossible. Une telle évolution n'est certes pas propre aux finances publiques, mais ses conséquences peuvent être gravement contraires à l'intérêt général en raison du rôle particulier et déterminant des aspects financiers dans l'organisation sociale.

C L'hétérogénéité des finances publiques

7. Les phénomènes financiers publics sont toujours des phénomènes complexes ; l'on entend par là qu'ils sont le produit d'interactions de tous ordres, faisant intervenir une grande variété de structures et d'acteurs, ce qui les rend par ailleurs très sensibles aux transformations qui s'opèrent au sein des sociétés.

Une telle hétérogénéité et une telle complexité qui exigeraient une appréhension globale et la mise en œuvre d'une grande variété de savoirs, impliqueraient un travail commun de chercheurs appartenant aux disciplines les plus diverses¹². Il s'agit peut-être là de ***l'obstacle le plus sérieux*** que rencontre la recherche en finances publiques. Faute de pouvoir le surmonter, la discipline s'est trouvée écartelée, voire même éclatée en ne cessant de se chercher des points d'ancrage, se greffant parfois solidement sur certaines disciplines au point de donner naissance à de nouvelles branches. En effet, enracinées initialement dans le droit public, les finances publiques sont ensuite allées essaimer en économie. Elles se sont également cherché de nouvelles filiations du côté de la science politique¹³ voire même de la sociologie¹⁴, sans cependant rencontrer là un réel succès. Cette « errance », significative des multiples facettes des finances publiques, n'a pas permis d'engendrer une véritable science. Elle donne de surcroît le sentiment que la matière s'est trouvée systématiquement déterminée par les faits et par

12. « La complexité des problèmes financiers, lorsqu'on veut les étudier dans leur ensemble, est telle que leur étude présente les plus grandes difficultés. Non seulement il n'est pas toujours aisé de résoudre les questions purement économiques, mais encore les facteurs politiques et sociaux semblent parfois rendre les problèmes inextricables » (G. Jèze, *Cours de Finances Publiques*, Giard, 1925).

13. Cf. notamment les thèses de L. Trotabas.

14. V. P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *RSLF*, janv. 1963. Repris in *Deux siècles de fiscalité française*, ouvrage collectif sous la direction de J. Bouvier et J. Wolff, Mouton, 1973.

« l'air du temps ». Lorsque la préoccupation dominante était celle de l'État de droit, l'approche financière s'est faite juridique ; lorsqu'il s'est agi plus tard de légitimer au plan économique l'État interventionniste, elle s'est faite alors économique. Aujourd'hui, on peut observer davantage **la montée de la préoccupation gestionnaire** dans la matière, certes sans que celle-ci éclipse véritablement l'approche juridique et économique mais sans que l'on voie se développer une approche plus fondamentale, relative à la fonction politique que remplissent les finances publiques.

Tous ces handicaps rendent difficile une affirmation de la matière comme une science sociale à part entière, on veut dire au même titre que les sciences juridiques, économiques, ou politiques ; on peut même, à notre sens, craindre que ne se soit enclenché, ou plutôt accéléré, un irrémédiable processus d'obsolescence. Or une étude attentive de la discipline, comme l'abondante production scientifique dont elle fait l'objet, montrent bien qu'il s'agit là d'un champ de recherche essentiel eu égard aux évolutions des sociétés contemporaines. Des recherches qui pourraient bien vite se dissoudre, comme la matière elle-même, dans d'autres secteurs en y tenant paradoxalement une place secondaire cantonnée à une vision technique.

Section 2

La science des finances publiques : une *scienza nuova*¹⁵

8. À l'instar de nombre de disciplines relevant des sciences sociales, les finances publiques ont commencé à se construire comme un champ d'étude particulier au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. C'est à la faveur de la poussée « scientifique » de la fin du XIX^e et du début du XX^e, ainsi que de la montée en puissance depuis la fin du XVIII^e d'un droit budgétaire considéré comme **la pierre angulaire de la construction de l'État parlementaire libéral**, que les finances publiques furent désignées comme une science à part entière, la science des finances. Les *Principes*, *Leçons*, *Traité*s de la science des finances allaient se multiplier pendant toute cette période¹⁶, les uns insistant sur les aspects administratifs ou juridiques de la matière, d'autres sur ses composantes politiques ou économiques, tandis que d'autres, plus éclectiques, proposaient une conception délibérément pluridisciplinaire. Aucun, en tout cas, ne semblait douter de l'avenir de cette nouvelle science. Or, l'évolution de celle-ci, on le sait, allait considérablement trahir les espoirs initiaux¹⁷.

15. La *Scienza nuova* est celle proposée par Gianbattista Vico au début du XVIII^e siècle. L'auteur développe une conception très contemporaine de la démarche scientifique prenant en compte la complexité sociale.

16. Par exemple ceux de Wagner, Rau, Stein, Conrad, Vocke, Cossa, Ricca Salerno, Graziani, Nitti, Einaudi, Gandillot, Leroy-Beaulieu, Jèze, etc.

17. Cf. E. Bouvier, *La science et la législation financière dans les facultés de droit*, LGDJ, 1906.

On parle ainsi rarement aujourd'hui de science financière ou de science des finances publiques, mais beaucoup plus volontiers de « finances publiques ». Or, pour pouvoir se constituer comme science et assumer la modernité, la science des finances publiques doit d'abord renouer avec ses origines. Et à cet égard, il lui faut renouer non seulement avec les conceptions analysantes et totalisantes (politiques, économiques, juridiques...) proposées par les fondateurs de la science financière, mais encore avec la philosophie du projet politique et juridique initial qui visait à la construction d'un État parlementaire libéral et démocratique. Il lui faut cependant prendre également en compte les thèses développées par l'épistémologie contemporaine qui ne permettent plus de se satisfaire des certitudes d'autrefois. C'est ainsi qu'elle doit, face à la crise des certitudes idéologiques et des valeurs en général qui s'est développée sous l'effet d'une incessante critique des présupposés, des préjugés initiés par les « modernes », s'appuyer sur une éthique politique, sur un sens commun, une vision partagée de la « vie bonne »¹⁸ et de la justice, qui permette d'évaluer les politiques menées et les techniques utilisées. On observera que ce sens commun, présent dans la société comme une préinterprétation¹⁹, est lisible notamment au travers du souci de transparence financière qui nourrit depuis les débuts la réflexion dans le domaine des finances publiques et qui a pour référent la tradition démocratique libérale.

On soulignera ainsi que s'il existe bien des obstacles à la création d'une science des finances publiques, ceux-ci peuvent néanmoins apparaître aujourd'hui comme des atouts, à condition de les mettre en relation avec les cadres contemporains de la réflexion.

§ 1. La science des finances publiques : une science du complexe par tradition

9. On l'a dit, la caractéristique essentielle des finances publiques, et peut-être leur principal handicap, réside dans leur hétérogénéité et dans leur complexité ainsi que, on y a fait allusion, dans les préventions, voire même le refus de les considérer comme un phénomène politique au sens large du terme. Or l'approche des sociétés complexes qui s'est forgée ces dernières années paraît précisément parfaitement adaptée à la complexité inhérente aux finances publiques. Par ailleurs, son utilisation est rendue d'autant plus aisée en ce qui concerne la matière que la voie a déjà été préparée depuis la fin du XIX^e et le début de ce siècle par les plus éminents spécialistes du sujet, qui pressentaient en effet avec une grande clairvoyance qu'il convenait de se tourner vers un type d'approche susceptible de rendre compte de l'hétérogénéité des phénomènes qu'ils étudiaient.

Le constat de complexité n'est certes pas nouveau. On sait que, d'une manière générale, la recherche en sciences sociales soutient depuis plus d'un siècle déjà que la réalité sociale est complexe et nécessite une grille d'analyse au moins aussi complexe si l'on prétend vouloir la comprendre. Une telle optique, si elle peut apparaître comme particulièrement moderne aujourd'hui, procède en réalité

18. Selon les termes de P. Ricœur, *Lectures I*, Seuil, 1991.

19. H. G. Gadamer, *Vérité et méthode*, Seuil, 1976.

d'une déjà longue tradition qui, depuis A. Comte au moins, considère qu'en ce qui concerne les sociétés, tous les phénomènes sont reliés les uns aux autres par des rapports qu'il s'agit de repérer. H. Spencer écrivait ainsi dès 1882 que « les conceptions dont la science sociale doit s'occuper surpassent toutes les autres en complexité. Il est impossible de les saisir en l'absence d'une complexité correspondante »²⁰. En vérité, la sociologie du XIX^e ne faisait là que formaliser « scientifiquement » une idée très ancienne, présente dans l'esprit des hommes depuis qu'ils ont commencé à réfléchir sur leur condition, à savoir qu'il existerait une solidarité organique universelle, que chaque individu et chaque groupe ferait partie d'une totalité cosmique au sein de laquelle chacun aurait à remplir une fonction dont dépendrait l'harmonie de l'ensemble²¹.

Du point de vue qui nous intéresse ici, à savoir les potentialités d'une science des finances publiques, nombre d'auteurs français et étrangers se sont prononcés très tôt, dès les premières recherches en la matière, pour la concevoir pareillement comme une science du complexe. F. Nitti, dans ses *Principes des sciences des finances* (1903) souligne très clairement que « comme toutes les disciplines relatives à la société humaine, la science des finances présente des difficultés considérables de développement, car elle étudie des phénomènes qui agissent et réagissent les uns sur les autres et dont la complexité est souvent très grande »²².

On retrouve la même approche chez G. Jèze qui déclare dès la fin des années vingt dans son *Cours de finances publiques*²³, vouloir étudier celles-ci « comme des phénomènes complexes, avec tous les facteurs qui les conditionnent... C'est le point de vue qui a mes préférences ». L'auteur qui considérerait non pas inutile mais insuffisante la conception tendant à se limiter à décrire les institutions financières, se prononçait résolument pour une approche « tenant compte de tous les facteurs, non seulement les facteurs financiers, économiques, mais aussi les facteurs politiques, sociaux, juridiques, etc. »²⁴.

On observera qu'aujourd'hui avec la multiplication des rapports sociaux, l'explosion des systèmes de communication, un tel point de vue pluridisciplinaire et globalisant est désormais bien admis. Il est même devenu tout à fait banal d'estimer que tout phénomène est complexe, multirelationnel et qu'un minimum de compréhension de celui-ci nécessite une approche de type pluridisciplinaire.

On retrouve d'ailleurs cette même optique largement partagée par une majorité d'auteurs en finances publiques²⁵. Ainsi, parfaitement qualifiée par

20. H. Spencer, *Introduction à la science sociale*, Germer Baillière et Cie, 1882.

21. Cf. M. Bouvier, *L'État sans politique. Tradition et modernité*, préf. de G. Vedel, LGDJ, 1986.

22. F. Nitti, *Principes des sciences des finances*, tome I, Giard, 1928 (l'édition italienne date de 1903).

23. G. Jèze, *Cours de finances publiques*, Giard, 1925-1931.

24. *Ibid.* Pour une approche complète de la pensée de G. Jèze en matière de finances publiques, cf. l'excellent article de J. Molinier, « L'apport de Gaston Jèze à la théorie des Finances Publiques » in *Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science Juridique*, n° 12-1991.

25. V., notamment M. Duverger, *Finances publiques*, PUF, 1978 ; P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques*, 7^e éd. Montchrestien, 1996 ; P. Lalumière, *Finances Publiques*, A. Colin, 1983 ; L. Mehl et P. Beltrame, *Science et technique fiscales*, PUF, 1986 ; R. Muzellec, *Finances publiques*, Sirey, 1982 ; M. Paul, *Les finances de l'État*, Economica, 1981 ; A. Paysant, *Finances publiques*, Masson, 1979 ; L. Philip, *Finances publiques*, Cujas, 1983.

P.-M. Gaudemet de « science-carrefour », la discipline s'est dirigée très tôt vers un enrichissement de type « horizontal », sans prétention hégémonique ; outre les apports du droit, de l'économie, de la science politique et de l'histoire, elle a su progressivement se tourner vers d'autres types d'interfaces, en s'adjoignant notamment les éclairages sociologiques²⁶, psychologiques et psychosociologiques²⁷. Compte tenu de sa trajectoire, on pourrait presque dire que, d'une certaine manière, la science financière semble rendre hommage aux thèses de G. Bachelard, lequel soulignait la nécessité d'assumer la complexité du phénomène étudié : « Il n'y a pas de phénomène simple ; le phénomène est un tissu de relations »²⁸.

Il reste cependant que cet auteur ajoutait tout aussitôt l'impératif d'une rectification incessante du savoir, par l'intégration permanente de nouveaux facteurs, de nouvelles données : « L'histoire humaine peut bien, dans ses passions, dans ses préjugés, dans tout ce qui relève des impulsions immédiates, être un éternel recommencement ; mais il y a des pensées qui ne recommencent pas ; ce sont des pensées qui ont été rectifiées, élargies, complétées »²⁹. Si l'on souscrit à un tel point de vue, force est d'admettre que la démarche scientifique n'est jamais achevée et exige de ne jamais cesser de comprendre, d'intégrer, d'articuler d'anciens et de nouveaux éléments, de bâtir des ensembles complexes relatifs et ce à travers une approche s'ouvrant toujours plus largement à des apports venus de disciplines diverses. Comme le soulignait d'ailleurs G. Vedel, « c'est l'une des séductions de la recherche que de voir l'horizon scientifique, au fur et à mesure que l'on croit s'en approcher, se faire plus ample et relancer sans cesse la course »³⁰. De la même façon qu'il peut être fructueux aussi, comme l'a fait observer P. Amselek, d'essayer de se « livrer à des exercices d'anamorphoses, consistant à faire varier la morphologie des choses qui nous sont familières, à imprimer des déformations à leur structure ; cela permet chaque fois de redonner par contraste un autre éclairage plus plein, plus profond, aux morphologies existantes »³¹.

§2. La science des finances publiques : une science moderne non dogmatique

10. Il ne peut être question aujourd'hui de prétendre élaborer une dogmatique scientifique, pas plus s'agissant des finances publiques que d'autres domaines. L'effondrement à la fin des années 1970 des grandes idéologies issues du XIX^e siècle (que l'on a pu qualifier aussi de « grands récits

26. Cf. sur ce point J. Ducros, *Sociologie financière*, PUF, 1982 ; G. Ardant, *Théorie sociologique de l'impôt*, 2 Vol., SEVPN, 1965 ; P. Lalumière, *op. cit.*

27. Cf. les travaux de J. Dubergé, notamment : *La psychologie sociale de l'impôt*, PUF, 1961 ; ainsi que ses articles in *RFFP* n^{os} 1, 5 et 15.

28. G. Bachelard, *Le nouvel esprit scientifique*, PUF, 1975.

29. *Ibid.*

30. G. Vedel, in Préface à *Études de finances publiques, Mélanges offerts à P.-M. Gaudemet*, Economica, 1984.

31. P. Amselek, « Peut-il y avoir un État sans finances ? » in *RDP* n^o 2-1983.

explicatifs »)³², et qui a constitué une période déterminante, comme on sait, dans l'évolution des idées, a engendré une crise des modèles théoriques et surtout permis la mise en évidence d'approches qui se fondant sur les recherches en physique et en biologie ont peu à peu conduit à considérer les sociétés comme des ensembles complexes, au sein desquels les processus de décision ne seraient pas linéaires mais multirationnels³³.

Or, après qu'il eut été soutenu dans un premier temps la possibilité de gérer et piloter les institutions et les sociétés par les systèmes³⁴, la trop grande simplicité d'une telle hypothèse a été largement mise en doute devant le caractère aléatoire et difficilement régulable de systèmes qui, de fait, se sont révélés encore plus complexes qu'on avait pu le concevoir³⁵. En sorte qu'aujourd'hui, la crise permanente ou quasi permanente en vient à être considérée comme faisant partie du mode de fonctionnement normal des systèmes sociaux ; ce qui au fond constitue une acceptation sans précédent du principe d'incertitude qui veut que « ce ne sont plus d'abord les situations stables et les permanences qui nous intéressent, mais les évolutions, les crises et les instabilités »³⁶.

Une telle logique se doit aussi d'intégrer le fait qu'il en est de la science des finances publiques comme de toutes les autres, c'est-à-dire qu'elle est, elle aussi, soumise au principe de « falsifiabilité » et donc parfaitement incertaine et provisoire dans ses hypothèses. Cela ne peut d'ailleurs donner que plus de force à la démarche scientifique dans le domaine qui est le nôtre, dans la mesure où cette forme de « scepticisme actif » peut s'avérer bien adaptée à l'évolution d'un pouvoir financier qui s'inscrit dans un environnement particulièrement instable. On l'a deviné, et c'est même un truisme que de l'écrire encore, cette démarche de type systémiste, nécessite ainsi l'utilisation de tout l'éventail proposé par les sciences sociales ; *c'est à la lumière du droit, de l'économie, de la science politique, des sciences de gestion, de l'histoire, de la sociologie, voire même de la psychologie que peuvent être comprises les finances publiques.*

La science des finances publiques doit donc s'efforcer de faire apparaître les mécanismes et les enjeux d'un champ fondamental de la vie en société. Plus que de prétendre découvrir d'hypothétiques lois, elle doit plutôt, par un éclairage multiple de son objet, participer pleinement de ce combat contre l'opacité dont il a déjà été question, autrement dit participer de l'accomplissement de la modernité. Un pareil objectif renvoie à la nécessité d'analyser et de comprendre, pour mieux les maîtriser, les multiples mutations des pouvoirs financiers. Ceux-ci qui s'exercent tant sur le plan économique que politique ou social intègrent des données si variées qu'ils déploient leur influence dans les secteurs les plus divers de la société contemporaine et à tous les niveaux (global, intermédiaire, individuel). Leur dynamique est telle qu'elle produit des effets à la mesure de la diversification du système, les circuits de même que la gestion de l'argent public empruntant aujourd'hui des voies

32. J.-F. Lyotard, *La condition post-moderne*, Minuit, 1979.

33. Cf. les travaux d'E. Morin. V. aussi L. Von Bertalanffy, *Théorie des systèmes*, Dunod 1979 ; H. Simon, *La Science des systèmes*, EPI, 1974 ; L. Sfez, *Critique de la décision*, A. Colin, 1973.

34. J. Lesourne, *Les systèmes du destin*, Dalloz, 1976.

35. Cf. J.-P. Dupuy, *Ordres et désordres*, Seuil, 1982 ; *Les théories de la complexité*, Seuil, 1991 (ouvrage collectif).

36. I. Prigogine, I. Stengers, *La nouvelle alliance*, Gallimard, 1980. Cf. également I. Prigogine, *La fin des certitudes*, éd. Odile Jacob, 1996.

tout à fait inédites, notamment en s'articulant, voire même se confondant avec ceux des finances privées. Ainsi la coupure n'est plus aussi nette qu'elle a pu l'être autrefois entre secteur public et secteur privé. **La recherche de l'efficacité, de la rapidité et de la souplesse d'action par un secteur public en butte aux impératifs contemporains, rend souvent illusoire, difficile ou gênante, l'application des grands principes du droit public financier** par trop liés à des conceptions politiques, économiques, voire même philosophiques issues des Lumières. Et si, sur le fond, un tel idéal n'est pas à rejeter, les formes dans lesquelles il peut se réaliser aujourd'hui ne peuvent demeurer celles qui furent instituées de la fin du XVIII^e jusqu'au XIX^e, malgré les aménagements ultérieurs qui leur ont été apportés.

Les classifications utilisées jusqu'alors apparaissent elles-mêmes insuffisantes pour rendre compte de la réalité des finances publiques aujourd'hui. On pense notamment à celle qui distingue les finances publiques classiques, celles de « l'État-gendarme », des finances publiques « modernes », c'est-à-dire celles de l'État interventionniste. Or dans la mesure où nous ne sommes toujours pas sortis de la modernité, et que par ailleurs la pensée des économistes libéraux classiques est réhabilitée et que les théories interventionnistes sont parallèlement remises en cause, la pertinence d'une telle distinction peut être mise en doute. On pourrait évidemment créer une troisième catégorie, celle des « finances publiques post-modernes » mais celle-ci ne procéderait que d'un artifice facile, d'ailleurs non fondé dès lors que, comme on l'a dit, la sortie de la modernité n'est effective ni dans les cadres de pensée ni dans les pratiques.

Au demeurant, il n'est nul besoin de qualifier les finances publiques selon des périodes qui correspondent plus à l'histoire des idées économiques qu'à celle de la science des finances publiques et qui, du fait des nombreux glissements et emprunts qui se sont produits de part et d'autre, ne permettent pas de construire une grille de lecture réellement efficace. On ajoutera que l'évolution des sociétés contemporaines oblige, par ailleurs, à sortir d'une logique formaliste de type binaire.

Au surplus, la prise de conscience d'une multirationalité à l'œuvre dans les systèmes sociaux a sans doute puissamment contribué à inscrire doute et relativisme dans les interprétations et les décisions et à provoquer une sorte d'engouement pour la technique et la pratique comme seul et unique point d'ancrage et moyen de maîtrise. G. Jèze, il y a près de trois quarts de siècle mettait déjà en garde contre une telle illusion : « Il ne faut pas cesser de le répéter, écrivait-il, la simple pratique sans connaissance scientifique, c'est l'empirisme et la routine... Ceux qui n'ont pas médité longuement avec la méthode scientifique sur les problèmes financiers sont incapables de diriger les finances publiques d'un État : il leur est matériellement impossible de trouver les solutions des grands problèmes financiers. Ils manquent de hardiesse ; ils s'en tiennent à ce qui existe ; ils s'arrêtent au détail »³⁷. L'auteur poursuivait sur cette citation de Rau³⁸ qui condamnait lui aussi la seule pratique et « cette façon pénible de se former soi-même, en s'appropriant la théorie morceaux par morceaux, en deuxième ou troisième main ».

Dès lors que la seule technique ne peut apporter que de fausses certitudes, c'est donc vers la méthode scientifique que l'on est conduit à se tourner. Mais peut-on concevoir une science des finances publiques à l'heure d'aujourd'hui

37. G. Jèze, *op. cit.*

38. Reprise par Wagner dans son *Traité de science des finances*.

où, comme on l'a dit, les cadres de la pensée sont dominés par un principe d'incertitude³⁹. Si la connaissance ne peut être que relative et éphémère, la seule issue positive peut paraître résider dans la recherche de nouvelles techniques comme dans l'étude de celles déjà existantes. Le juriste devrait alors se borner au seul droit positif, l'économiste aux seuls modèles, etc. sans plus se soucier d'interpréter ou de chercher à comprendre leur sens. Autrement dit, l'empirisme devrait faire loi, et force serait d'admettre ce point de vue de Hayek selon lequel « l'homme n'est pas maître de son destin »⁴⁰, il est perpétuellement dans l'inconnu, dans l'imprévisible, devant s'en remettre à la providence d'un ordre qu'il qualifie de « catalectique », un ordre spontané bâti au jour le jour, « mûri » de génération en génération, sans qu'il ne soit jamais possible de poser des fins, un sens à la vie en société.

On doit évidemment admettre que si l'objectif était, selon un point de vue scientifique quasi-religieux, de vouloir construire une science unifiant toutes les autres et donnant accès à des lois universelles, donc absolues, ce serait là faire œuvre mystique plutôt que théorique. Mais si l'on accepte de considérer que la démarche ne peut que s'adosser bien fragilement sur le principe qu'une science n'explique pas tout, et revendique parfois même sa seule aptitude à poser des questions, alors il est sans doute possible de poursuivre plus loin en acceptant une incertitude qui finit par jouer contre elle-même.

Certes en effet, tout paraît concourir à faire la preuve que l'environnement est devenu très largement incertain, que la gamme des choix possibles est si étendue que le succès des décisions prises relève très largement de l'improbable. Toutefois, *s'il était fait une application triviale d'un tel principe d'incertitude, aucune recherche fondamentale ne pourrait plus s'envisager, la certitude de l'incertitude apparaissant tout à la fois stérilisante et contradictoire*. Aussi faut-il admettre le paradoxe et laisser jouer le principe contre lui-même, ce qui dans le domaine qui est ici le nôtre, conduit à accepter la nécessité d'un projet volontariste, c'est-à-dire la nécessité qu'il y a à poser un sens politique en référence à une éthique de la vie en société. Une telle attitude intellectuelle, pénétrée à la fois de relativisme-faillibiliste et de volontarisme, rompt avec l'approche qui fut celle du XIX^e et du début du XX^e, qui tout en reconnaissant la complexité des faits sociaux les analysait néanmoins par référence à un modèle naturel posé comme absolu⁴¹.

Aujourd'hui, dans un monde qui s'est « désenchanté »⁴², l'on est amené à admettre que la science en soi ne suffit plus à éclairer les décisions, à proposer des critères de choix et d'évaluation ; qu'il convient d'articuler ses conclusions avec une dimension éthique et, pour la question qui nous concerne ici, avec une éthique politique. À cet égard, *l'on est conduit à voir dans le caractère profondément politique des finances publiques l'élément fédérateur et interprétatif d'une science des finances publiques*.

39. Nous nous permettons de renvoyer ici à M. Bouvier, « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », in *RFFP* n° 39-1992.

40. F. Hayek, *Droit, Législation et liberté*, PUF, 3 tomes, 1980, 1981, 1983.

41. Sur ce point nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage : *L'État sans politique*, *op. cit.*

42. Selon l'expression de M. Weber.

Section 3

Science des finances publiques et transformations politiques

11. La recherche scientifique procède, qu'on le veuille ou non, de la recherche du sens des processus examinés. Selon la logique de pensée évoquée précédemment, ce sens est le produit de rapports sociaux qui s'établissent au sein de systèmes complexes. Au « scientisme » d'autrefois, impérialiste et uniformisant, a succédé, on l'a dit, une nouvelle approche qui admet une diversité de « raisons »⁴³ et propose une vision souvent paradoxale du monde. À l'ordre absolu à découvrir, à la certitude de participer à une quête forcément positive du progrès, se substituent l'incertitude, l'indécidabilité, finalement et pour tout dire, l'absence de substance, le vide comblé par les jeux de l'imaginaire, voire pour certains par des simulacres et des simulations⁴⁴.

Face à cet environnement pensé comme s'auto-organisant selon des connexions multiples aux conséquences imprévisibles, il est devenu difficile de légitimer, de justifier l'acte volontaire et créateur de valeurs, de sens, pour l'individu ou le groupe. Or dès lors que le sens ne peut plus être pensé que dans la « connaissance de notre ignorance » comme l'exprime excellemment H. Atlan, il nécessite bien à un moment donné que soit fixée une éthique politique pouvant servir de référent. Le champ d'étude qui nous intéresse ici est particulièrement concerné dans la mesure où les finances publiques sont l'expression et le déterminant de phénomènes politiques.

§ 1. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques

12. Que les finances publiques soient de nature politique, les princes et leurs conseillers, à quelque période que ce soit, en étaient convaincus. Que l'État eut parmi ses géniteurs l'impôt ou encore que l'État parlementaire se soit construit autour de l'élaboration d'un droit budgétaire, ne semble faire aucun doute, les études sur le sujet étant nombreuses⁴⁵. Aussi, *le pouvoir financier est-il, depuis ses plus lointaines origines, très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité*. « Ce sont les besoins financiers qui ont été à l'origine de l'État moderne »⁴⁶ observait J. Schumpeter, poursuivant une logique qui fut celle de nombre d'auteurs que l'on peut considérer comme les fondateurs de la science financière, dont G. Jèze en particulier, pour qui « faire abstraction du facteur politique c'est tenir pour négligeable ce fait historique que de tout temps, la plupart des grandes réformes politiques ou sociales ont eu des causes financières et que de très importants problèmes financiers ont été posés et résolus sous l'influence de causes politiques »⁴⁷. Par la suite, le même point de vue sera partagé

43. H. Atlan, *À tort et à raison*, Seuil, 1989.

44. Cf. J. Baudrillard, *Simulacres et simulations*, éd. Galilée, 1981.

45. Cf. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, 2 tomes, Fayard, 1971.

46. J. Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classe sociales*, Minuit, 1972.

47. G. Jèze, *op. cit.*

par L. Troabas ou par P. Lalumière pour qui « le fait politique est essentiel, il domine l'ensemble de la réalité financière »⁴⁸. De même, selon G. Dehove, « la science des finances ne peut se comprendre en dehors du politique, car sans organisation politique il n'y aurait pas de but collectif à satisfaire, pas de dépenses publiques pour en assurer la réalisation et par conséquent pas de charges publiques pour se procurer les recettes collectives indispensables à la couverture de la dépense, c'est-à-dire pas d'activité financière... la science financière est donc politique par nature »⁴⁹.

Si l'on considère le politique comme l'organisation des sociétés dans tous leurs aspects autour de réseaux de pouvoirs, l'étude d'un quelconque phénomène financier public fait apparaître les relations étroites qu'il entretient avec ces réseaux dans tous leurs prolongements. Mais tout autant qu'une irrigation et une influence parfois déterminante sur la configuration des institutions et des décisions, les finances publiques constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes.

Si le caractère politique des finances publiques permet déjà de comprendre que ses composantes sont multiples ce qui justifie la nécessité d'un même corpus pluridisciplinaire fédérant les approches au sein d'une science des finances publiques, celle-ci suppose cependant une « idée fondatrice » qui ne peut se comprendre ici que comme un projet, ou plus exactement comme une éthique politique.

§ 2. Éthique politique et transparence des finances publiques

13. La lutte contre l'opacité, la recherche de la transparence se situe, on l'a dit, en filiation directe avec le projet politique fondé par les « modernes »⁵⁰. Ce souci de transparence prend une dimension spécifique lorsqu'il concerne les processus financiers publics. Peut-être parce que l'argent constitue leur substance, ils paraissent porteurs d'une charge particulièrement lourde quant au secret qui parfois les entoure. L'association du pouvoir politique et de l'argent public qui pétrit ces rapports a engendré dans l'histoire, on le sait, des situations explosives. Or la transparence des finances publiques passe certes par la diffusion d'informations, mais aussi par un travail de décryptage nécessaire, qui suppose au premier chef des chercheurs dotés d'un appareil scientifique pertinent. Toutefois, si la lutte contre l'opacité, dans le champ qui est visé ici comme dans tout autre, s'entend comme une recherche du savoir, une marche vers la connaissance, vers la « lumière », ce qui constitue l'essence de tout projet scientifique, une pareille logique n'est pas suffisante ; elle ne l'est pas en soi, mais

48. P. Lalumière, *Les cadres sociaux de la connaissance financière*, art. cit.

49. G. Dehove, « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française*, op. cit.

50. Mais dont on pourrait faire remonter le souci bien en deçà des premières préoccupations sur le sujet par les « modernes » ; nous avons étudié cet aspect in « *Secret et transparence du corps politique : Le corps destin du politique* », rapport présenté au Colloque EPHE 1990, dont les Actes ont été publiés dans le n° 5-1991 de la *Revue Politica Hermetica*.

elle ne l'est pas également pour des raisons qui sont propres à la discipline des finances publiques. En soi parce qu'une telle démarche cognitive, qui s'enracine dans un besoin quasiment existentiel d'atteindre un savoir absolu du monde, une communion totale avec son essence, est aujourd'hui on l'a dit, remise en question. En ce qui concerne les finances publiques en particulier, parce que la recherche de la transparence dépasse en ce domaine le seul souci scientifique et procède en effet fondamentalement de leur nature politique ; ce que savaient parfaitement les inspirateurs de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ainsi que les auteurs des divers textes qui ont forgé notre droit budgétaire au siècle suivant ; comme le soulignait au demeurant P. Lalumière, « les seuls problèmes réels des finances publiques au XIX^e ont été des problèmes politiques et par conséquent des problèmes juridiques »⁵¹.

C'est ainsi que l'on peut dire que ***la volonté de rendre transparentes les finances publiques participe, plus exactement que de la politique, d'un projet politique, et plus encore que d'un projet, d'une éthique politique.*** La transparence financière, bien au-delà du traitement technique au travers duquel elle est envisagée⁵², au-delà des procédures et des principes budgétaires visant à une meilleure lisibilité des politiques prévues ou conduites, est inséparable d'une conception de la qualité du lien social, de ce qui peut être estimé bon pour la vie en société. Depuis la fin du XVIII^e la pensée financière est en effet porteuse d'une visée éthique qui s'articule autour de la recherche de la transparence, une visée éthique qui apparaît, selon la définition donnée par P. Ricœur, comme une « visée de la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes »⁵³. N'est pas juste, estimaient les opposants à l'Ancien régime, un système au sein duquel la circulation et l'utilisation des deniers publics n'est pas visible ; n'est pas juste de même le secret dans la prise de décisions. C'est sur cette conception de la transparence que se sont cristallisés les enjeux relatifs à l'édification d'un État parlementaire et libéral et c'est bien sur cette base que le Parlement a été doté de larges pouvoirs de contrôle en la matière. Mais si l'approche du problème pouvait encore apparaître simple parce que l'on considérerait que le pouvoir se concentrait au niveau des institutions établies et qu'il était donc parfaitement cernable et contrôlable, la démultiplication des centres de décision qui a suivi ne permet plus de raisonner de la sorte. En d'autres termes, si l'impératif de transparence a pu se satisfaire pendant plus d'un siècle et demi, certes avec des aménagements, des principes posés au XIX^e, il ne peut en être de même aujourd'hui compte tenu de l'évolution sociale et de celle des institutions publiques.

S'il faut attacher de l'importance à cette quête de la transparence, c'est qu'elle exprime une double exigence : une exigence scientifique d'une part et une exigence politique d'autre part. Ces deux aspects d'ailleurs apparaissent aujourd'hui indissociables dans la mesure où l'objectif que devrait viser la science des finances publiques, c'est-à-dire un approfondissement de la

51. P. Lalumière, *op. cit.*

52. Pour un exemple actuel, v. par ex. la réforme relative à la comptabilité publique locale, les travaux relatifs à la consolidation des comptes, etc. Cf. notamment : http://fondafip.org/c_3_2_Fiche_424_1_1_La_consolidation_des_comptes_et_l_integration_financiere_publice.html

53. P. Ricœur, *Lectures*, 1, Seuil, 1991.

connaissance de ce champ, ne peut se réaliser pleinement sans que soit posée une grille de valeurs permettant de « prendre position... d'un point de vue rationnel », selon l'expression précitée d'E. Weil, certes sur les politiques conduites, mais aussi et peut-être avant tout, sur les techniques et sur les institutions utilisées. S'engager dans une telle approche suppose d'abord qu'une éthique politique soit définie en commun. Ce n'est qu'à travers une « commune mesure » que le sens profond des institutions et des politiques peut être réellement évalué. ***La définition d'une éthique politique et financière aujourd'hui suppose que soit reconsidérée la question de la transparence sur les bases de la tradition démocratique républicaine et libérale qui est la nôtre.*** Autrement dit que soit reprise une réflexion sur les institutions et sur le droit financier public contemporain selon les axes d'une philosophie politique qui n'a pas fondamentalement vieilli depuis la fin du XVIII^e siècle. En effet, nous demeurons toujours en ce qui concerne les idées, dans le cadre de la « modernité », mais au sein d'un contexte qui s'est, en revanche, profondément modifié.

Ce type de démarche relève d'une recherche qui s'attache à ne pas privilégier l'observation de ce qui change, de ce qui est mobile, sur cette partie du passé qui demeure stable et active dans notre présent et qu'il est aisé de récuser au nom d'une défiance vis-à-vis des préjugés. C'est pourquoi, nous semble-t-il, ***il convient de reconsidérer, en les replaçant dans le contexte en pleine mutation qui est celui d'aujourd'hui, les grands débats et préoccupations qui furent ceux de l'âge d'or des finances publiques et de la philosophie politique, et ce au travers de ce qui nous apparaît comme la pierre angulaire susceptible d'assurer le lien entre la pratique, la technique financière et la réflexion théorique et politique, l'on pense ici au problème de la transparence des finances publiques que nous associons intimement à la transparence des pouvoirs politiques.***

On ajoutera qu'à la recherche d'une transparence des flux financiers, doit être jointe celle d'une transparence des objectifs ; ce qui implique qu'il ne suffit pas d'exprimer une politique au travers d'un document budgétaire ; encore faut-il s'entendre sur un certain nombre de valeurs fondamentales méritant d'être protégées ou encouragées et que celles-ci soient reconnues comme légitimes. Parmi ces valeurs ou principes, on retiendra celui de justice sachant bien que s'essayer à définir cette notion n'est pas une mince affaire et oblige à se poser des questions d'ordre philosophique. Néanmoins, l'enjeu est de taille puisque de sa résolution dépendent non seulement les choix budgétaires mais également la lecture des flux financiers.

Il n'est plus concevable aujourd'hui de soutenir que l'histoire n'a qu'un sens, comme on a pu le croire pendant plusieurs siècles et jusqu'à une période relativement récente. Il est aussi fort probable que la raison des individus en société parvienne un jour à être transparente à elle-même. En revanche, la pensée contemporaine, dans le droit fil des Lumières, a si bien, de critique en critique de la critique, mis à nu les fondements imaginaires et idéologiques qui ont pu légitimer et dynamiser l'action humaine pendant des siècles, qu'***aujourd'hui l'on ne peut pas occulter la responsabilité des individus dans le déroulement de l'histoire.*** C'est pourquoi se trouve maintenant posée la question de la détermination d'une éthique politique qui, même si on la sait relative et éphémère, n'en est pas moins indispensable sinon vitale. Et si la philosophie s'attache à répondre à

ce genre de question, elle le fait d'une manière certes éclairante mais sans pouvoir se rattacher à un objet suffisamment palpable pour pouvoir apporter des solutions concrètes. Or la science des finances publiques, entendue comme pluridisciplinaire par nécessité, et ayant pour objet d'étude des phénomènes sociaux tout à la fois très politiques et très techniques, oblige à une confrontation polymorphe et permanente de la théorie et de la pratique. *Elle implique nécessairement de concevoir la recherche tout à la fois comme fondamentale et appliquée.* À condition d'accepter sa complexité et de concilier un sentiment d'incertitude qui est commun à toutes les sciences avec une recherche éthique, la matière prend une tout autre dimension que celle plus restreinte qu'on lui reconnaît généralement aujourd'hui.

Appréhendée sous cet angle, l'étude des finances publiques acquiert un *intérêt tout à la fois pratique et intellectuel* qui découle de l'extrême richesse d'une discipline qui oblige à se poser les questions les plus concrètes et les plus techniques, comme les plus abstraites et les plus philosophiques. Aussi et plutôt que la sempiternelle aridité évoquée pour expliquer le manque d'attrait des finances publiques, il convient peut-être de se demander si parfois n'ont pas été trop oubliés les racines et les enjeux fondamentaux de la discipline, et, parmi ces derniers, la nécessaire adaptation du système financier public.

§3. Réforme ou transfiguration du système financier public ?

14. Réformer l'État ou, plus encore, réformer la fiscalité sont des sujets qui, périodiquement, font l'objet de discussions et de débats nourris. En revanche, *la réforme des institutions financières publiques, envisagée d'un point de vue d'ensemble et sur la base d'un projet global, n'a pas constitué jusqu'ici un thème de réflexion, privilégié*, ce qui pourrait laisser accroire qu'une grande stabilité, voire un parfait conservatisme, caractériserait un domaine qui tient par ailleurs une place considérable au sein des sociétés contemporaines. Dans la pratique, et si l'on y regarde de près, ce sont le pragmatisme et l'urgence qui prédominent le plus souvent. Il s'ensuit des réformes qui concernent des aspects particuliers dont la vision générale n'apparaît pas immédiatement du fait qu'elles satisfont à l'accomplissement de logiques parfois aventureuses.

Il paraîtrait d'ailleurs paradoxal que, situées comme elles le sont au cœur de systèmes en pleines mutations, les finances publiques demeurent ce centre immobile, inaltérable et immuable autour duquel s'organiseraient et se réorganiseraient les institutions. « L'essence des finances est l'ordre » peut-on lire ainsi dans le *Dictionnaire* de Léon Say (1894) : « plus les peuples ont la faiblesse pour les innovations de la politique, plus leur est utile la stabilité insensiblement perfectible du système des finances ». Cette conception du siècle dernier n'est plus, et de loin, recevable dans une société comme la nôtre, en particulier parce qu'y prédomine la gestion de contraintes au sein de systèmes complexes. Bien au contraire, dans un tel cadre, *le droit public financier (on entend par là le droit budgétaire, le droit de la comptabilité publique et le droit fiscal) ainsi que les institutions chargées de son application se trouvent directement confrontés aux transformations et aux demandes de leur environnement.* De fait, on peut

observer que la nécessité et même l'urgence de modifier les dispositifs existants en vue de les mieux adapter ont donné lieu à des réformes importantes intervenues ces dernières années ainsi qu'à des pratiques nouvelles. Les premières ont consisté dans la refonte de la comptabilité des collectivités locales et de l'État⁵⁴, dans la modernisation du contrôle financier⁵⁵, la publication mensuelle du budget exécuté qui vient faciliter les comparaisons entre prévision et exécution ; il faut y ajouter la tendance remarquée à un élargissement de la compétence parlementaire en matière financière, notamment par l'institution de lois de financement de la sécurité sociale⁵⁶ ou encore les mesures pour mieux associer le Parlement à la préparation du budget, comme par exemple le débat d'orientation des finances publiques, ainsi que pour renforcer ses moyens de contrôle (on pense à la *Mission d'évaluation et de contrôle* de l'Assemblée nationale). Parallèlement l'on peut constater encore l'important développement du rôle de la Cour des comptes dans le processus budgétaire⁵⁷. À ce mouvement, il faut ajouter également l'apparition d'attitudes nouvelles, en particulier le rapide développement de ce que l'on a pu qualifier de *culture du contrôle de gestion*, une attitude qui s'est fait jour d'abord au sein des collectivités locales et qui pénètre maintenant les structures de l'État. Enfin, cette progressive métamorphose du système financier public s'est trouvée couronnée par le dispositif institué par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui réforme en profondeur les institutions financières de l'État (cf. *infra*, n° 15).

S'il paraît essentiel pour l'avenir, cet ensemble de changements est très certainement aussi celui qui devrait amener à poser les questions les plus difficiles au regard du droit public financier. Déjà, on le sait, la Cour des comptes est régulièrement conduite à constater des écarts entre les modalités prévues par les textes et les dispositifs utilisés. Mais si ces enfreintes à la norme viennent grossir ou confirmer l'existence depuis fort longtemps de ce que la doctrine qualifie d'exceptions ou plus exactement d'atteintes aux grands principes budgétaires, on peut y voir surtout aujourd'hui le signe des difficultés croissantes que rencontre le secteur public pour concilier respect de la législation financière et nécessités nouvelles de la gestion publique. En ce sens, et en sus des réformes apportées dans tel ou tel secteur, les libertés parfois prises avec les textes participent également, à des degrés certes différents, d'un mouvement multiforme de transformation en profondeur du système financier public.

Ainsi, plus que d'une mutation issue d'une grande réforme d'ensemble préalablement mûrie, on assiste à une pluralité de réformes qui concernent aussi bien l'État que les collectivités locales ou la sécurité sociale. Ces réformes trouvent d'elles-mêmes leur unité dans une préoccupation commune, celle de *la recherche d'une plus grande rationalité du contrôle des fonds publics*. Il en résulte un processus de transformation du système financier public qui s'apparente à une sorte de

54. Cf. *RFFP* n° 47-1994 : « La nouvelle comptabilité communale ». Cf. également *RFFP* n° 93-2006 : « La nouvelle comptabilité de l'État ».

55. Cf. *RFFP* n° 61-1998 : « Le contrôle financier déconcentré ». Cf. également *RFFP* n° 101-2008 : « Les cours des comptes en action » ou encore *RFFP* n° spécial 2009 : « La Cour, un passé, un destin ».

56. Cf. *RFFP* n° 64-1998 : « Sécurité sociale, démocratie et modernisation ».

57. Cf. à cet égard le colloque du 5 déc. 1996 consacré aux relations de la Cour des comptes et du Parlement dont les Actes ont été publiés dans le n° 59-1997 de la *RFFP*. Cf. également le n° 101-2008 de la *RFFP* : « Les cours des comptes en action ».

transfiguration progressive de celui-ci, un processus qui paraît découler non pas tant d'un mouvement volontariste, d'une volonté organisée de changement, qu'être engendré surtout par des contraintes matérielles difficilement résolubles. ***Le poids aujourd'hui des difficultés financières combiné aux engagements externes pris, notamment ceux relatifs à la mise en place de la monnaie unique européenne, semble de fait déterminer très largement les éléments actuels de modernisation des finances publiques et de leur droit.*** Le contexte dans lequel évolue le système financier public se caractérise particulièrement en effet par l'obligation de partager la pénurie et, par conséquent, de chercher constamment à répartir les économies au sein du secteur public, ce qui revient à devoir faire des choix douloureux dont les conséquences sociales et économiques sont toujours importantes.

Il s'ensuit très logiquement ***le développement de techniques du contrôle de gestion qui se poursuit tout aussi logiquement par la mise en œuvre de procédures d'évaluation de ladite gestion. Et c'est tout à la fois en amont du processus budgétaire, lors de la phase de préparation et de décision relative à la fixation des prévisions, et en aval, lors de l'exécution, que les préoccupations du contrôle de la gestion publique trouvent à s'exercer.***

Compte tenu de cette nouvelle approche et de ces impératifs, c'est la place et plus exactement la pertinence du corpus juridique financier qui peut se trouver peu ou prou remise en cause si l'on n'y prend garde. Car la conception gestionnaire du contrôle des deniers publics semble parfois prendre le pas sur la conception juridique, et ce bien souvent à la faveur de l'absence de prise en compte de la première par la seconde. Certes la législation financière qui occupait autrefois une place de premier rang a-t-elle dû plus tard partager cette position avec l'économie financière. Mais cette déjà longue cohabitation semble prendre une tournure différente depuis que s'affirme la discipline gestionnaire, très intimement liée on le sait à l'économie. Aussi n'est-ce pas tant d'une bonne coexistence dont il s'agit de se préoccuper dans l'avenir que d'une intégration souhaitable de leurs objectifs respectifs au sein d'une formalisation juridique des dispositifs de gestion.

Il s'agit en somme de parvenir à ***concilier la recherche de l'efficacité de gestion et celle du respect de règles juridiques*** qui procèdent directement quant à elles d'un projet politique, le projet parlementaire et démocratique. Il s'agit d'autant plus d'y veiller que le primat donné à cette recherche de l'efficacité de la gestion, et notamment de la simplification de cette dernière, fait déjà l'objet de certaines mises en forme juridiques qui ont préalablement abouti à la remise en cause de principes pourtant bien établis. On peut ainsi constater en matière fiscale que le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu, pourtant admis de manière quasi unanime durant des décennies comme l'un des plus beaux fleurons de la solidarité sociale, s'est vu contesté de fait, depuis le début des années 1990, par l'institution parallèle de nouveaux prélèvements obligatoires proportionnels (CSG, CRDS) venus renouer avec le vieil impôt proportionnel. Or, il s'agit bien là d'une simplification qui vient modifier radicalement la logique fiscale antérieure, en l'intégrant à une conception paraissant plus dominée *a priori* par un souci de rentabilité de l'impôt que par la préoccupation de le répartir différemment, ce qui supposerait des modalités délicates à déterminer.

En matière budgétaire, un phénomène similaire peut également être constaté. Force est d'observer ainsi que ***les normes prévues par l'ancien droit***

budgétaire de l'État (ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances) parvenaient en moins à assumer des réalités fort différentes de celles qui à l'origine avaient présidé à l'élaboration du texte. Et c'est bien ce qui a justifié une réforme d'importance, on veut dire la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)⁵⁸.

§4. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : une réforme de l'État

15. Le Parlement a réformé à *son initiative*⁵⁹ l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. La chose est d'importance. C'est en effet la constitution financière de la France qui s'est trouvée ainsi transformée en profondeur avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui a été adoptée par le Sénat en deuxième lecture le 28 juin 2001⁶⁰ et selon un vote conforme⁶¹.

A Un texte consensuel

16. Sans évoquer immédiatement la philosophie et les changements profonds introduits par ce texte qui ne comporte pas moins de 68 articles c'est d'abord, et à la différence de l'ordonnance de 1959, l'aspect consensuel du processus d'élaboration de ce document qu'il convient de souligner ; un processus législatif dont l'issue positive nécessitait un très large accord. C'est pourquoi Didier Migaud, rapporteur de la Commission des finances de l'époque et initiateur du texte, s'adressait ainsi aux députés le 8 février 2000 : « Nous devons aboutir ! Mais nous ne le pourrons que si nous sommes d'accord à trois : Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement ». De ce point de vue c'est donc avec un sens de l'intérêt général et des responsabilités particulièrement poussé que la classe politique a pu mener à son terme la réforme et dessiner ainsi une nouvelle architecture financière pour l'État⁶².

On pourra même retenir plus tard que l'adoption de ce texte fut, selon l'expression d'Alain Lambert, alors Président de la commission des finances du

58. Cf. M. Bouvier, « La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 », *AJDA*, n° 10, octobre 2001.

59. Proposition « Migaud » du 11 juillet 2000. Il convient de souligner que, contrairement au passé, l'initiative n'est pas venue de l'exécutif. Cf. « Les principaux enjeux de la réforme », in *RFFP* n° 73-2001 : « Réforme des finances publiques : Réforme de l'État ».

60. 292 voix pour, 17 voix contre.

61. Loi n° 2001-692 publiée au *JO* du 2 août 2001 et validée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448, DC du 25 juillet 2001). Conformément à l'article 46 de la Constitution, le texte devait être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées s'agissant d'une loi organique relative au Sénat selon l'avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000. Pour une présentation exhaustive de la loi, cf. *RFFP* n° 76-2001 : « La loi organique relative aux lois de finances ».

62. Comme l'a souligné Laurent Fabius alors ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « ensemble, Parlement et Gouvernement, majorité et opposition, nous avons su chacun dans notre rôle, chacun avec nos convictions, écrire une page importante de l'histoire budgétaire de notre pays » (Sénat, 28 juin 2001).

Sénat, « un moment d'exception et d'excellence... un acte majeur de maturité démocratique... », un acte par lequel des personnalités très différentes ont eu « le génie de s'accorder pour redonner sens à la démocratie et redonner vie et force à leur État ».

B Un nouveau contrat social

17. Au regard de l'histoire du droit public financier comme de celle des institutions politiques, le texte marque à l'évidence une étape importante. Ce n'est pas seulement d'une adaptation du droit budgétaire dont il s'agit. Plus largement, c'est *un nouveau contrat social pour les finances publiques, socle d'une réforme de l'État* qui est en filigrane du nouveau dispositif. Celui-ci ne se contente pas, en effet, de redéfinir les rapports entre le Parlement et le Gouvernement en augmentant de manière notable les pouvoirs d'initiative et de contrôle des députés et des sénateurs, alors que l'ordonnance de 1959, dans la logique de la Constitution de 1958, avait eu au contraire pour objectif de renforcer ceux du Gouvernement. Tournant le dos à la classique, et parfois courtelinesque, *logique de moyens* (qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués), il lui substitue une *logique de résultats* (qui, marquée par une philosophie d'entreprise, prend d'abord en considération les objectifs à atteindre), ce qui entraîne des bouleversements en profondeur de la gestion publique et partant de l'organisation interne des administrations.

C'est évidemment dans la mise en œuvre de la loi depuis le 1^{er} janvier 2006, dans la pratique elle-même, que les problèmes d'ajustements techniques se révèlent. Des chantiers dont on peut présumer l'importance ont été ouverts et vont encore s'étendre dans les prochaines années, mettant à rude épreuve ceux qui en ont la responsabilité : les administrations financières concernées au premier chef, mais également toutes les autres ainsi que les opérateurs de l'État qui doivent adopter des principes nouveaux de gestion.

En effet, dix ans après son adoption et cinq ans après son application, les effets du texte sont bien là. Indiscutablement une *culture de la performance* a maintenant pénétré la gestion publique. On peut constater qu'une pression en ce sens s'accroît de plus en plus sur les institutions – qui connaissent des transformations souvent profondes et douloureuses – comme sur les responsables qui ont à les piloter et à les administrer. Au total la mise en œuvre de la réforme budgétaire de l'État depuis 2006, mais également celle des finances locales (depuis la fin des années 1970), ainsi que celle de la Sécurité sociale (depuis 1996 et surtout 2005) ont engendré des réformes de structures et des modes de fonctionnement qui concernent aussi bien les administrations que les juridictions financières ou encore les pouvoirs politiques. Ces réformes dont l'unité d'ensemble tient à une logique qui met en avant la rationalisation des finances publiques ont connu une accélération dans la période récente, avec pour conséquence une véritable métamorphose du secteur public. L'application des nouvelles normes budgétaires et comptables a eu pour effet une transformation radicale du processus de décision et d'exécution – qui a demandé un effort d'adaptation considérable pour les acteurs publics – ainsi qu'une refonte des structures et de leur mode de fonctionnement.

Les parlementaires ont conscience qu'ils doivent inlassablement étudier et adopter de nouveaux textes afin d'améliorer et d'adapter le premier. En outre, ils doivent non seulement s'approprier de nouveaux concepts mais également l'usage d'un pouvoir financier nouveau qui, d'une part, accroît leur capacité d'initiative budgétaire et qui, d'autre part, les associe au processus d'élaboration des documents budgétaires et les implique dans le contrôle de leur exécution.

Quant aux gestionnaires des administrations, et tout particulièrement ceux qui ont en charge les services financiers, leur tâche est devenue particulièrement lourde, ayant un caractère stratégique pour le passage vers un nouvel ordre qui se découvre et se construit pour une bonne part en marchant. Par ailleurs, la recherche de l'efficacité amenant tout naturellement à auditer la bonne application des politiques publiques par le système administratif, s'est imposée logiquement une procédure qualifiée de « révision générale des politiques publiques » (RGPP). Les résultats furent très inégaux et ne se sont pas révélés à la hauteur des espoirs car non suffisamment centrés sur les politiques publiques. Toutefois, si la RGPP a été abandonnée, elle a pris une forme nouvelle avec le dispositif qui lui a succédé, la « Modernisation de l'action publique »⁶³.

En bref, rien ne se révèle facile pour maîtriser sur la durée un tel changement⁶⁴. Au regard des difficultés, et peut-être des résistances présentes et à venir, il est important de garder en mémoire que la refonte de nos institutions et de notre droit public financier était de toute façon devenue indispensable et que la LOLF a pour vertu essentielle de placer la France en situation de moderniser l'ensemble de ses structures politiques et administratives ainsi que d'*adapter l'État à son nouvel environnement économique et sociologique*.

C Des causes diverses

18. C'est dans les évolutions des presque quarante dernières années que le texte prend tout son sens, une période au cours de laquelle s'est amorcé un processus portant en germe une véritable métamorphose des systèmes financiers publics, et partant de l'État, une période dominée par ailleurs sur le fond par la généralisation d'une conception beaucoup plus libérale de la société et traversée enfin par des réformes institutionnelles d'ampleur comme la décentralisation, la monnaie unique européenne ou encore le développement spectaculaire des finances sociales. On ne s'étonnera pas que dans ce contexte les limites de l'ordonnance du 2 janvier 1959 aient pu se faire de plus en plus évidentes au fur et à mesure que celle-ci s'est trouvée confrontée à des réalités nationales et internationales fort différentes de celles qui, à l'origine, avaient présidé à l'élaboration du texte⁶⁵.

Prise dans le cadre de la fin des années 1950, dominée par une conception très centralisatrice et très interventionniste de l'État, l'ordonnance en portait incontestablement les marques, reflétant en effet les préoccupations et les

63. Le premier comité interministériel pour la « modernisation de l'action publique » eut lieu le 18 décembre 2012.

64. Cf. M. Bouvier (sous la direction de), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, LGDJ, 2007.

65. Sur ces questions, cf. *RFFP* n^{os} 73-2001 et 74-2001.

illusions de la société d'après-guerre, alors qu'elle avait continué à s'appliquer à un environnement dans lequel des valeurs souvent inverses avaient pris le pas.

Pour autant, les raisons de la réforme ne se limitent pas à la seule obsolescence d'un texte ni même, à vrai dire, à la seule situation française qui n'a rien de bien singulier. Un peu partout dans le monde les systèmes financiers publics sont pareillement en pleine mutation en faisant l'objet de réformes plus ou moins significatives. Les causes de ces changements sont en réalité complexes, elles ne sont pas seulement liées à des nécessités économiques et financières mais également au fait que le contexte politique a changé avec notamment la volonté du pouvoir législatif d'accroître son pouvoir en matière de finances publiques⁶⁶.

En même temps, c'est sans doute aussi **le regard porté par les citoyens sur les dépenses et les recettes publiques qui s'est modifié**. L'argent se faisant rare ils se montrent indéniablement plus réceptifs à la question du contrôle des deniers publics, plus intéressés qu'autrefois par l'usage qui en est fait, plus sensibles donc au thème du contrôle de la dépense et à son corollaire, l'utilisation des prélèvements obligatoires. Par voie de conséquence, et dans les attentes à ce sujet, deux logiques viennent dorénavant se côtoyer : la première, d'essence plutôt politique place au premier plan la transparence financière, la lisibilité des budgets et des comptes publics ; la seconde, d'essence plutôt économique, et qui se montre quant à elle essentiellement préoccupée par la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion de l'argent public favorise dans les esprits la montée d'une **culture du contrôle et de la gestion des fonds publics** et cela au-delà même du cercle restreint des décideurs politiques et des gestionnaires.

D Un enjeu pour la démocratie

19. On est en présence aujourd'hui d'un système où viennent cohabiter nouveaux et anciens éléments sans qu'il soit toujours possible d'affirmer que le nouveau serait forcément le meilleur garant du bien-être social ni que l'ancien demeurerait comme la dernière enclave protectrice de principes juridiques piliers d'une société idéale. Pour l'instant, on assiste au sein des systèmes financiers publics contemporains à la coexistence, voire à la confrontation entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier **la capacité politique**, c'est-à-dire celle des élus ; lui fait désormais face une logique de gestion, plus récente, qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie **la capacité d'expertise** technique des décideurs⁶⁷. Pour les États démocratiques, il en résulte un enjeu fondamental qui est de parvenir à concilier ces deux logiques. Or la difficulté n'est pas mince. Il ne s'agit pas en effet d'assimiler trop hâtivement gestion et politique, au risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique. Il s'agit de parvenir à **intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un**

66. Cf. Colloque Sénat-OCDE des 24 et 25 janvier 2001 : *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du Parlement*, Imprimerie du Sénat, juin 2002.

67. Cf. M. Bouvier, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005.

processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici est un droit public financier qui par essence est un droit politique et qui relève de la tradition démocratique.

On ne doit pas s'y tromper. C'est de la manière dont il sera répondu à cet enjeu que va dépendre la qualité de l'État dans les prochaines années et, plus exactement, sachant la fascination portée aux techniques de gestion dans la société contemporaine, les formes que la démocratie sera conduite à épouser. Autant dire qu'on ferait fausse route en pensant que la réforme de l'ordonnance de 1959 se borne à modifier au plan technique les procédures budgétaires. Il s'agit en réalité d'une véritable ***révolution des logiques politiques et administratives*** qui a pris forme juridique avec la LOLF du 1^{er} août 2001.

En effet, la réforme recèle une portée bien plus large que la seule observation superficielle pourrait lui attribuer et une analyse minutieuse des procédures nouvellement instituées et des logiques qui les sous-tendent amène à penser que c'est la démocratie politique qui, à terme, devrait s'en trouver renouvelée ; cela non seulement par l'intégration dans son mode de fonctionnement de techniques sophistiquées de gestion des fonds publics mais plus largement par une ***conception gestionnaire de la prise de décision financière qui devrait considérablement modifier le sens et la philosophie du droit public financier***. Un droit public financier qui, il est vrai, a souvent pu être ressenti comme un frein à la dynamique gestionnaire, notamment en raison des contrôles de régularité qu'il impose ; d'où l'image passéiste voire archaïque qui lui a été volontiers accolée, à l'inverse de la logique de la gestion privée, ressentie comme une voie innovante, celle de la modernité.

On aurait donc pu craindre que le succès, voire l'engouement, dont le contrôle de gestion est aujourd'hui l'objet réduise définitivement le champ du droit public financier. Il n'en est rien. Depuis quelques années déjà, mais surtout aujourd'hui avec la LOLF, ce droit a intégré nombre d'éléments de la nouvelle gestion publique, ce qui l'amène non pas à se réduire mais à se transformer. Il est d'ailleurs, du fait de ses implications économiques fortes, aux avant-gardes des mutations actuelles du droit en général et du droit public en particulier. C'est par conséquent davantage dans la nébuleuse du droit économique et des ***nouvelles régulations*** que ce droit prend maintenant place, ce qui ne peut qu'induire progressivement une réforme de l'État et plus fondamentalement de la démocratie.

Toutefois, une telle direction ne peut sans risques se dérouler selon une sorte de démarche coutumière et en l'absence de tout projet d'ensemble préétabli. Elle requiert au contraire, si l'on veut échapper à un processus cumulatif de transformations, source à terme d'une transfiguration non maîtrisée du système financier public et partant non gouvernable, non régulable, une réflexion sérieuse, nourrie de débats nombreux. La réflexion est d'autant plus indispensable que ***la représentation traditionnelle des finances publiques se trouve aujourd'hui quelque peu brouillée on l'a dit***. Forcée au cours d'une longue période allant de la fin du XVIII^e jusqu'à la seconde partie du XX^e, cette représentation s'est essentiellement construite on le sait à partir de la modernité politique à laquelle est venue s'adjoindre plus tard une conception providentialiste de l'État. Or, si la réalité ne correspond plus exactement à ces éléments et réclame une autre manière de concevoir les finances publiques, elle n'exige

pas forcément de rompre en ce domaine avec l'ambitieux projet des Lumières le quel, *nolens volens*, fait partie de notre tradition ou, si l'on préfère, de notre modernité.

§5. Nouvelle culture démocratique ou fin du politique ?

20. La légitimité de la prise de décision budgétaire repose sur les mêmes fondements que la prise de décision fiscale. C'est le Parlement qui en effet est désigné comme le *centre ultime du pouvoir*. Or, un regard attentif porté sur les évolutions contemporaines des systèmes financiers publics conduit à penser que ceux-ci constituent le socle dans lequel s'enracinent, se cherchent et tentent de prendre forme des idéaux d'organisation de la société qui oscillent entre deux types de gouvernance, l'une tirant sa légitimité du suffrage populaire, l'autre de l'efficacité de l'action, de la performance.

Les déterminants de ces évolutions dépassent largement les frontières des États, l'avenir de nos institutions financières se jouant en grande partie à l'échelon planétaire, dans un jeu complexe de stratégies se développant dans le cadre *de nouvelles régulations où la part belle est faite aux experts*.

Pour comprendre et mesurer surtout la portée d'une telle évolution, il faut rappeler que depuis que la démocratie parlementaire a été instituée, le contrôle exercé par les politiques en matière budgétaire s'est identifié à la possibilité pour ces derniers de définir librement les politiques financières, ce qui semblait parfaitement logique dans la mesure où l'on avait préalablement posé le principe que le peuple était détenteur du pouvoir au travers de ses représentants élus.

On a ainsi longtemps mesuré la portée de ce pouvoir de décider en matière de finances publiques au regard de l'étendue du droit d'initiative accordé aux élus, soit par exemple pour créer de nouveaux impôts ou de nouvelles dépenses, soit encore pour en supprimer d'autres. Très large on le sait en France sous les III^e et IV^e Républiques, cette capacité d'initiative a été notablement encadrée par la Constitution de 1958 dans la logique du parlementarisme rationalisé.

Un autre élément caractérise les débats budgétaires, il s'agit de l'intérêt porté ces dernières années à la maîtrise des dépenses publiques. Cet intérêt s'est développé sous la pression des nécessités liées à la crise permanente des finances publiques ainsi qu'aux contraintes budgétaires imposées par l'Union européenne dans le cadre de Maastricht puis d'Amsterdam (critères de convergence, pacte de stabilité et de croissance). Il s'en est suivi un surcroît d'attention accordé au contrôle de l'exécution du budget entendu comme un contrôle de la gestion publique impliquant une évaluation de celle-ci et notamment *une mesure des performances*.

Cette évolution s'est poursuivie dans le sens d'un *déplacement des débats jusqu'alors focalisés sur la question de l'initiative parlementaire vers le problème beaucoup plus technique du contrôle de l'exécution des lois de finances par les élus*. Il s'est ainsi produit un rapprochement remarqué entre les décideurs politiques et les experts du contrôle de la gestion financière qui ne peut être sans conséquences sur l'évolution future de la démocratie parlementaire. Ce

phénomène s'est trouvé amplifié ces toutes dernières années par l'urgence de limiter la progression de la dette publique et de parvenir à maîtriser de manière durable les finances publiques. Outre le développement ou la création de comités d'experts en charge d'évaluer la santé budgétaire ou de conseiller l'État sur la mise en place de normes budgétaires ou comptables, la pénétration de professionnels au sein des institutions de décision politique pourrait encore s'accroître. On veut dire que, face à la démultiplication de crises graves des finances publiques et le sentiment d'impuissance qui en résulte, la capacité de la classe politique pourrait bien être mise en doute par l'opinion publique. Cette perte de confiance pourrait faire qu'il apparaîtrait justifié et légitime de se tourner vers des gouvernements voire des assemblées dont une partie de leurs membres seraient recrutés sur la base de leur compétence et tout particulièrement au regard des finances publiques. Ce serait là renouer avec une idée qui fut très présente au XIX^e et dans la première moitié du XX^e siècle, celle d'une gouvernance de la chose publique par des professionnels⁶⁸.

A Plus de trente ans de mutations des finances publiques

21. L'Histoire a montré à plusieurs reprises que les finances publiques pouvaient jouer un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions, qu'ont pu connaître les sociétés. C'est dans ces moments-là en effet qu'il apparaît de la manière la plus évidente qu'elles représentent non seulement un facteur essentiel de changement mais également une grille de lecture de première qualité de ces changements.

À cet égard, une observation attentive des évolutions contemporaines que connaissent les systèmes financiers publics et la *culture financière publique*, met en pleine lumière le passage qui s'effectue entre *deux ordres* : *l'un quasi révolu, fondé sur une régulation par des États nationaux maîtres de leurs choix financiers, l'autre qui, bien qu'encore à l'état naissant, laisse deviner un ordre qui sera radicalement différent car fondé sur des espaces supranationaux intégrant des espaces territoriaux et fonctionnels à autonomie financière limitée, tels par exemple l'Union européenne, l'Union économique et monétaire des États d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) ou bien encore la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).*

Ce processus de transformation de l'État n'est pas récent et il peut rétrospectivement se lire dans les mutations qu'a connues le système financier public depuis plus de trente ans. Des mutations qui, depuis la seconde moitié des années 1970, se sont développées d'une manière parfois spectaculaire un peu partout dans le monde ; on ne mentionnera ici que les caractéristiques les plus fortes de ce mouvement : une internationalisation et une décentralisation des réseaux financiers publics, l'adaptation au secteur public de méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises, la généralisation de l'idée du nécessaire désengagement de l'État pour laisser plus d'espace au marché économique et financier. Cette période a également vu naître de nouveaux centres

68. Sur ces courants de pensée, voir M. Bouvier, *L'État sans politique*, LGDJ 1986, préface de G. Vedel.

de décision privés et publics, locaux et internationaux, dont les pratiques, les règles et les cadres conceptuels sont devenus de plus en plus proches les uns des autres.

Dans le même temps, les politiques fiscales menées par les États sont devenues moins indépendantes, car fortement déterminées d'une part, par la compétition internationale et l'obsession de la localisation des entreprises, d'autre part, par l'idée-force lancée à la face du monde par Artur Laffer : « l'impôt tue l'impôt ». Ce mouvement s'est encore amplifié en Europe avec la recherche d'une harmonisation des fiscalités. Et, d'une manière générale, une tendance allant dans le sens d'une limitation des ressources fiscales des États (en évitant notamment d'accroître la charge fiscale des entreprises) s'est très nettement dessinée pendant cette période. De même les politiques budgétaires ont fait l'objet de transformations s'orientant vers une restriction du champ d'intervention du secteur public ; par exemple l'objectif de produire un budget en équilibre comptable conjugué à celui de limiter le recours à l'impôt et à l'emprunt, font partie de ce que l'on qualifie de règles de bonne conduite, ou encore de nouvelle discipline budgétaire ; on le sait, les États qui ont choisi de faire partie de la zone euro sont déjà bien engagés dans ce processus avec pour conséquence majeure que leur souveraineté quant aux décisions relatives aux finances publiques s'en trouve considérablement contrainte. Enfin, le développement de la nouvelle économie n'est pas sans poser de nouveaux problèmes, qu'il s'agisse certes de la lutte contre la fraude fiscale, mais plus encore de la transformation et de l'érosion de la matière imposable que cette économie est susceptible de provoquer dans les prochaines années (*infra* n° 758).

Au total, on peut certes retenir que la décentralisation a constitué un moment fort dans la réforme de l'État en France. Mais, l'instauration de la monnaie unique et les dispositifs budgétaires que sont obligés de respecter les pays sont très certainement porteurs, pour le futur, de bouleversements encore plus considérables tant apparaît déterminante la structure normative de l'Union européenne⁶⁹. Qu'on le veuille ou non, la décision politique s'y trouve reportée pour l'essentiel au niveau supranational et ***les choix des décideurs nationaux et locaux pourraient bien à terme se trouver limités à des aspects de technique juridique ou de gestion*** ; la tendance paraît particulièrement s'amorcer pour les collectivités locales avec l'approche intégrée des finances publiques telle qu'elle a été posée en principe depuis le traité de Maastricht (cette approche ne sépare pas les finances de l'État, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale et les critères de convergence qui doivent être respectés – par exemple le déficit public limité à 3 % du PIB – concernent bien cet ensemble) ; ainsi, l'autonomie financière des collectivités locales pourrait-elle considérablement se réduire au profit d'une assimilation plus forte des finances locales à celles de l'État, notamment par une réduction du pouvoir fiscal local⁷⁰ ; on sait

69. Cf. *RFFP* n° 68-1999 ; v. notamment M.-C. Esclassan, « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres » ; voir également M.-C. Esclassan, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, ouvrage collectif sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ, 2004.

70. Cf. M. Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éd., LGDJ, coll. Systèmes, 2013.

que, d'ores et déjà, la subvention, modulable à son gré par l'État, se substitue à l'impôt⁷¹ dans nombre de pays ; à l'extrême, il n'est pas exclu, si une telle logique se poursuivait, qu'il puisse être envisagé de supprimer les impôts locaux, ou de les réduire à la portion congrue, sur la base du motif, très discutable, que ce qui compte en matière financière ce n'est pas tant l'autonomie de décision que le volume des ressources dont on dispose quelle qu'en soit l'origine.

D'une manière générale, *c'est bien tout un ensemble de valeurs qui se trouve bouleversé* et avec elles tout un corps de références qui permettaient d'interpréter et de justifier les prises de décision. Ainsi, ce qui depuis des décennies relevait de l'évidence, d'un sens partagé, est devenu sujet à débats. C'est bien la raison pour laquelle il est très difficile aujourd'hui de légitimer et définir certaines notions, comme par exemple celle de dépense publique ou encore celle d'impôt progressif. *Des concepts et des définitions qui jusqu'alors semblaient aller de soi ont perdu leur sens ou bien sont devenus confus* de par un contexte qui s'est considérablement modifié ainsi que sous l'effet, on l'a dit, des brouillages qu'entraînent les confrontations et va-et-vient *entre plusieurs conceptions des finances publiques : l'une qui garde un pied dans l'interventionnisme public classique tandis qu'une autre, au contraire, n'a en tête que l'efficacité de gestion et se tourne sans hésitation vers la généralisation du modèle marchand, sans compter une troisième, difficile à définir, qui se cherche, tâtonne, en s'essayant à concilier à la fois solidarité sociale, obligation de résultat et tradition démocratique.*

B Finances publiques et gouvernance des sociétés complexes

22. La réforme des finances publiques ne procède plus aujourd'hui d'un simple angle de vue national au sein duquel la modernisation de la gestion publique serait rendue nécessaire par le besoin de partager rationnellement les économies. S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la globalisation des échanges, autrement dit le phénomène de mondialisation. Au-delà de la seule prévention des risques économiques et financiers, c'est en effet la question de la réorganisation des dispositifs financiers publics et de la réforme des États qui se trouve en toile de fond des réflexions et des pratiques en ce domaine.

Plus largement, les finances publiques se trouvent placées au cœur d'une question qui concerne et intéresse de la même façon toutes les sociétés contemporaines, celle de la *gouvernance de sociétés nationales qui sont aussi devenues des sociétés internationales complexes*. Ce sont de nouvelles régulations qui sont en train d'être instituées dans ce cadre et celles-ci ne peuvent être pensées et mises en place qu'au travers d'une approche planétaire de la question. Cela veut dire que la *réorganisation du système financier international*

71. Cf. le n° 67-1999 de la *RFFP* : « La taxe professionnelle, quel avenir ? » ainsi que le n° 81-2003 : « Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir ». Cf. également, M. Bouvier, « La gouvernance financière locale : splendeur, déclin ou renouveau ? » in *Regards sur l'actualité* n° 351-2009. Voir aussi, M. Bouvier, « La réforme de la taxe professionnelle : une refondation de la gouvernance fiscale locale ? », in *Regards sur l'actualité* n° 359-2010.

implique une réorganisation des institutions financières nationales et que la même proposition peut être énoncée vice versa. C'est aussi à travers cette même approche que se pose la question des transformations de la démocratie et plus encore du devenir du politique dans un nouveau monde qui est en train de naître.

Au total, on peut se demander si une fois encore les finances publiques ne constituent pas la matrice, ou du moins le support, d'une mutation du système politique. Une nouvelle culture politique fondée sur un recours quasi systématique à des experts est certainement en gestation, et ce parallèlement au développement d'une sorte de cybernétique financière se voulant une réponse à un sentiment d'incertitude et d'insécurité lié à l'accentuation de la complexité des sociétés contemporaines.

Dans le cadre international, la problématique de la gouvernance pose tout particulièrement la question d'une **nouvelle alliance de l'expert et du politique** qui est à inventer mais que l'on trouve déjà très présente dans le domaine des finances publiques, touchant ce faisant un terrain essentiel, celui de la légitimité des institutions créatrices de normes.

Bien que les finances publiques relèvent d'une tradition démocratique confiant aux seuls Parlements un pouvoir normatif en matière budgétaire et financière, on assiste à l'essor d'une production de normes financières par des organismes internationaux indépendants et par conséquent extérieurs aux États comme aux Parlements nationaux. Cette production procède de l'idée qu'il est indispensable que les États adoptent des **standards**, qu'ils partagent une même logique de gestion et que celle-ci soit parfaitement intériorisée, intégrée dans leur mode de fonctionnement pour qu'une autodiscipline puisse s'instaurer.

C'est l'une des voies dans laquelle s'est engagée la surveillance multilatérale internationale ces dernières années, avec l'invitation faite aux États d'adhérer à des codes de bonne conduite ou encore dans un cadre régional d'intégrer certaines obligations dans leur législation nationale ainsi que de les respecter sous peine de sanctions, l'objectif général étant d'assurer le respect d'un certain nombre de règles universelles, de références internationales, toutes plus ou moins centrées sur une indispensable transparence des finances publiques. Le principe de base en filigrane de ces dispositifs est que **la réorganisation du système financier international et la prévention des risques passe par la réorganisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques**, autrement dit par la mise en place d'un contrôle interne de gestion efficace permettant aux États de maîtriser leurs finances. C'est dans ce sens que l'OCDE comme le FMI proposent des normes et des codes sur la transparence budgétaire ou monétaire et financière. Ce sont les normes budgétaires qui ont été concernées dans un premier temps, ce qui a conduit nombre d'États à s'engager dans la mise en place d'une nomenclature construite sur la base de programmes. C'est maintenant au tour des normes comptables publiques de faire l'objet de discussions et de propositions dans le cadre d'une organisation internationale indépendante, l'IPSAS⁷² Board, créée par l'International Federation of Accountants (IFAC)⁷³. Les normes comptables IPSAS sont très inspirées de celles

72. International Public Sector Accounting Standards.

73. Fédération internationale des experts comptables.

applicables au secteur privé (normes IFRS) ce qui pose un certain nombre de problèmes du fait du caractère particulier de l'État et de la gestion publique.

En effet, la gestion de l'État, et du secteur public en général, n'est pas, on le sait, totalement assimilable à celle d'une entreprise⁷⁴. Elle s'en différencie notamment au regard des attributs de la souveraineté qui s'expriment par le droit de lever l'impôt mais également par les obligations d'assurer de multiples fonctions qui relèvent de l'intérêt général. Autant d'aspects qui n'entrent pas aisément dans une logique comptable privée comportant comme point d'orgue un bilan dont les éléments d'actifs et de passifs sont souvent d'une autre nature que ceux du secteur public. Par ailleurs il est impératif que les administrations publiques parviennent à se gérer de manière transparente et efficace. Or un tel objectif oblige à s'interroger non seulement sur les normes et les méthodes à mettre en œuvre mais également sur la délimitation du champ public et ce qui en fait partie. À cet impératif vient s'en associer un second, celui de parvenir à restituer une image globale, intégrée et sincère de l'ensemble des comptes publics, autrement dit d'en consolider les données⁷⁵. C'est d'ailleurs dans ce même sens que le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive du 8 novembre 2011 déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁷⁶.

Le sujet fait du reste l'objet d'une actualité brûlante depuis la publication de la directive. Selon le texte les États membres devront mettre en place d'ici le 31 décembre 2013 « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires ».

Ces nouvelles obligations conduisent nécessairement à devoir revoir le périmètre du secteur public, et par conséquent à s'interroger sur ce qu'est ou doit être la chose publique, à en définir un nouveau sens commun. La question comptable constitue ainsi un point d'ancrage essentiel de la redéfinition du champ d'action de l'État et plus largement de ce que nous qualifions aujourd'hui, avec beaucoup d'hésitations, le secteur public, les administrations publiques ou bien encore l'administration publique.

On ne doit pas s'y tromper. Sous couvert d'interrogations relatives aux techniques comptables c'est un réel choix de société, un choix politique, qui s'y trouve sous-jacent. Les propos tenus par le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, lors de son audition au Sénat le 22 mai 2012, nous semblent aller dans cette direction lorsqu'il estime à propos des normes IPSAS⁷⁷ qu'il est de « (son) devoir d'alerter la Représentation nationale sur

74. Cf. n° 11-1985 de la RFFP : *Peut-on ou doit-on gérer une commune comme une entreprise ?*

75. Cf. les rapports publiés par FONDAFIP sur ce point : www.fondafip.org.

76. Directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

77. Qui « sont élaborées par un organisme dont la légitimité, en matière de comptabilité publique, est contestable, dès lors qu'y siègent essentiellement des experts comptables et que les pouvoirs publics ne sont pas représentés de façon institutionnelle ».

(un) sujet, dont les implications sont autant politiques que techniques... Je souhaiterais que les responsables politiques ne se réveillent pas trop tard »⁷⁸.

C'est pourquoi ce serait inverser la démarche que de commencer par s'enfermer dans une réflexion purement centrée sur les modalités juridiques ou de technique comptable qui permettraient d'adapter des normes privées à la gestion publique. En effet, il serait vain de vouloir demander au droit public, administratif ou financier, comme aux théories économiques, d'aider à résoudre une question qui est d'abord d'ordre politique parce qu'elle concerne la configuration d'un lien social. Cette démarche ne pourrait que demeurer stérile d'autant que le droit public lui-même ne cesse depuis quelques années de s'interroger sur son avenir, sur la pertinence de ses interprétations et de ses normes qui se sont trouvées perturbées par la montée en puissance du secteur privé et du retrait de l'État tout au long de ces trente-cinq dernières années. ***L'économie et la gestion, de leur côté, en imposant progressivement leurs concepts au politique***⁷⁹, ***montrent également leurs limites dans la résolution des crises qui se succèdent maintenant à une cadence accélérée.***

Bien évidemment, dans la mesure où ces procédures reposent sur le volontariat, la question qui se pose est de savoir, si, une fois que les pays ont adhéré à ces standards internationaux, ils les appliquent réellement d'autant, on l'a dit, que ces standards ne procèdent pas d'une légitimité démocratique.

Car dans la réalité et dans la pratique de tels dispositifs ne suffisent pas, on s'en doute, à instaurer un contrôle suffisamment sûr. C'est pourquoi certains pays, organisés dans le cadre de zones régionales, ont considérablement renforcé la surveillance multilatérale de leurs finances, comme dans le cas de l'UE. Celle-ci, plus particulièrement au sein de l'Union économique et monétaire, offre un excellent exemple de mise en place d'un dispositif de régulation associant le respect de standards communs en matière budgétaire et financière et un organe de contrôle externe dont les conclusions sont susceptibles d'être suivies de sanctions.

On doit observer du reste qu'une telle évolution ne laisse apparaître aucun changement de fond en ce qui concerne la prise de décision politique ; la façade ne change pas, le Parlement demeure aux yeux de tous comme le centre du processus. En pratique, ***c'est néanmoins dans le cadre de nouvelles régulations que se créent les normes financières*** et cela sans que l'on puisse clairement distinguer un centre de décision à cet égard. En réalité, c'est au travers d'un réseau international, d'une circulation des conceptions et des propositions que ces normes prennent forme pour être ensuite éventuellement reprises dans un cadre législatif ou réglementaire par les États.

En définitive, on est là en présence d'une ***délocalisation de la production des normes*** ainsi que d'une confusion des niveaux de pouvoirs qui soulève la question de la légitimité des sources de ces nouvelles normes.

Outre cet aspect d'ordre juridique et politique on peut, sur le plan technique cette fois, reprocher au dispositif qui vient d'être évoqué d'abord que son efficacité se trouve limitée du fait qu'il repose largement sur le bon vouloir des

78. Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, Sénat le 22 mai 2012.

79. Cf. J.-P. Dupuy, *L'avenir de l'économie*, Flammarion, 2012.

pays, en second lieu que son renforcement va de pair avec une certaine rigidité ou une nouvelle forme d'interventionnisme public.

C'est précisément pour échapper à ces écueils que des économistes américains et australiens (Alan Blinder, Lawrence Ball, Nicholas Gruen) dans un premier temps puis le *Business council* australien dans un second temps (en 1999) ont proposé de confier à des autorités indépendantes composées *d'experts indépendants du politique* non seulement la production des normes mais également la définition des politiques budgétaires et fiscales, comme cela existe déjà pour les politiques monétaires avec les banques centrales indépendantes. Mais si une telle proposition, qui exprime la défiance la plus explicite vis-à-vis de la classe politique, se voyait appliquer, se poserait bien évidemment le problème du contrôle démocratique et de la légitimité des choix faits par ces autorités à moins d'estimer que celle de l'organe de décision qui les aurait créées serait suffisante.

Quoi qu'il en soit sur ce dernier terrain, une chose est tout à fait sûre : il se dessine progressivement la fin, non pas seulement d'une certaine façon de pratiquer la gestion publique, mais aussi de concevoir la politique. Nous ne sommes pas seulement en présence d'une situation dans laquelle se fait jour un processus de *réformes techniques standardisées* des finances publiques. C'est en même temps une nouvelle figure de la démocratie qui s'ébauche avec sa part inévitable d'incertitudes et de paris, en même temps que l'on assiste à un système international et décentralisé de décision qui tend à se mettre en place et qu'il conviendrait de normaliser, c'est-à-dire d'intégrer dans un processus et dans une logique démocratique, autrement dit politique. Si tel n'était pas le cas, *un risque de fragmentation de la prise de décision apparaît inéluctable qui entraînerait un effacement de la démocratie parlementaire sur elle-même.*

Mais une autre évolution est également en gestation, on l'a signalé précédemment. Cette évolution est à l'œuvre dans les prémisses d'un mode de fonctionnement qui s'apparente à une cybernétique financière supposant un effacement du politique en matière budgétaire.

C « Cybernétique financière » et fin du politique ?

23. On se trouve finalement en présence d'un grand nombre de petites et de grandes incertitudes, des incertitudes que la logique technicienne prétend précisément pouvoir limiter en instituant une sorte de « cybernétique financière » qui, dans le cadre des catégories de pensée et des techniques contemporaines, ne fait que renouer avec un vieux rêve de certains utopistes ou idéologues, celui d'une société idéale dont le fonctionnement serait parfaitement rationalisé car fondé sur des dispositifs automatiques de régulation.

Cette fascination pour l'automate conduit à penser et instituer des *systèmes experts* visant à garantir une *autorégulation des finances publiques* et au fond à faire échapper la décision budgétaire aux aléas des faiblesses humaines, notamment celles des politiques.

Il s'agit là d'une conception qui est aujourd'hui encouragée par un véritable engouement pour les techniques de gestion, avec parfois des assimilations un

peu hâtives entre gestion et politique et le risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique.

Il n'est pas inconcevable en effet que, poussée à son paroxysme, une telle fascination conduite à vouloir substituer à la décision politique des sortes « d'automatismes budgétaires » et ce par exemple à travers la **constitutionnalisation de normes financières** ne laissant aux politiques qu'une marge de manœuvre très limitée ou bien encore par la mise en place de normes d'évolution automatique des dépenses ou des recettes.

On en trouve déjà les prémisses dans nos institutions financières, par exemple avec les mécanismes d'évolution des dotations accordées aux collectivités locales ou encore avec la mise en place d'une norme de dépense pour le budget de l'État.

C'est précisément cette voie que l'économiste Lawrence Ball (1996) souhaiterait voir emprunter lorsqu'il préconise un dispositif de contrôle automatique de l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des personnes morales au moyen de l'application d'un coefficient d'évolution (0,97 à 1,97) au taux d'imposition, et ce sans délibération parlementaire et par un simple jeu de critères préétablis.

Cette manière d'assumer la complexité et de penser la régulation n'est pas en rupture par rapport aux logiques insistant sur la nécessaire autodiscipline des États ou encore sur la création d'autorités indépendantes. Elle participe au contraire d'un même objectif. Dans tous les cas il s'agit en effet de s'appuyer sur des dispositifs plus ou moins sophistiqués de stabilisation automatique, ces derniers étant constitués de normes obligatoires propres à chaque État et préalablement définies par les experts composant l'autorité indépendante, des normes devant nécessairement être respectées par les décideurs politiques.

Par ailleurs, des préoccupations semblables ressortissent de ces propositions ; d'une part celle d'**introduire une distance avec la sphère du politique** – sont visés ses turbulences, son clientélisme – voire même de l'écarter de la prise de décision ; d'autre part la volonté de rassurer le marché en confiant l'essentiel des politiques budgétaires à des experts et plus encore à une mécanique financière autonome procédant d'une sorte de robotique, d'une intelligence artificielle, de ce « robot sapiens », forme ultime de l'idéal technicien.

En définitive au travers de ce « **cyberespace financier** » c'est bien une nouvelle « cité radieuse », une nouvelle utopie technicienne qui est recherchée. On peut y voir aussi l'attente ou la croyance en une « main invisible » et finalement la réalisation parfaite de l'idéal machinique qu'auraient voulu atteindre nombre de penseurs des Lumières.

§ 6. De la nouvelle gouvernance financière publique à l'« État intelligent » du XXI^e siècle

24. Une observation attentive de l'ensemble des évolutions contemporaines des systèmes financiers publics conduit à mettre en pleine lumière le phénomène plus général qui en est à l'origine, à savoir un processus de transformation, voire plus exactement de métamorphose de l'État et de la société. **Une**

métamorphose qui arrive maintenant à maturité, avec l'apparition d'un *nouveau contrat social* que l'on commence, sans doute encore timidement, à voir poindre. Car après l'implantation progressive de la « nouvelle gestion publique », qui peut faire craindre *l'apparition d'un « cyberspace financier »*, c'est néanmoins au passage à une « nouvelle gouvernance financière publique » auquel nous assistons aujourd'hui. Or, cette dernière *associe à la culture de performance, de l'efficacité de la gestion, une dimension politique, une culture démocratique* qui tout en conservant ses formes traditionnelles, parlementaires, s'organise également en réseaux et confère une part essentielle à la conceptualisation, à l'intelligence. Une telle direction laisse deviner ce que sera *l'État du XXI^e siècle*.

A Une nouvelle cohérence du processus de décision financier et politique

25. Finalement, c'est certainement tout autant sur fond de mondialisation des échanges que d'effacement à terme du politique que se joue aujourd'hui l'avenir des finances publiques. Il se dessine progressivement en effet *la fin d'une certaine façon de concevoir le politique* (on pense ici à celle qui laisse une place importante à l'imaginaire, à l'idéal voire même à l'utopie), qui participe du « destin négatif de la modernité », et qui « s'inscrit dans le fait de transcrire tout ce qui relevait de l'imaginaire, du rêve, de l'idéal, de l'utopie, de transcrire tout cela dans la réalité technique et opérationnelle »⁸⁰. Sans doute assistons-nous à la fin d'une époque et à la naissance d'une nouvelle forme d'organisation caractérisée par *la limitation de l'autonomie financière des institutions politiques traditionnelles, c'est-à-dire l'État et les collectivités locales. Mais cette situation ne conduit pas mécaniquement, comme on pourrait le penser, à un transfert de pouvoir au profit des institutions européennes* et ne consiste donc pas dans un simple transfert à un « étage supérieur » du modèle politique auquel nous sommes accoutumés. Il ne faut pas perdre de vue en effet, que les choix financiers au niveau européen sont pareillement encadrés par des règles budgétaires aussi strictes que celles que doivent respecter les États membres. En réalité, et de par l'existence de ces règles, *c'est partout que se trouve limitée l'autonomie des décideurs politiques*. Ainsi, l'élément très remarquable dans le schéma européen, dominé par ailleurs par l'objectif fondamental du bon fonctionnement du système monétaire, est que, à quelque niveau que ce soit de ce schéma, *les structures financières semblent prendre le pas sur la décision politique*.

Cette évolution, qui se situe à contre-courant de la logique qui s'est affirmée après la Seconde Guerre mondiale, n'en est toutefois qu'à ses débuts. C'est bien la raison pour laquelle, quoi qu'il en soit de son aboutissement pour le futur, on peut estimer que celui-ci dépend encore pour un temps des choix des décideurs politiques. Mais à cet égard les voies qui sont les leurs sont étroites ; soit ils peuvent s'engager dans une direction dans laquelle prédomine une approche technicienne des finances publiques et ils seront nécessairement conduits alors

80. J. Baudrillard, *Le paroxyste indifférent*, Grasset, 1997.

à n'être que des experts de la chose financière, à l'égal de ceux auxquels ils se trouveront confrontés ; soit ils peuvent s'efforcer de vouloir combiner approche politique et technique et développer le contrôle parlementaire des finances publiques, comme dans une sorte de retour aux sources de la démocratie ; cette voie est celle de *finances publiques citoyennes*, qui est la seule à pouvoir prémunir contre le risque d'effacement du politique. Elle exige toutefois, nécessairement, une rénovation en profondeur de l'organisation du pouvoir financier au sein de l'État, de ses concepts, de ses procédures ainsi qu'*une éducation du plus grand nombre aux finances publiques*.

On ajoutera au final qu'un examen attentif des évolutions des sociétés un peu partout dans le monde tout au long de ce dernier quart de siècle montre un mouvement de *déconstruction progressive* allant en s'amplifiant d'année en année. On n'assiste pas à une destruction totale de l'État mais, dans différents domaines, à des réformes isolées de ses diverses composantes, ce qui aboutit dans nombre de cas à une juxtaposition ou à un enchevêtrement d'actions. Cette déconstruction pierre par pierre, déterminée la plupart du temps par l'objectif de rendre moins coûteuses l'action et la gestion publique, laisse planer nombre d'incertitudes sur la cohérence des politiques menées sans que soit reconstruit un nouvel ensemble.

En France, après environ trente années pendant lesquelles l'État a modifié ses relations avec son environnement, en s'étant notamment fortement désengagé tant au profit des collectivités locales que du marché, le besoin se fait sentir de *redonner une unité et une maîtrise nouvelles à un système de plus en plus morcelé frôlant à maints égards le risque d'un nouveau Moyen Âge*.

La réforme de la gestion financière de l'État illustre sans conteste un tel besoin, tant de par la culture de contrôle de la gestion qui la sous-tend, que par la conception stratégique, programmée et évaluative de l'action de l'État, dont elle relève ; ce qui amène nécessairement à réfléchir sur la régulation des dispositifs financiers publics ainsi que leur impact sur la société dans l'ensemble de ses composantes. On ne saurait en effet limiter cette réforme à une vision managériale de la gestion publique uniquement préoccupée de l'efficacité ; il s'agit de prendre plus largement en considération les effets qu'elle est susceptible d'induire en chaîne sur les acteurs et les structures, tout particulièrement les fonctionnaires et leurs administrations ainsi que sur l'amélioration de la qualité des services publics.

Car sur le fond *la question essentielle à laquelle la réforme entend apporter une réponse n'est pas directement ou étroitement financière*. Elle porte en réalité prioritairement sur *la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les finances publiques*, étant entendu que les budgets publics sont au cœur du problème. Mais dans la mesure où cette diversification ne fait que refléter celle de la société, la question est de savoir si la restructuration du système financier public peut suffire à surmonter cette difficulté et parvenir à une régulation positive de l'ensemble. C'est pourquoi, l'enjeu essentiel est de parvenir à instituer un contrôle systémique, véritable clef pour la reconstruction d'un ordre politique et financier.

Un tel type d'organisation implique notamment des lieux appropriés de régulation. Ces derniers pourraient prendre la forme d'institutions financières

paritaires dont la fonction serait de coordonner, voire même négocier, les politiques financières, comme par exemple *un conseil réunissant des représentants de l'État, des collectivités locales, de la sécurité sociale*. Ce dispositif pourrait s'accompagner de la mise en œuvre de plans glissants, sortes de pactes financiers ayant pour fonction de réguler, d'harmoniser les évolutions des ressources et des dépenses publiques aux différents niveaux d'administration.

B L'intégration des finances publiques nationales, locales et sociales et le décloisonnement des acteurs

26. On l'a compris, le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'État. S'en tenir à cette seule dimension relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine dont la complexité s'est considérablement accrue depuis ces quarante dernières années. Or, à un moment où une stratégie financière s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société, il est crucial de mettre en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des décisions. Mais il ne s'agit pas pour autant d'en revenir à l'État centralisé, vertical et quasiment caricatural, que la France a autrefois connu. Il ne s'agit pas non plus de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néo-féodalité. La voie est donc étroite car elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité.

Le problème est que l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier. Ou plus exactement elle ne prend pas en compte le fait qu'il se diffuse au sein des différents pouvoirs institués sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire ici que le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Or sa démultiplication engendre une paralysie de ces derniers qui se soldent par une incapacité à juguler la crise des finances publiques. C'est par conséquent un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public.

Certes, aucun texte juridique ni aucun dispositif gestionnaire ou institutionnel construit ne répond directement à ce besoin. Toutefois, les prémisses d'une telle évolution sont déjà présentes. Une sorte de cohérence encore « aventureuse »⁸¹ est bien déjà là ; si elle a pris naissance il y a quelques décennies, sa croissance semble désormais s'accélérer ces dernières années. La problématique d'une cohérence globale de la décision publique a été posée initialement avec la montée en puissance de la décentralisation au début des années 1980⁸². Il faut par exemple rappeler que le rapport « Vive ensemble » relevait déjà que les finances publiques devaient s'entendre de l'association des finances de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale. La réflexion s'est poursuivie ensuite avec le développement de la communauté européenne jusqu'à prendre

81. Selon l'expression de R. Caillois, *Cohérences aventureuses*, Gallimard, 1976.

82. O. Guichard, Rapport *Vivre ensemble*, éd. La documentation Française, 1976.

une forme juridique avec le traité de Maastricht (1992) qui impose une approche globale des finances publiques.

Or, à cet égard, le lancement, le 11 janvier 2006 par le Premier ministre de la première « Conférence Nationale des Finances Publiques » (CNFP), a constitué un événement de premier ordre que nous appelons de nos vœux depuis longtemps⁸³. Cette conférence devait réunir une fois par an les représentants des trois grandes composantes des finances publiques, État, collectivités locales, sécurité sociale⁸⁴, afin de dégager les voies d'une maîtrise des dépenses publiques et de la dette.

Une telle initiative est significative de l'entrée – certes encore très timide – dans **une nouvelle culture de la décision financière publique** mieux adaptée aux évolutions des sociétés contemporaines. Même si elle n'a pas été identifiée comme telle, la CNFP pourrait bien figurer **l'embryon d'une future institution de régulation des finances publiques qui est assurément** indispensable dans un système financier qui se caractérise par sa diversité et par conséquent par sa complexité.

La mise en place d'un tel dispositif peut se lire aussi comme un signal fort, celui d'un **sursaut collectif associant tant la classe politique nationale et locale que les responsables sociaux** face à la gravité de la situation budgétaire et financière et au pronostic sombre ci et là porté de « faillite attendue »⁸⁵ d'une France qui s'est habituée à vivre largement au-delà de ses moyens⁸⁶ et qui voit le volume de sa dette s'amplifier d'année en année. L'objectif serait d'opérer un redressement des finances publiques, mais il concerne encore plus fondamentalement le développement durable de la qualité de vie des Français gravement menacée par la dérive des déficits et de la dette.

Pour que la matérialisation d'un tel espoir ne se révèle pas très éphémère, il est primordial que ce décloisonnement des finances de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale soit piloté et structuré dans l'espace et dans le temps.

À cette fin, et sur le terrain de l'approche, il est très important que la démarche initiée par la CNFP soit appréhendée comme représentant la première **pierre d'une institution à part entière. Pour cela il serait utile que, dans l'avenir, et quel que soit le qualificatif que l'on décide de lui attribuer, un tel dispositif soit doté d'un statut juridique, reconnu par la Constitution, définissant ses attributions ainsi que de moyens de financement**. Il est par ailleurs essentiel qu'une telle institution ne se limite pas à la maîtrise de la dépense mais **qu'elle ait à réfléchir également à celle tout aussi importante des ressources et notamment de la fiscalité**. D'une manière plus générale, ce type d'organisme doit être considéré et pensé comme **une institution indispensable au bon fonctionnement d'un régime démocratique**⁸⁷.

83. Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal*, LGDJ, 1980 ; M. Bouvier, *Les finances locales*, 14^e édition, LGDJ, 2011 ; cf. également les éditoriaux des n^{os} 34-1991, 80-2002, 81-2003, 88-2004 de la *RFFP*.

84. Décret n^o 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la Conférence nationale des finances publiques.

85. Cf. le dossier de *l'Expansion* (décembre 2005) : « Enquête sur une France en faillite ».

86. Cf. l'éditorial du n^o 60-1997 et le n^o 77-2002 de la *RFFP* : « La dépense publique ».

87. Pour une présentation détaillée de la CNFP, v. *infra*, n^o 262.

C'est également dans cette logique, il faut le rappeler, qu'avait été créée le 4 octobre 2007 la *Conférence nationale des exécutifs* (CNE). Il s'agissait là d'une institution qui avait pour mission de faire participer les collectivités territoriales à l'élaboration des normes qui les concernent. Autrement dit la CNE devait être un lieu de concertation ; elle était composée par les ministres concernés par les affaires locales (Intérieur, Finances, Écologie, Affaires européennes...), par les représentants des trois grandes associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF), par le président du Comité des finances locales et par le président du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale. Elle était présidée par le Premier ministre.

Expression de la mise en cohérence des diversités et de l'unité indispensable de l'organisation sociale, des *lieux de contrôle-régulation paritaires* des finances publiques devraient être créés et devenir des institutions-clefs pour le bon fonctionnement du système républicain, même si inévitablement elles sont susceptibles d'entraîner *une modification de la distribution actuelle des pouvoirs et des compétences*.

On peut enfin discerner, au-delà de ce processus de décloisonnement de la décision budgétaire et financière, la recherche d'une mobilisation d'acteurs qui dépasse largement à la fois un premier cercle très restreint, celui des « spécialistes des finances publiques », et un second cercle plus large, celui de l'ensemble des décideurs politiques et sociaux. Dans un schéma démocratique idéal, ce sont tous les citoyens qui devraient être amenés à identifier la gravité de la situation des finances publiques et conduits à associer gestion publique et politique, autrement dit à *exprimer par leur vote leur confiance envers des représentants ayant fait la preuve de leur souci réel de l'argent du contribuable*.

En fin de compte, on voit bien qu'à travers ces nouveaux dispositifs, c'est bien la *reformulation du processus de décision* qui est au centre des préoccupations qui se font jour. Et c'est bien en cela que la réforme des finances publiques est susceptible d'ouvrir à une réforme de l'État. La difficulté n'est pas mince. Il s'agit de parvenir à une architecture nouvelle en accord avec les nécessités et les idées d'aujourd'hui, c'est-à-dire à une *nouvelle forme de gouvernance sachant intégrer démocratie, compétence, solidarité et liberté*.

Comme on l'a dit, il semble que l'on soit en train de rompre avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas, et *a fortiori* ne les formalise pas, les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines. Il n'est plus pertinent en effet de concevoir de manière isolée les diverses institutions publiques ou privées qui forment une société. Il est même devenu crucial d'identifier le décalage qui peut exister entre les besoins actuels et des institutions administratives et politiques qui ont été conçues et déterminées, en leur temps, par la nécessité de cloisonner les acteurs et les structures ainsi que par une approche verticaliste du processus de décision. Une telle façon de penser et d'agir ne peut plus suffire à gouverner une société devenue de plus en plus complexe sous la pression de multiples facteurs comme par exemple la mondialisation des échanges ou encore l'explosion des nouvelles technologies.

Il ne faut pas pour autant oublier que *des institutions solides sont indispensables au bon fonctionnement d'une société, qu'elles sont le cadre général d'action de toutes les activités économiques et sociales et que, par conséquent, il ne*

s'agit surtout pas d'affaiblir l'État mais de l'organiser autrement à la fois sur un plan vertical et horizontal. C'est bien selon cette logique, on le constate, que se construisent sur la base de synergies nombreuses *des réseaux financiers publics* qui, si l'on y regarde de près, ont parfaitement épousé la complexité, c'est-à-dire la multiplicité et l'interactivité des acteurs publics et privés.

*C'est aussi cet ordre qui au cours des prochaines années est certainement appelé à devenir le ferment, l'ossature, ou mieux encore la matrice d'une refondation de l'État*⁸⁸. Finalement, il n'y a là rien d'étonnant, l'histoire ayant montré à plusieurs reprises, on l'a vu, que les finances publiques jouaient un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions qu'ont pu connaître les sociétés.

C L'entrée des finances publiques dans la civilisation de l'immatériel

27. L'invention d'une nouvelle gouvernance financière publique et par conséquent *l'invention d'un nouvel État* est aujourd'hui conditionnée par le développement de ce que l'on peut qualifier d'« *intelligence collective* » ou encore de « *réseau d'intelligence* ». Sans une démultiplication et un partage des savoirs, aucune création institutionnelle n'est plus possible car les transformations de l'État contemporain s'inscrivent dans le cadre de l'essor d'une *économie cognitive*, c'est-à-dire une *économie pour laquelle la connaissance, le savoir, la compétence, la créativité, sont essentiels*.

Cette nouvelle donne, les entreprises la connaissent bien car il s'agit pour elles d'un enjeu majeur. Or c'est aussi à ce même enjeu que les États qui épousent les méthodes et la culture de gestion de l'entreprise sont maintenant confrontés. *La réforme de la gestion publique et la montée en puissance d'une société de l'immatériel vont en effet de pair* et ont pour conséquence la naissance d'un nouvel État qui, au-delà d'être un « État stratège », doit également devenir un « État intelligent ». Ainsi, après l'implantation progressive de la « *nouvelle gestion publique* », puis le passage à une « *nouvelle gouvernance financière publique* », c'est à la naissance d'une « *gouvernance financière publique d'excellence* » à laquelle il est maintenant indispensable et urgent de se consacrer, cette dernière *associant à la recherche de la performance, de l'efficacité de la gestion, une dimension cognitive*.

Il apparaît en d'autres termes que *la logique gestionnaire amène l'État à devoir faire face au même défi que celui auquel sont confrontées les entreprises qui est de parvenir à s'adapter à une société de l'immatériel*, de passer du tangible à l'intangible. C'est là un processus inéluctable qui ne peut que s'amplifier avec le développement des NTIC.

Plus encore, il est fort probable que l'État soit confronté à la nécessité de s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de *réforme permanente*, l'enjeu fondamental étant sa capacité à *assumer le défi de la complexité*, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un *réseau de mutualisation de multiples savoirs*. Dans la mesure où une telle logique conduit nécessairement

88. Cf. n° 124 : Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et refondation de l'État.

alors à considérer l'État avant tout du point de vue de son potentiel de développement, de sa dynamique de changement – il s'agit de **le réinventer, le reconstruire, l'évaluer en permanence**⁸⁹ afin de maximiser ses capacités – une telle évolution peut donner le sentiment que l'on s'écarte ainsi d'une vision financière.

Il faut aussitôt souligner qu'il n'en est rien. Car il s'agit bien de **déterminer comment l'action publique peut répondre à cette confrontation avec une société de l'immatériel**. Hormis le fait que l'action de l'État en matière d'éducation et de recherche s'avère essentielle et même stratégique dans le cadre d'une économie cognitive, il nous semble indispensable que s'engage à nouveaux frais une réflexion sur les modes de financement et de gestion, ainsi que bien entendu de mesure des résultats. La difficulté n'est pas mince. Dans ce nouveau contexte il s'agit notamment de parvenir à **mesurer et évaluer l'intangible**. Or on sait que la comptabilité, publique comme privée, rencontre des difficultés à mesurer la valeur des actifs immatériels. On ne doit pas s'en étonner. Dès lors que « la notion d'actif incorporel est au cœur du développement de l'économie de la connaissance »⁹⁰, comme l'a excellemment souligné la Cour des comptes, **un autre système de représentation de la valeur est nécessaire**⁹¹.

Il apparaît donc aujourd'hui que le capital immatériel constitue un facteur primordial de performance⁹². Ce qui devrait, à notre sens, conduire les pouvoirs publics à s'intéresser à un facteur essentiel situé **en amont du processus de production** qui réside dans **la qualité du dispositif de recherche et de formation**, condition première d'une capacité créative. Il s'agit aussi d'un facteur qui devrait de plus en plus être considéré comme stratégique pour la mise en place d'une bonne gouvernance financière publique. **Il est ainsi grand temps d'admettre qu'en elles-mêmes les techniques de gestion ne sont pas suffisantes pour assurer la soutenabilité des finances publiques et que les compétences, les savoirs humains sont essentiels**. À partir de là il faut aussi accepter que **conceptualiser, penser, devient alors hautement opérationnel**.

§7. La soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique

28. On peut s'étonner alors que la situation de crise économique, financière et sociale est quasi permanente depuis la seconde moitié des années 1970, que

89. Cf. M. Bouvier, « La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'État », in AJDA n° 7-2008 ; cf. également le dossier consacré à ce sujet dans le n° 102-2008 de la RFFP.

90. Cour des comptes, *Rapport sur les comptes publics*, 2005.

91. Ce qui pose la question de la réforme des normes comptables qui a conduit à la mise en place d'une institution *ad hoc* comme le Conseil de normalisation des comptes publics. On rappellera par ailleurs qu'une Agence du patrimoine immatériel de l'État a été créée pour recenser et valoriser les actifs immatériels publics. Ce qui montre bien en définitive que la question de la détermination de la valeur des biens publics se pose dans les mêmes termes que pour les entreprises qui s'interrogent sur la possibilité d'évaluer des immobilisations immatérielles, qui ne figurent pas toujours au bilan, et qui peuvent toutefois représenter 60 à 80 % de la valeur de l'entreprise comme l'a mis en évidence le rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel (novembre 2006).

92. On peut citer le capital humain (savoir faire, coopération, culture managériale...), les listings, la clientèle (notamment satisfaction, fidélité), les marques, les brevets, etc.

durant tout ce laps de temps aucune solution efficace n'y ait jamais été apportée. Ce n'est pas faute pourtant que les points de vue – plus ou moins péremptaires – se soient exprimés sur le sujet, des points de vue souvent repris à l'identique par les générations qui se sont succédé durant cette période, les annonces de « sortie de crise » ne se comptant plus et les remèdes préconisés se révélant sans grande efficacité bien que tous marqués paradoxalement au coin d'une culture de la performance. Pour ceux qui ont suivi d'année en année cette situation de crise qui depuis près de quarante ans n'en finit pas de rebondir, de s'étendre et de s'aggraver, force est de se demander si la question de sa résolution est bien posée. Il serait déjà plus exact nous semble-t-il de considérer que nous sommes face à une longue période de transition ce qui permettrait d'appréhender et intégrer les crises dans une logique globale qui se déroule et de mieux en identifier le sens général.

On observera que c'est bien l'organisation politique de la société qui est au cœur du processus. On veut dire tout aussi bien les représentations que l'on peut s'en faire que le contenu et le rôle que l'on souhaiterait lui donner. Il est par exemple excessif de réduire l'État à la fonction ou place qu'il devrait ou non tenir au sein du marché. Il est tout aussi réducteur d'enfermer les finances publiques dans un cadre unilatéral, juridique ou économique. Les concepts de déficit public, de dette publique, de prélèvement obligatoire ou plus globalement de soutenabilité des finances publiques, sont des concepts qui tout en comportant des aspects très techniques sont d'ordre politique. Et l'approche que l'on en a dépend étroitement de la manière dont on conçoit le sens de la vie en société.

Par exemple, ne perdons-nous pas progressivement le sens du collectif, de l'intérêt général ? C'est la question que l'on peut se poser lorsque l'on observe les évolutions des systèmes financiers publics. En effet, les sociétés se sont engagées dans une logique limitant systématiquement la fonction régulatrice du marché économique par l'État afin de restaurer « la liberté du choix »⁹³ des individus sur ce marché. Il s'en est suivi un processus de dérégulation qui s'est étendu à l'ensemble de la planète. Et si cette direction a pu être largement partagée pendant plusieurs décennies par une majorité d'économistes comme de décideurs politiques, il apparaît aujourd'hui que le modèle de société dont elle était porteuse mérite d'être reconsidéré comme ce fut le cas de celui qui domina pendant les trente années qui suivirent l'après Seconde Guerre mondiale.

En effet, chacun peut le constater, au-delà de toute forme d'*a priori*, une plongée dans l'inconnu, un basculement pour l'instant incontrôlé vers un autre monde est en train de se produire. Plus encore, c'est un tournant de l'Histoire qui se dessine au travers de crises successives des finances publiques jamais résolues et de plus en plus graves. Or, la dégradation des équilibres budgétaires allant croissant, les esprits sont totalement centrés sur la maîtrise de la dépense, la réduction des déficits et plus récemment la mobilisation des ressources fiscales. De ce fait, les énergies s'épuisent en isolant un aspect, certes fondamental, d'une question qui devrait être considérée globalement, on veut dire au travers de l'identification d'un projet de société qui n'hésiterait pas, comme c'est le cas dans la période actuelle, entre solidarité sociale et libre concurrence. En effet, l'articulation entre ces deux directions n'est que le reflet d'une incapacité à

93. Milton et Rose Friedman, *La liberté du choix*, Belfond, 1980.

intégrer le politique et l'économique ou encore l'individu et l'État. Le dilemme est jusqu'à ce jour demeuré sans réponse autre qu'idéologique. Il en résulte que le poids des faits en vient à dominer des décisions prises dans l'urgence tout en s'essayant parfois à se donner une légitimité théorique par référence à des doctrines à la pertinence malheureusement toujours relative qui restent encore largement prisonnières d'idées qui se sont sédimentées depuis la fin du XVIII^e siècle.

Les réponses au coup par coup qui sont apportées, l'absence de projet d'ensemble, reflètent un mode de pensée par trop analytique, autrement dit un réel déficit de synthèse et d'audace politique. S'il n'est pas mis un terme à cette manière de procéder, qui consiste souvent dans un assemblage de solutions sans réelle cohérence, cette situation, révélatrice d'une incapacité à créer de nouvelles institutions, ne peut qu'aller en s'aggravant. ***Il s'agit par conséquent d'encourager le courage intellectuel des citoyens et de leurs représentants, autrement dit de prendre en considération et stimuler une capacité créatrice propre à inventer un nouveau lien social.*** C'est un choix crucial qu'il convient de faire. Il s'agit, dans un monde global, de concilier la maîtrise des finances publiques, d'éviter la « faillite » des États, tout en évitant également que la solidarité sociale organisée par la collectivité publique en vienne à se réduire à sa plus simple expression voire même à disparaître.

C'est on l'a compris non seulement le bien-être de tous mais plus encore l'équilibre général des sociétés contemporaines qui est en jeu au-delà de la question financière ou plutôt en filigrane de celle-ci. C'est un nouveau modèle institutionnel, politique, qui doit être imaginé, un modèle dessiné autour d'une structure financière publique ne séparant pas mais intégrant un partage de la dépense publique et de l'impôt lui-même fondé sur l'articulation de deux conceptions de la justice, distributive et redistributive ou encore de l'impôt, sur le revenu et sur la consommation. Il s'ensuit que les transformations de l'État contemporain ont besoin d'être pensées corrélativement avec les transformations du système financier public, et vice-versa, selon une optique tout à la fois universaliste et particulariste, solidariste et individualiste.

On ferait en effet erreur si l'on pensait qu'il s'agit seulement de déterminer un équilibre stable qu'il serait nécessaire d'atteindre entre des dépenses et des recettes ou encore entre différents types d'impôts (par exemple un partage entre impôt sur le revenu et impôt sur la consommation). Il est indispensable d'abandonner une approche strictement technique qui ne peut satisfaire que les amoureux du bricolage et « des usines à gaz ». L'objectif doit être large. Il s'agit de fondre et d'organiser autour d'un projet de société et au sein d'un même ensemble des éléments relevant de modèles différents et aujourd'hui disparates ou considérés comme antagonistes et ce dans le cadre d'un projet de société conciliant solidarité sociale et compétitivité au travers d'un équilibre dynamique.

En d'autres termes, une sortie de crise nécessite d'aller vers la création de systèmes financiers publics intégrés, du local à l'international, et régulés dans le cadre d'une gouvernance globale transnationale.

Première partie

Les finances publiques et leur environnement

29. On ne peut pas étudier les Finances Publiques sans examiner d'abord ce qui constitue leur milieu naturel, au sens que donnent à ce mot les spécialistes des sciences de la nature ou les sociologues.

Ce milieu est fait de quatre composantes :

— Le contexte économique interne

Il n'est que trop évident que l'État dépend pour son financement des capacités productives du pays. Les ressources qu'il se procure sont très largement fonction du niveau de l'activité économique ainsi que du revenu des particuliers et des entreprises. Inversement, l'État agit sur l'économie à la fois par ses interventions et par les anticipations positives ou négatives qu'il contribue à créer. On est en présence d'un système d'interactions réciproques.

— L'environnement international

L'ouverture sur l'extérieur constitue une des caractéristiques de l'économie de marché contemporaine. Les économies nationales et, par voie de conséquence, les systèmes financiers des États ne fonctionnent pas en circuit fermé. Les finances publiques nationales vivent aujourd'hui sous le signe de la dépendance internationale, et cette dépendance se trouve encore accentuée par les processus d'intégration politique, comme celui qui a conduit à l'Union européenne et à la mise en place d'une monnaie unique.

— Le cadre conceptuel

C'est le domaine des idées. Il existe à un moment donné, dans une société donnée, de véritables idéologies financières, des systèmes d'idées et de croyances qui certes, s'appuient sur les faits, mais qui contribuent à modeler les comportements politiques et sociaux.

— Les structures institutionnelles

L'État financier est constitué par un ensemble d'institutions. Dans un pays comme la France, héritière d'une vieille tradition centralisatrice, le poids du ministère des Finances et des administrations financières a été et demeure considérable.

Sous-partie I

L'État et les finances publiques contemporaines

30. Au XIX^e siècle, l'État n'intervenait financièrement, en matière économique, que d'une façon limitée et ponctuelle et s'abstenait en matière sociale. Question de principe, puisque ses options – équilibre budgétaire, recours très modéré à l'emprunt, neutralité de la monnaie – le lui interdisaient. Mais aussi problème de moyens, puisqu'avec des ressources limitées l'État libéral était dans l'impossibilité de se transformer en agent économique ou en protecteur efficace. Toutefois, *opposer comme on l'a fait parfois l'État absent de cette époque et l'État omniprésent du XX^e siècle, et par là même finances publiques classiques et finances publiques modernes, relève d'une vision quelque peu reconstruite et déformée de la réalité. Celle-ci est infiniment plus complexe.* Dans un pays comme la France, le poids de l'État est ancien¹. Dans le domaine économique, par exemple, l'État n'a jamais hésité à utiliser les droits de douane² pour protéger son industrie ou son agriculture (il suffit de songer au tarif « Méline » de 1892), ni à faire varier les taux d'intérêt pour tenter de discipliner les phases du cycle économique.

Mais il n'en est pas moins vrai que les rapports entre finances publiques et économie générale se sont profondément transformés après la Première Guerre mondiale. D'une certaine façon, comme beaucoup d'historiens l'ont souligné, le XIX^e siècle s'est achevé en 1914. L'imbrication étroite de l'État dans l'ensemble de l'économie – et ceci même dans les États considérés comme les plus libéraux – est désormais un fait acquis. Comme toujours, les guerres et les crises ont joué dans ce changement de structures et dans l'évolution de la société le rôle d'accélérateur.

La France offre à cet égard un excellent terrain d'étude : la présence administrative de l'État y est particulièrement forte et l'économie entretient de multiples liens, institutionnels et matériels, avec la puissance publique. Le modèle français de gestion des finances publiques, les hiérarchies et les priorités qu'il implique, l'existence d'un important secteur public industriel et commercial, la nature des systèmes de décision en matière de protection sociale – tous ces facteurs ont contribué à associer presque organiquement dans notre pays le public et le privé, la société civile et l'État, l'économique et le politique. Il faut ajouter que cette action de l'État et des diverses collectivités publiques se prolonge et se diffuse, comme par un effet de capillarité, à travers de multiples réseaux et de nombreux relais.

1. Consulter J. Meyer, *Le Poids de l'État*, PUF, 1983.

2. Cf. S. Jeannard, *Les transformations de l'ordonnement juridique douanier en France*, LGDJ 2011, collection Bibliothèque de Finances publiques et fiscalité.

La gestion administrée de l'économie a donc été l'idée sur laquelle la France a fonctionné sans discontinuer depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1980. Système qui avait ses traits culturels propres, faits de croyances et de modes de raisonnement aussi bien à l'intérieur de l'État que chez les agents économiques eux-mêmes et qu'incarnait le tout puissant ministère des Finances³.

Dans tous les États occidentaux, mais sans doute en France plus qu'ailleurs, l'intervention de l'État a été la règle depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est ce système qui, depuis les années 1980 – un peu plus tôt ou un peu plus tard selon les États – a subi une véritable métamorphose. La fin d'une période de croissance quasi ininterrompue – les Trente glorieuses de Jean Fourastié⁴ –, l'échec des politiques d'inspiration keynésienne de lutte contre la crise, la nécessité de favoriser une allocation des ressources aussi efficace que possible au sein de la société, ont notamment conduit les États à remettre en cause les postulats de leur politique budgétaire et financière. Priorité a été donnée à l'environnement économique sur l'intervention directe, à la production sur la redistribution, à l'incitation sur le dirigisme, aux décisions décentralisées sur la réglementation globale. À la culture d'inflation, traditionnellement ancrée dans le comportement des acteurs économiques, mais dont l'État avait aussi bénéficié et s'était servi pour favoriser des transferts de ressources, ont succédé des politiques de rigueur monétaire, axées sur le maintien de la stabilité des prix et la limitation des déficits budgétaires. On a pris conscience de ce que l'État, quelle que soit la puissance des instruments financiers dont il disposait, ne pouvait à lui seul décréter la croissance, mais qu'en revanche, il pouvait, dans certaines conditions, la contrarier. Cette prise de conscience a conduit à une réhabilitation du marché, et à une réévaluation des interventions de l'État.

La gestion des finances publiques françaises est devenue d'autant plus complexe qu'elle doit prendre en compte deux réalités obéissant à une logique et ayant des implications contradictoires : le poids de l'État, d'une part, et la transformation de l'environnement économique et financier de l'autre. Cette tension entre un système qui perdure et une société qui change suscite nécessairement des interrogations sur nos modes de gestion et sur les concepts que nous utilisons.

3. Cf. X. Beauchamps, *Un État dans l'État ? Le ministère de l'Économie et des Finances*, Bordas, 1976.

4. J. Fourastié, *Les trente glorieuses*, Fayard 1979.

Chapitre 1

Le poids de l'État

31. Les finances publiques contemporaines, nées des crises, des guerres, et de l'évolution de la demande sociale elle-même, sont caractérisées par un changement de dimension qui a transformé leurs rapports avec l'économie générale. L'État, ou plutôt l'ensemble des collectivités publiques, influe ainsi directement et massivement sur l'efficacité de notre économie, sur la structure des biens mis à notre disposition, et sur la répartition des richesses.

Ce changement de dimension des finances publiques, dû à une progression constante de la consommation et de la redistribution collectives, s'est traduit à l'époque contemporaine par deux phénomènes nécessairement liés : la croissance continue des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Cette évolution est d'abord *quantitative* : le poids financier de l'État et de ses composantes par rapport au PIB a considérablement augmenté. Mais elle a également des aspects *qualitatifs*, tout aussi essentiels. Ce n'est pas seulement le volume des flux financiers publics qui s'est accru, mais c'est aussi leur contenu, la nature des décisions dont ils font l'objet, et la façon dont ils sont mis en œuvre qui ont subi de profondes transformations. Celles-ci conduisent à remettre en cause des notions traditionnelles, dont les contours deviennent plus flous (celle de dépenses publiques, par exemple) et suscitent des problématiques nouvelles.

Section 1

Les dépenses publiques et leur évolution

32. La dépense publique est, avec la fiscalité, l'un des principaux instruments de l'action financière de l'État. Elle est aussi l'objet de controverses multiples. Le libéralisme classique tend à considérer que tout accroissement de la consommation publique se fait au détriment de la consommation privée. Le réflexe libéral est fondé sur une présomption de méfiance : tout ce qui est collectif est un poids mort ; la dépense publique est, pour ainsi dire par nature, improductive, à l'exception limitée des dépenses dites régaliennes. La consommation de l'État équivaut à une destruction, réelle ou potentielle, de richesses.

À cette conception s'oppose la conception inverse : l'idée que la dépense publique est, par nature, plus conforme à l'intérêt général que ne l'est l'emploi des mêmes ressources lorsqu'il est librement décidé par les personnes privées ou les entreprises. La dépense publique, dans cette optique, a une double fonction, sociale et économique : elle permet d'assurer une certaine forme de solidarité

sociale, et elle joue le rôle de stabilisateur économique. C'est l'optique keynésienne.

Mais avant de s'interroger sur l'ampleur du phénomène et sa signification, encore faut-il préalablement définir la dépense publique, et s'entendre sur un critère qui permette d'en mesurer l'amplitude et l'incidence.

— La notion de dépenses publiques dépend d'abord du périmètre que l'on assigne à l'espace public.

En France, ces dépenses sont regroupées dans le compte « administrations » de la comptabilité économique nationale (APU). Le champ des administrations publiques inclut trois composantes principales :

- Les administrations publiques centrales qui sont définies par une compétence nationale – c'est-à-dire l'État mais également ce qu'on appelle les ODAC – « organismes divers d'administration centrale », et qui sont soit des établissements publics, soit des établissements privés, financés majoritairement par des taxes affectées ou des subventions de l'État. Il existe plus de 700 ODAC (dont les universités, Météo-France, le Centre national de documentation pédagogique, les parcs nationaux, le Pôle Emploi, le CNRS, l'Agence nationale de l'habitat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale...). Il s'agit généralement d'établissements publics à caractère administratif. La plupart des ODAC font partie de la catégorie des opérateurs de l'État. En 2012, l'encours de la dette des ODAC était de 9,9 milliards d'euros, les dépenses étaient de 81,7 milliards et les prélèvements obligatoires recouverts à leur profit étaient de 17,3 milliards d'euros.

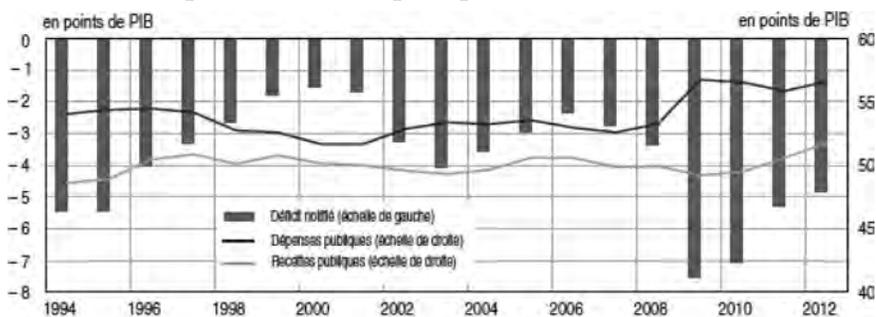
- Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités locales (36 700 communes, 100 départements, 26 régions), les établissements publics locaux et ce qu'on appelle les ODAL – « organismes divers d'administration locale » – qui produisent des services non marchands. En France, leur nombre – environ 50 000 – s'est considérablement accru depuis les lois de décentralisation qui ont transféré de nouvelles compétences aux collectivités locales : plus de 7 000 lycées et collèges sont ainsi devenus des établissements publics locaux. Suivant les compétences des collectivités locales, ils sont rattachés aux communes, aux départements ou aux régions. L'encours de la dette des APUL était de 173,7 milliards d'euros en 2012, les dépenses les concernant représentaient 242 milliards d'euros et les prélèvements obligatoires se sont montés à 124 milliards.

- Les administrations de sécurité sociale ; elles sont constituées par les régimes d'assurance sociale auxquels l'affiliation est obligatoire, et par les organismes financés par ces régimes. En 2012, l'encours de la dette était de 210,3 milliards d'euros, les dépenses se montaient à 549 milliards et les prélèvements obligatoires à 493,8 milliards (impôts et cotisations sociales).

Cette définition de la dépense publique est aussi celle qui a été adoptée, dans le traité de Maastricht, par l'ensemble des États de l'Union européenne. On notera qu'elle exclut de son champ d'application les entreprises publiques à vocation industrielle ou commerciale, même si leur capital appartient en totalité à l'État. Dépenses publiques et secteur public ne coïncident donc pas. Elle exclut aussi les dépenses engagées par certaines institutions privées bénéficiant de fonds publics, et sur lesquelles la Cour des comptes exerce cependant un droit de contrôle. Dépenses publiques *stricto sensu* et dépenses d'intérêt public résultant

d'un partenariat public-privé ne coïncident pas non plus¹. Par exemple les contrats de partenariats public/privés font peser le risque d'un « point de fuite budgétaire » car, ainsi que l'a souligné un avis du Sénat « si, comme le souhaite le gouvernement, 15 % des investissements publics étaient réalisés en PPP, et que la totalité n'était pas prise en compte dans la dette mastrichtienne, on parviendrait à 10 milliards d'euros annuels, soit 0,6 point de PIB annuel supplémentaire n'apparaissant pas dans la dette publique »².

Dépenses et recettes publiques entre 1993 et 2012



Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

— **La notion de dépenses publiques appelle, par ailleurs, une distinction entre plusieurs types de dépenses**, dont l'importance respective, la composition et l'origine contribuent à définir le modèle politico-social de l'État. La classification économique des dépenses publiques distingue à cet égard dépenses de **fonctionnement**, dépenses d'investissement ou dépenses en **capital**, et dépenses de **transfert**. Une classification qui demeure bien présente mais qui ne correspond plus toujours aux évolutions des finances publiques et plus encore au contexte contemporain. En effet, l'introduction de la **fongibilité des crédits** de fonctionnement et d'investissement depuis la réforme budgétaire mise en œuvre dans le cadre de l'application de la LOLF altère quelque peu la distinction entre les deux catégories concernées. De même que l'on ne peut plus considérer aujourd'hui que certaines dépenses concernant notamment la recherche ou l'éducation, qui sont des **dépenses d'avenir**, par conséquent indispensables au développement du pays dans le futur, ne soient pas considérées comme des investissements à part entière et ce pour leur totalité (investissement et fonctionnement). On ajoutera qu'**il paraît anachronique que les dépenses de recherche et développement soient encore classées dans la catégorie des consommations intermédiaires alors que la connaissance, le savoir, la capacité de créer, d'inventer, font partie au sein de la société « cognitive »³ qui est maintenant la nôtre, des éléments moteur de la croissance économique.**

1. Cf. P. Joxe, « La protection de l'intérêt public », *RFFP* n° 56-1996, p. 7-26.

2. Avis sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat présenté par M. Charles Guené (Avis n° 243, session 2007/2008, séance du 26 mars 2008).

3. Cf. M. Bouvier, « L'État intelligent et la nouvelle gouvernance financière publique », in *RFFP* n° 102-2008.

Comme le déplore un rapport du Sénat⁴, « on traite des dépenses dont l'objectif est d'augmenter le capital de la Nation comme des dépenses de consommation au motif qu'elles ne servent pas à l'acquisition de biens durables ».

Cette classification devrait, à notre sens, être revisitée au regard des transformations en général du monde moderne, des conceptions de la gestion publique en particulier. Quoi qu'il en soit, on soulignera qu'elle a une portée générale, et s'applique à l'ensemble des dépenses publiques, quelle que soit leur origine. Il est à noter ainsi que la plupart des dépenses à caractère social sont financées, non par le budget de l'État, mais par des organismes qui assument une mission de service public. Étant entendu que l'État participe lui-même au financement de ces dépenses, en les subventionnant, ou en affectant directement certains crédits à des catégories sociales défavorisées.

On notera, par ailleurs, qu'une telle classification ne va pas sans ambiguïté, dès lors qu'il s'agit de préciser le contenu exact de ces grandes catégories. Pour être opératoire et permettre des comparaisons, elle exige des délimitations rigoureuses et une analyse exhaustive des dépenses dans les différents postes. En effet, si les définitions varient, les chiffres qui leur correspondent varieront aussi. Cette remarque vaut d'ailleurs pour toutes les statistiques, domaine s'il en est où la prudence dans l'interprétation est nécessaire.

- La caractéristique majeure des budgets contemporains, c'est l'importance des *dépenses de transfert* (elles représentent 60 % des dépenses publiques des pays de la zone euro). On les définit généralement comme des dépenses, inscrites au budget d'une personne publique ou assimilée, mais qui transitent simplement par ce budget pour être redistribuées au profit de particuliers ou d'organismes. Définition claire en apparence, mais qui s'obscurcit quelque peu quand on considère dans le détail la nature des dépenses que la plupart des auteurs rangent dans cette catégorie. Sous cet angle, le budget de l'État offre un bon exemple de ce type de problème.

Il y a certes, un large accord pour considérer qu'elles recouvrent plusieurs secteurs, aisés à identifier. Le champ d'application privilégié de la notion étant, bien entendu, le secteur social, même s'il ne représente que moins de la moitié du total (46 % du total des dépenses publiques des pays de la zone euro). Il s'agit de toutes les dépenses d'aide ou d'assistance qui constituent la contribution de l'État à notre système de protection sociale. Subventions aux régimes de sécurité sociale, complément de ressources des personnes âgées (Fonds national vieillesse), RMI, allocations aux handicapés, etc. Le Professeur Loïc Philip a noté, à juste titre, qu'il ne fallait pas confondre les dépenses de transfert à caractère social du budget de l'État, qui donnent lieu à l'inscription de crédits budgétaires, avec l'ensemble des dépenses sociales de la nation qui sont retracées dans un budget social global⁵. Autre secteur stratégique : le secteur économique qui comprend notamment les aides à l'agriculture, les subventions de fonctionnement ou de compensation versées par l'État aux entreprises publiques déficitaires, les primes

4. B. Angels, « Détour sur l'économie des dépenses publiques », Rapport n° 441 (2007/2008).

5. La plupart des dépenses à caractère social sont financées, non par le budget de l'État, mais par des organismes qui assurent une mission de service public. L'État participe au financement de ces dépenses, ou affecte directement certains crédits à des catégories sociales défavorisées. Voir L. Philip, *Finances Publiques*, éd. Cujas, 4^e éd., p. 76.

ou subventions aux entreprises privées caractéristiques d'une politique d'incitation, etc. Viennent ensuite le secteur local, – l'aide de l'État aux collectivités décentralisées sous forme de subventions de fonctionnement ; le secteur éducatif et culturel – aide financière versée aux établissements d'enseignement privé, aides à la création artistique (théâtre, cinéma, musique, danse, etc.) – ; le secteur extérieur : aide de la France aux pays en développement, contributions de la France au budget des organisations internationales, y compris celui de l'Union européenne.

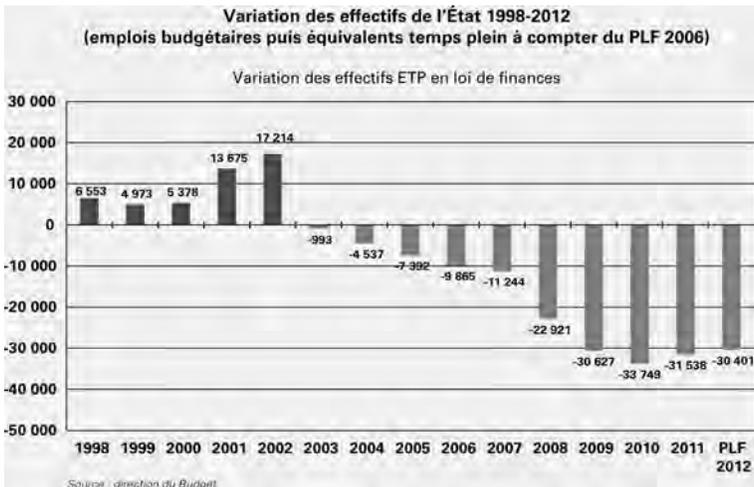
Les difficultés surgissent, cependant, à propos d'autres types de dépenses : pourquoi ranger, comme le font la plupart des auteurs, le service de la dette publique, ou tout au moins le paiement des intérêts des emprunts du Trésor public, dans les dépenses de transfert ? Il s'agit, certes, d'une distribution de revenus par l'État, en raison des engagements financiers qu'il a contractés mais qui ne s'opère pas dans le cadre d'une politique d'intervention délibérée, destinée à agir dans le domaine économique et social. Car, finalement, c'est bien là que réside la caractéristique principale des dépenses de transfert à l'époque contemporaine : elles ont une fonction sociale, parce qu'elles exercent une action sur les structures comme sur le niveau de l'activité économique. Elles manifestent l'existence de l'État protecteur.

- Deuxième composante des budgets modernes : *les dépenses dites d'investissement, d'équipement ou en capital* (immeubles, constructions, matériel et mobilier de bureau, matériel roulant...). Ces dépenses sont de deux ordres, militaires et civiles. Par les secondes, l'État intervient dans la politique industrielle, soit directement par l'octroi de crédits budgétaires, soit indirectement par l'intermédiaire de ses satellites financiers. Cette intervention peut prendre des formes diverses : prêts ou primes, dotations en capital aux entreprises publiques, etc.

En France, cette politique industrielle a été très active de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1960. En 1962, les fonds publics finançaient encore à peu près 1/4 des investissements civils. Mais, en raison du retour au marché, la participation de l'État devait ensuite décliner fortement : en 1980, les dépenses civiles d'équipement ne représentaient plus que 8 % du budget général. Cette tendance s'est confirmée par la suite : en près de trente ans, de 1982 à 2012, la part des dépenses civiles d'infrastructure dans l'ensemble du budget aura diminué de 4,5 points (8,6 % en 1982, 4,1 % en 2012). L'intervention de l'État en matière de formation du capital a tendu à redevenir l'exception. Elle existe néanmoins, et ceci dans tous les pays industrialisés. Aux États-Unis, par exemple, l'État fédéral apporte son appui financier aux secteurs de pointe (NASA, industrie aéronautique, etc.) et contribue d'une façon essentielle au financement des programmes de recherche.

- Restent les *dépenses dites de fonctionnement ou courantes* c'est-à-dire les dépenses dont l'objet est de permettre le fonctionnement des équipements (salaires, petits achats, frais d'entretien...). Là encore, la prudence doit être la règle dans les chiffres que l'on avance, car tout dépend du mode de calcul que l'on adopte et du type de dépenses que l'on fait figurer sous cette rubrique. Doit-on intégrer dans un même ensemble charges de la dette et dépenses de fonctionnement proprement dites (qui équivalent à la consommation de l'État), ou au contraire distinguer les deux ? Dans le budget de l'État pour 2013, les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* représentent environ 53,8 % du total (en excluant donc les charges de la dette publique qui se montent à environ 14 %). Les crédits de

personnel en constituent l'essentiel (39,6 %), destinés à rémunérer environ 2 millions d'agents de l'État (1 914 921 emplois en équivalent temps plein travaillé⁶ pour 2013 dont près de un million relève de l'Éducation nationale).



C'est sur ce point précis que se focalisent les critiques. Ce type de dépenses symbolise, aux yeux de l'opinion publique, le coût de l'État. Le nombre de fonctionnaires est jugé excessif, synonyme de bureaucratie quand ce n'est pas de parasitisme. Certes, on ne peut nier que les effectifs des agents de l'État aient fortement augmenté en France : en 13 ans, de 1974 à 1987, ces effectifs se sont accrus de 20 % et, durant la même période, évaluée en francs constants, la masse des dépenses en personnel de l'État a enregistré une hausse de 47 %.

Depuis 1995, toutefois, la situation semblait relativement stabilisée, et la priorité donnée au redéploiement des emplois. Cette politique se heurte cependant à de multiples difficultés, les unes conjoncturelles comme l'application de la loi sur les 35 heures dans la fonction publique, les autres structurelles comme la persistance d'une forte demande sociale dans certains secteurs (sécurité, éducation nationale, santé publique) ou le corporatisme de certaines organisations. La loi de finances pour 2001 avait marqué quant à elle un retour à une politique plus activiste de l'emploi public pour 2002. À l'inverse, depuis 2003, l'État tend à réduire ses effectifs. Il convient de souligner à cet égard que, sur la période 2011-2012, un fonctionnaire partant à la retraite sur deux n'a pas été remplacé. La prise en compte du coût de fonctionnement des services publics doit nécessairement conduire à réexaminer le poste budgétaire le plus important, celui des dépenses de personnel⁷. Le secteur public, comme le secteur privé, ne saurait échapper à une gestion

6. Le nombre d'emplois comprend l'ensemble des agents rémunérés par l'État quel que soit leur statut (fonctionnaire titulaire ou agent contractuel). La comptabilisation des agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT) est faite à proportion de leur période de présence et de leur quotient de travail (un temps partiel de 80 % sur six mois est compté pour 0,4 ETPT).

7. Cf. *RFFP* n° 104-2008, « La gestion des ressources humaines dans le secteur public ».

rigoureuse des emplois et aux contraintes du critère coût-efficacité. Mais il ne faut pas se leurrer : les dépenses de fonctionnement de l'État, et notamment les dépenses de personnel, ont une élasticité limitée, compte tenu des besoins de la société française et du consumérisme des citoyens.

Si complexe que soit aujourd'hui la notion de dépense publique, tous les éléments statistiques dont nous disposons soulignent un même phénomène : la tendance à l'amplification de ces dépenses. Ils conduisent à s'interroger sur les conséquences économiques de cette évolution et sur sa réversibilité éventuelle.

§1. La tendance à l'amplification des dépenses publiques

33. Le phénomène est frappant, mais il n'est pas entièrement nouveau puisque, dès la fin du XIX^e siècle, avait été formulée *la loi de Wagner*⁸ : les dépenses publiques dans les pays industriels croissent d'une façon continue, et plus rapidement que le revenu national. Ce qui a caractérisé l'époque contemporaine, c'est d'une part l'amplification et l'accélération de ce phénomène, et d'autre part, l'existence d'effets de seuil : la progression des dépenses s'effectue par sauts successifs. Ce phénomène a été particulièrement marqué après la Seconde Guerre mondiale.

**Tableau des taux de croissance annuels moyens
des dépenses publiques en France,
entre les deux guerres et après la Seconde Guerre mondiale
(en pourcentage)**

Années	Population	PIB	Dépenses Publiques Totales	Croissance Dépenses Publiques Croissance PIB
1920-1938	0,4	1,7	1,1	0,6
1947-1971	1,0	5,2	6,0	1,2

Source : C. André et R. Delorme, « L'évolution de longue période des dépenses publiques en France », *Annales de l'Institut International de Finances Publiques*, 1976.

8. Adolf Wagner fut une figure marquante du socialisme réformiste de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e. Il était professeur à l'Université de Berlin et spécialiste de finances publiques et d'économie. Il était favorable à une redistribution des richesses et à une égalisation des conditions sociales par l'impôt mais ce qui l'a rendu célèbre, c'est plutôt son intérêt pour les dépenses publiques alors que la plupart des auteurs s'intéressaient à la fiscalité. Il est en effet connu pour avoir formulé une « loi de l'extension croissante de l'activité publique ou de l'État », dite encore « loi de Wagner ». C'est dans un ouvrage intitulé *Fondements de l'économie politique* (éd. Giard et Brière, 1912) que Wagner a développé cette notion. Il écrivait par exemple : « Des comparaisons dans l'histoire et dans l'espace, comprenant divers pays, montrent chez les peuples en voie de progrès un développement régulier de l'activité de l'État et de l'activité publique exercée à côté de l'État par les diverses administrations autonomes. L'État et les corps autonomes se chargent de plus en plus d'activités nouvelles. Ainsi un nombre toujours croissant de besoins économiques du peuple, surtout des besoins collectifs, sont satisfaits par l'État. Nous en avons la preuve manifeste et mathématique dans l'accroissement des besoins financiers de l'État et des communes ».

Mais les dépenses publiques n'ont pas progressé partout de façon uniforme. L'ampleur de leur croissance, même si elle a été générale, a été fonction des choix d'organisation économique et sociale opérés par les différents États, du niveau de l'interventionnisme public et du degré de socialisation du risque. Mais elle a surtout varié selon les époques, le type de collectivité publique concernée, et – facteur le plus important – la nature des dépenses.

A L'évolution des dépenses publiques en longue période

34. Elle est caractérisée par deux phénomènes : d'une part, une croissance soutenue sur le long terme mais d'autre part, une progression inégale dans le temps et qui s'effectue par ruptures et par sauts successifs.

L'exemple de la France est, à cet égard, significatif. De 1870 à 2012, le rapport des dépenses publiques au PIB est passé de 10 % à plus de 50 % (54,5 % en 1996, 51,6 % en 2000, 53,3 % en 2003, 52,4 % en 2007, 56 % en 2011, 56,6 % en 2012). Mais cette progression a été caractérisée par de fortes discontinuités, dues aux deux guerres mondiales et aux crises qui se sont succédé depuis les années 1970. Notons, cependant, que cette évolution n'a de sens que si l'on prend en considération les deux termes du rapport : la croissance des dépenses, mais aussi la croissance économique et le niveau général de l'économie.

De 1870 à 1913, le rapport entre dépenses publiques (essentiellement les dépenses budgétaires) et revenu national tourne autour de 10 % (entre 10 et 13 %). La croissance économique est alors relativement faible (en moyenne annuelle 1,4 %) et si les dépenses publiques augmentent, c'est à peu près dans la même proportion ou dans une proportion à peine plus forte. Dans la période qui suit la Première Guerre mondiale, le rapport va doubler sur 20 ans : le montant des budgets publics progresse fortement (reconstruction, poids croissant de la dette publique, interventions économiques pour pallier les effets de la crise, budgets militaires), mais en raison des fluctuations du PIB, le rapport dépenses publiques/PIB enregistre de fortes variations.

Un nouveau seuil est franchi après la Seconde Guerre mondiale et le processus d'accélération de la dépense publique se traduit par plus qu'un doublement du rapport dépenses publiques/PIB de 1938 à 2011 (de 26,5 % à 56 %). Les deux termes du rapport progressent, l'économie, en raison de la période de croissance dans laquelle on entre après la Seconde Guerre mondiale, et les dépenses des collectivités publiques à cause de leur plus grande implication dans l'économie et la société. Mais cette évolution est différenciée selon le type de collectivité publique et selon la nature des dépenses.

B Collectivités publiques, nature des dépenses et norme d'évolution

35. La tendance à dépenser est une tendance fondamentalement inscrite dans le fonctionnement des États⁹. Mais cette dynamique de la dépense publique n'est pas uniforme : elle varie, non seulement selon les États, mais aussi selon les types de collectivités publiques concernées et la nature des dépenses.

L'exemple de la France est, là encore, très probant. À la veille de 1914, le rapport entre *dépenses budgétaires* et revenu national se situait autour de 10 %. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le rapport s'est maintenu aux alentours de 20 %, avec quelques variations d'amplitude dues notamment aux guerres coloniales. Notons cependant que ce rapport en France, depuis les années 1960, et à quelques exceptions près (par exemple, en 1982-1983) a été relativement stable. Depuis 1983, l'État s'est efforcé de s'en tenir à la règle selon laquelle, d'une année sur l'autre, la croissance des masses budgétaires ne devait pas être supérieure à celle du PIB. Cette règle a cependant souffert de nombre d'exceptions jusqu'aux années 2000. Toutefois, *une norme de dépenses de l'État* a été respectée depuis 2003. Cette norme, qui consiste à faire évoluer les dépenses au même rythme que l'inflation (un peu en deçà en 2007), dite « zéro volume », n'a cependant concerné jusqu'en 2008 que le budget général de l'État. Depuis la LFI pour 2008, il a été décidé d'élargir le périmètre d'application de la norme en y incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les affectations de recettes de l'État à des opérateurs (sur ce concept, v. *infra* n° 211) en cas de substitution à des dépenses budgétaires (cette nouvelle norme figure dans une « Charte de budgétisation de l'État »). Par ailleurs, depuis 2011 s'ajoute à la norme « zéro volume » une norme « zéro valeur » qui fait que le budget est élaboré sur la base d'une stabilisation des crédits en euros courants (hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État alors que la norme « zéro volume » s'applique à ces opérations). C'est la norme la plus contraignante qui est retenue.

Il reste qu'une réelle maîtrise de la dépense publique nécessite d'aller au-delà du périmètre tel qu'il a été défini par la charte en intégrant l'ensemble des dépenses publiques, et en impliquant par conséquent *tous les acteurs publics*. Autrement dit, il s'agit de tenir compte non plus du seul taux de croissance des dépenses budgétaires de l'État¹⁰, mais de celui de *l'ensemble des charges publiques*.

En effet, si l'on considère une période qui s'échelonne de la fin de la Seconde Guerre mondiale aux environs de 1973, la croissance en France du PIB par tête a été forte et régulière (5,2 % par an en moyenne). Mais le taux de croissance annuel moyen du total des charges publiques a été dans le même

9. Un ancien directeur du budget français a souligné naguère que « la dérive est d'une puissance que l'on n'imagine pas, sauf quand on l'a véritablement vue dans sa synthèse » (*Le budget de l'État*, Institut français des sciences administratives, Economica, 1988).

10. Sachant que pour le seul État, des améliorations sont à poursuivre dans la mesure où un certain nombre de dépenses échappent à l'application de la norme, notamment les dépenses effectuées sur les comptes spéciaux et les budgets annexes, ainsi que les dépenses fiscales. V. sur le sujet les remarques de la Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007*, juin 2008.

temps de 6 %. Autrement dit, la consommation collective a augmenté plus rapidement que la richesse nationale. Or ***cette propension collective à consommer n'a cessé de se renforcer depuis les années 1970***, comme le montre l'évolution du poids total de la dépense publique par rapport au PIB (la dépense publique représentait en France, en 1996, plus de 55 % du PIB, et, en dépit de l'évolution en baisse de ce rapport, elle représente encore 56,6 % du PIB en 2012). Le phénomène, au reste, n'est pas propre à la France, même si le taux de dépenses publiques par rapport au PIB y est l'un des plus élevés des pays de l'Union européenne. En effet, pour 2011, le ratio moyen des 27 pays de l'UE était de 49,9 % ; celui de la Finlande était de 54 %, celui de la Suède de 51,3 % ; celui du Danemark étant le plus élevé (59,2 %) ; celui du Royaume-Uni était de 48,5 % ; quant à l'Allemagne, il était de 45 %.

Cette inflation des dépenses publiques à l'époque contemporaine est due, principalement, à deux types de dépenses : les transferts sociaux et les charges de la dette publique. Dans la plupart des États occidentaux, l'évolution s'est faite dans le sens d'une extension continue des prestations sociales. La progression des dettes publiques se trouve quant à elle au cœur des débats contemporains de politique économique.

La solvabilité de l'État – c'est-à-dire sa capacité potentielle de remboursement de sa dette sans recours à un nouvel endettement – est généralement définie par le rapport existant entre le montant total de la dette publique (incluant les dettes de l'ensemble des administrations publiques) et le PIB. C'est ainsi qu'en Europe le traité de Maastricht prévoit que la dette ne doit pas dépasser 60 % du PIB (le taux atteint par la France est de 90,2 % en 2012, il était de 21,1 % en 1978 et devrait atteindre près de 93,6 % en 2013 ; il est prévu 94,3 en 2014). De fait, dans tous les pays de l'OCDE, l'évolution contemporaine a été caractérisée par une hausse de l'endettement public, un phénomène qui s'est encore accru sous les effets de la dernière crise économique et financière.

Dette publique (% du PIB)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
78,1	82,3	86	89,7 %	93,6	94,3

Face à un tel constat, il est indispensable d'adopter une ***conception intégrée des dépenses publiques et d'en tirer les conséquences pratiques. On veut dire qu'il est maintenant nécessaire d'instituer des dispositifs de mise en cohérence du système financier public permettant de dégager une logique commune d'évolution des dépenses, voire même la définition de normes de progression tenant compte des particularités de chacun des trois champs concernés (État, collectivités locales, sécurité sociale).***

Dettes publiques (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de dette publique)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	z. € (17)								
UE (27)	UE (27)								
Estonie	5,7	Estonie	-4,5	Estonie	7,2	Estonie	6,7	Estonie	6,0
Luxembourg	6,7	Luxembourg	13,7	Luxembourg	14,8	Luxembourg	19,1	Luxembourg	18,2
Slovenie	7,1	Slovenie	21,9	Slovenie	35,2	Slovenie	38,8	Slovenie	-23,3
Irlande	24,8	Slovaquie	27,9	Slovaquie	35,6	Slovaquie	41,1	Slovenie	-27,6
Slovaquie	29,6	Finlande	33,9	Finlande	43,5	Finlande	48,4	Finlande	-28,6
Finlande	35,2	Espagne	40,2	Espagne	53,9	Espagne	61,2	Pays-Bas	-65,2
Espagne	36,2	Irlande	44,2	Chypre	58,5	Chypre	61,5	Espagne	-68,5
Pays-Bas	45,3	Chypre	48,9	Pays-Bas	60,8	Pays-Bas	62,9	Chypre	71,6
Chypre	58,8	Pays-Bas	58,5	Irlande	65,1	Malte	69,4	Malte	-72,0
Autriche	60,2	Malte	62,3	Malte	68,1	Autriche	71,9	Autriche	-72,2
Malte	62,3	Autriche	63,8	Autriche	69,5	France	82,3	Allemagne	81,2
France	64,2	Allemagne	66,7	Allemagne	74,4	Allemagne	83,0	France	86,0
Allemagne	65,2	France	68,2	France	79,2	Irlande	92,5	Belgique	98,0
Portugal	68,3	Portugal	71,6	Portugal	83,1	Portugal	93,2	Portugal	107,8
Belgique	84,1	Belgique	89,3	Belgique	95,8	Belgique	96,0	Irlande	108,2
Italie	103,1	Italie	105,7	Italie	116,0	Italie	118,6	Italie	120,1
Grèce	107,4	Grèce	113,0	Grèce	129,4	Grèce	145,0	Grèce	165,3
<i>Danemark</i>	<i>37,5</i>	<i>Danemark</i>	<i>33,3</i>	<i>Danemark</i>	<i>40,6</i>	<i>Danemark</i>	<i>42,9</i>	<i>Danemark</i>	<i>46,5</i>
<i>Suède</i>	<i>40,2</i>	<i>Suède</i>	<i>38,8</i>	<i>Suède</i>	<i>42,6</i>	<i>Suède</i>	<i>39,4</i>	<i>Suède</i>	<i>38,4</i>
<i>Roy. Uni</i>	<i>44,4</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>54,8</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>69,6</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>79,6</i>	<i>Roy. Uni</i>	<i>85,7</i>
<i>Pologne</i>	<i>43,0</i>	<i>Pologne</i>	<i>47,1</i>	<i>Pologne</i>	<i>50,9</i>	<i>Pologne</i>	<i>54,8</i>	<i>Pologne</i>	<i>56,3</i>
<i>Lettonie</i>	<i>9,0</i>	<i>Roumanie</i>	<i>13,4</i>	<i>Bulgarie</i>	<i>14,6</i>	<i>Bulgarie</i>	<i>16,3</i>	<i>Bulgarie</i>	<i>16,3</i>
<i>Hongrie</i>	<i>67,1</i>	<i>Hongrie</i>	<i>73,0</i>	<i>Hongrie</i>	<i>79,8</i>	<i>Hongrie</i>	<i>81,4</i>	<i>Hongrie</i>	<i>-80,6</i>

Sources : Prévisions de paiements de la Commission et, pour la dette publique 2011 de la France, mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012.

Source : Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012, p. 249.

§ 2. La signification et les conséquences économiques d'une croissance des dépenses publiques

36. La dépense publique, sous toutes ses formes, fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques. Si celles-ci sont souvent justifiées, elles tendent cependant à sous-estimer les effets positifs que ces dépenses comportent.

A Les risques de la dépense publique

37. Ses détracteurs soulignent toutes les conséquences économiques négatives qu'un excès de dépenses publiques entraîne, et ceci à trois points de vue différents : elles pèsent sur le développement économique, ont des effets pervers sur la formation du capital et ne contribuent pas nécessairement à la solution des problèmes auxquels elles sont censées apporter une réponse.

Elles peuvent, en effet, freiner la croissance en favorisant une allocation moins productive des ressources de la collectivité. Un système monopolistique, faute de la contrainte des coûts et de la concurrence, est toujours moins efficace qu'un système animé par la compétition. Toute augmentation de la dépense publique risque donc d'empêcher un emploi plus productif des ressources disponibles, c'est-à-dire de constituer un obstacle au développement économique.

Par ailleurs, l'excès de dépenses publiques constitue aussi un handicap, parce qu'elles pèsent sur la formation du capital. Toute dépense supplémentaire doit être, en effet, financée, soit par de nouveaux prélèvements, soit par l'emprunt. Dans le premier cas, la capacité d'épargne des ménages et des entreprises est amputée ; dans le second cas, une partie de l'épargne privée, déjà constituée

et en quête d'emploi, sera captée par la puissance publique. C'est ce qu'on appelle *l'effet d'éviction*.

Enfin, elles ne contribuent pas nécessairement, notamment en ce qui concerne les dépenses de transfert, à résoudre des problèmes sociaux comme le chômage ou l'exclusion. Certains économistes libéraux estiment, au contraire, qu'il existe une corrélation *négative* entre la création d'emplois publics et le taux global d'activité. Ils font remarquer, par exemple, qu'il existe, pour les pays du G7, un parallélisme complet entre le taux des dépenses publiques par rapport au PNB et le taux de chômage par rapport à la population active (l'exemple du Danemark, cependant, relativise cette affirmation). Par ailleurs, les politiques sociales redistributives mises en œuvre dans les États occidentaux ont, selon eux, largement échoué dans le traitement de l'exclusion proprement dite.

B Les bienfaits de la dépense publique

38. À l'inverse, les partisans d'une politique active de dépenses publiques font valoir des arguments de sens contraire qui sont tout particulièrement entendus dans le cadre des politiques de relance mises en œuvre pour stopper la récente crise économique et financière :

Les dépenses publiques permettent de soutenir la demande, et elles ont un effet contra-cyclique en période de stagnation ou de régression de la demande privée, interne ou externe. La consommation collective a une fonction de substitution et de régulation.

La critique portant sur le caractère, par nature improductif, de ces dépenses, et notamment des dépenses de fonctionnement, est loin d'être toujours convaincante, car nombre de ces dépenses – par exemple, *celles qui concernent la prévention sociale, l'éducation, la santé, la recherche etc. sont, en réalité, des investissements immatériels, indispensables pour assurer l'avenir*. Le rôle productif de certains types de dépenses publiques a été mis en évidence par les théories de la croissance endogène (cf. *infra*, n° 129). Un surplus de dépenses publiques peut, dans des secteurs stratégiques, contribuer à améliorer la productivité des entreprises privées. Mais cette *rentabilité différée* de la dépense publique est difficile à mesurer, puisqu'elle résulte d'effets favorables qui sont exercés sur les autres agents économiques (ce qu'on appelle les externalités).

Enfin, l'existence d'un système social avancé, même financé par des transferts, ne constitue pas fatalement un handicap pour l'économie. Ce qui fait problème, c'est moins la réponse publique destinée à renforcer une solidarité sociale que les modalités d'une redistribution qui, se voulant quasi universelle, est nécessairement coûteuse, trop lourde à gérer, parfois inefficace ou s'accompagnant même d'effets pervers.

Section 2

La montée en puissance des prélèvements obligatoires

39. **Dépenses publiques et prélèvements obligatoires forment un couple indissociable.** – La croissance des charges publiques à l'époque contemporaine a bien évidemment impliqué une croissance parallèle des ressources. Le niveau

actuellement atteint par les prélèvements obligatoires et les conséquences qui en résultent pour l'économie font l'objet d'un débat récurrent, notamment dans en France. Mais si leur montée en puissance pose effectivement un certain nombre de problèmes, encore faut-il, au préalable, s'entendre sur les définitions.

§ 1. La notion de prélèvement obligatoire

40. Le rapporteur général de la Commission des finances définissait ainsi, en 1985, les prélèvements obligatoires : « tous les flux effectifs de versement aux administrations publiques et aux institutions communautaires, effectués par les agents de l'économie, dès lors que ces versements ne sont pas directement subordonnés à une décision de leur part ». La phase prélèvement, qui s'inscrit dans un processus plus vaste de transfert et de distribution, permet d'identifier les ressources que la collectivité affecte à certaines dépenses, grâce à un intermédiaire, les administrations. En ce sens, on pourrait dire que le niveau atteint, dans un pays donné, par les prélèvements obligatoires constitue *un indicateur du degré de socialisation de certaines dépenses*.

Mais cette définition nécessite d'être clarifiée, et l'on doit faire, à ce sujet, trois remarques principales.

A Un concept aux frontières imprécises

41. Trois critères généraux permettent, en principe, de caractériser les prélèvements obligatoires : – la nature des flux : ils doivent correspondre à des versements effectifs – l'identité des destinataires : au sens de la comptabilité nationale, ce sont exclusivement les administrations publiques, et les institutions communautaires européennes – et, enfin, le caractère non volontaire des versements : le contribuable ou le cotisant n'a ni le choix du montant, ni celui des conditions du versement. Mais ces critères s'avèrent délicats dans leur application.

Première difficulté : il doit s'agir de *versements effectifs*.

Mais alors doit-on comptabiliser ce qu'on appelle les cotisations sociales fictives, c'est-à-dire les versements que l'État pour ses agents, ou certaines grandes entreprises publiques pour les leurs, seraient censés effectuer en qualité d'employeurs, en contrepartie des prestations sociales qu'ils leur assurent directement ? Les cotisations fictives ont une importance non négligeable.

Deuxième difficulté : *le caractère obligatoire* des versements.

Par convention, on exclut du champ des prélèvements obligatoires un certain nombre d'organismes qui ne font pas partie du secteur des administrations publiques, au sens où le définit la comptabilité nationale.

En outre, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires, car ils correspondent à un service rendu, ou à une décision « volontaire » de la part de celui qui les paie. Il en est ainsi, par exemple, de la redevance de télévision, ou des droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, etc.

Troisième difficulté : *la nature du versement*.

On peut se demander s'il ne faut pas intégrer les emprunts des collectivités publiques dans le montant des prélèvements obligatoires, dans la mesure, tout au moins, où ces emprunts serviront à financer les déficits publics. Le recours à

l'emprunt permet, en effet, de maintenir un niveau élevé de dépenses publiques sans peser, à court terme, sur le niveau des prélèvements obligatoires. Mais, devant être remboursés, ils pourraient être considérés comme des *prélèvements obligatoires différés*, puisque, tôt ou tard, leur remboursement conduira à accroître le montant de ces prélèvements. Le Conseil des impôts avait ainsi estimé, en 1981, que les prélèvements obligatoires différés représentaient entre 5 et 7 % du PIB. La croissance de l'endettement public en France, depuis cette époque, conduirait à réviser fortement à la hausse ce pourcentage.

B Un poids susceptible d'évaluations très différentes

42. Pour évaluer l'importance exacte des prélèvements obligatoires, la méthode la plus simple consiste à calculer en pourcentage ce qu'ils représentent par rapport au PIB (PO/PIB). Mais il y a plusieurs modes possibles de calcul de ce ratio. Tous n'aboutissent pas au même résultat et donnent lieu à des jugements différents sur l'importance et les conséquences de ces prélèvements¹¹. Tout dépend, en définitive, de ce que l'on met au numérateur et au dénominateur.

a) La première méthode consiste à rapporter les prélèvements bruts, dits non consolidés – quels que soient l'auteur et le destinataire de ces prélèvements – au PIB total, marchand et non marchand.

Prélèvements non consolidés/Produit intérieur brut

Autrement dit, on évalue la part de ce que la collectivité prélève sur la production de l'économie, cette production étant le fait, à la fois, des actifs du secteur privé et du secteur public. Le PIB mesure l'activité économique d'un pays au cours d'une année et constitue l'addition de l'ensemble des valeurs ajoutées. Les prélèvements sont dits non-consolidés lorsque sont pris en compte les impôts ou autres versements payés par les administrations publiques au titre de leur activité (mais à l'exclusion des cotisations sociales fictives). Ainsi, lorsqu'un ministère achète du matériel pour équiper ses bureaux ou du carburant pour faire fonctionner son parc automobile, il paie la TVA ou la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

b) La deuxième méthode consiste à calculer le rapport entre prélèvements consolidés et PIB marchand.

Prélèvements consolidés/PIB marchand brut

Le PIB brut comporte, comme on l'a vu, une partie non marchande qui reflète, pour l'essentiel, l'activité des administrations. Cette partie correspond principalement aux salaires et aux cotisations sociales des employés des administrations, et mesure leur contribution à l'activité économique.

S'en tenir au PIB *marchand* a l'avantage, aux yeux des défenseurs de cette méthode, de souligner ce qui est, à leurs yeux, une évidence : l'activité de l'administration ne peut se financer elle-même. Le prélèvement qui finance le secteur non marchand s'effectue, dans sa grande majorité, sur la richesse produite par le secteur marchand. C'est la richesse produite par les activités marchandes qui, par définition, permet à l'administration de se procurer des ressources.

11. Cf. P. Mantz et alii, *Le poids des prélèvements obligatoires : portée et limites de la mesure*, in *Économie et statistique* Vol. 157, 1983

c) Mais on peut aller plus loin et calculer le rapport entre prélèvements consolidés et PIB marchand net.

Prélèvements consolidés/PIB marchand net

Le PIB comprend, en effet, l'amortissement du stock de capital utilisé, très difficile à évaluer. Or l'amortissement qui est la prise en compte du coût du capital qui se détériore ne constitue pas, à proprement parler, une richesse constitutive du PIB.

Dans cette optique, le calcul des prélèvements obligatoires devrait rapporter le montant des prélèvements consolidés au PIB marchand net, *c'est-à-dire après déduction des amortissements*. Mais si le numérateur reste constant, et que le dénominateur diminue après soustraction des amortissements, le taux de prélèvements obligatoires ne peut, évidemment, qu'augmenter.

d) La quatrième méthode possible permet de mesurer l'ampleur de la ponction sur les revenus privés, et constitue une sorte *d'indicateur de pression fiscale*. Elle consiste à calculer le rapport entre prélèvements consolidés et revenu primaire des ménages.

Prélèvements consolidés/Revenu primaire des ménages

Mais, là encore, ce ratio doit être interprété avec prudence. Selon que l'on déduit, ou non, de ces revenus l'amortissement du capital fixe détenu par les ménages, l'ampleur de la ponction peut varier considérablement (en 1994, par exemple, si l'on prenait en compte le revenu primaire net, c'est-à-dire après déduction des amortissements, le taux de prélèvements obligatoires aurait été de 62,9 %).

D'autre part, ce rapport n'a de véritable signification que si le montant des prélèvements peut être rapporté au *revenu réel* des ménages, c'est-à-dire à tous les éléments de rémunération, directs ou indirects, qui contribuent à leur niveau de vie et constituent pour eux un revenu. Or, comme l'a souligné le Conseil des impôts, dans ce domaine, la vérité est approximative. Il faudrait, en effet, pouvoir tenir compte des revenus dissimulés, soit par la fraude fiscale ou sociale, soit par le recours au « travail au noir »¹². Le rapport Courson (avril 1996) estimait que la fraude aux prélèvements obligatoires représentait en 1994 entre 25,3 et 34,5 milliards d'euros. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle (2007) retient quant à lui les chiffres de 29 à 40 milliards d'euros (de 1,7 à 2,3 % du PIB). De son côté, le syndicat Solidaires-Finances publiques propose, dans un rapport de janvier 2013, une fourchette de 60 à 80 milliards.

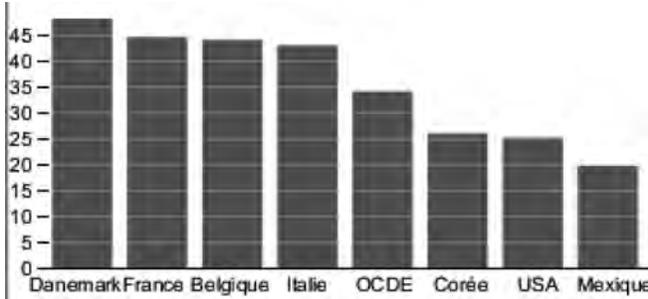
C Un concept dont l'interprétation est complexe

43. Dans les 45 dernières années, on a assisté dans tous les pays industrialisés à une forte progression des prélèvements obligatoires. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, le taux de prélèvements obligatoires est passé, en moyenne, de 25,5 % du PIB en 1965 à 34 % en 2011 contre 33,8% en 2010. La crise qui

12. Alors que le rapport Courson estimait que l'économie souterraine représentait 33,5 à 54,9 milliards d'euros en 1994, le groupe Visa, dans une étude de mai 2013, propose le taux de 9,9 % du PIB en 2012 (19 % pour l'Europe). 10 % du PIB serait un minimum selon Éric Vernier, auteur de *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, Dunod, 2013.

s'est accentuée conduit les États à mobiliser les ressources fiscales afin de réduire leur endettement et l'on a constaté que, pour l'année 2011, la pression fiscale a augmenté dans une vingtaine de pays membres de l'OCDE.

Recettes fiscales en 2011 (en pourcentage du PIB)



La France s'est trouvée dans une situation peu enviable, puisqu'un mouvement de hausse s'est poursuivi jusqu'en 1999, les prélèvements obligatoires atteignant cette année-là leur niveau le plus haut, 44,9% du PIB. En revanche, ils ont, entre 2000 et 2011, enregistré une baisse, le taux oscillant entre 42 et 44 %¹³ (42,5% en 2010, 43,9 en 2011), pour de nouveau connaître une hausse (44,9% en 2012) qui devrait se poursuivre dans les prochaines années avec des taux supérieurs à 46 %. Cependant, si le taux français est supérieur à la moyenne de l'Union européenne, et à celle des pays de l'OCDE, il n'est pas le plus élevé, celui du Danemark (47,7 %) , de la Belgique (44,1%) et de la Suède (44,3 %) se situant en tête. En revanche, les États-Unis et le Japon ont, à la fois, des taux particulièrement bas et particulièrement stables (États-Unis, 29,5% en 2000 ; 25,1 % en 2011 ; Mexique, 19,7% en 2011).

Si l'on considère la pression fiscale au sein de l'Union européenne, on peut constater une évolution globale à la hausse. En effet, elle était de 38,3 % en 2010 pour les 27 pays membres et de 38,8 % en 2011 ; elle était de 39 % en 2010 pour la zone euro et de 39,5 % en 2011. Il faut cependant souligner que les écarts sont parfois importants d'un État à un autre comme c'est le cas entre la Lituanie (26 %) et la Belgique (44,1 %) ou la France (43,9 %).

Par ailleurs, comme le souligne Eurostat, « entre 2010 et 2011, les plus fortes hausses de la charge fiscale globale par rapport au PIB ont été enregistrées au Portugal (de 31,5 % à 33,2 %), en Roumanie (de 26,7 % à 28,2 %) ainsi qu'en France (de 42,5 % à 43,9 %), et les baisses les plus marquées en Estonie (de 34,1 % à 32,8 %), en Suède (de 45,4 % à 44,3 %) et en Lituanie (de 27,0 % à 26,0 %) »¹⁴.

13. On peut noter des différences avec d'autres séries statistiques, dues aux modes de calcul. Mais ces différences n'infirmant ni l'évolution générale, ni les écarts de pourcentage entre les différentes années.

14. Communiqué de presse Eurostat du 29 avril 2013.

Pression fiscale des pays membres de l'Union européenne (en pourcentage du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BE	43.8	45.1	45.1	45.2	44.7	44.8	44.8	44.4	43.9	44.2	43.4	43.8	44.1
BG	30.9	31.5	30.8	28.5	31.0	32.5	31.3	30.7	33.3	32.3	29.0	27.5	27.2
CZ	35.5	33.6	33.7	34.6	35.4	35.9	35.7	35.3	35.9	34.4	33.4	33.5	34.4
DK	48.8	49.4	48.5	47.9	48.0	49.0	50.8	49.6	48.9	47.8	47.8	47.4	47.7
DE	39.8	41.3	39.4	38.9	39.1	38.3	38.3	38.6	38.7	38.9	39.3	37.9	38.7
EE	36.3	31.0	30.2	31.0	30.8	30.6	30.6	30.7	31.4	31.9	35.9	34.1	32.8
IE	32.7	31.3	29.6	28.4	28.8	30.0	30.6	32.1	31.6	29.8	28.3	26.3	28.9
EL	29.1	34.6	33.2	33.7	32.1	31.3	32.2	31.7	32.5	32.1	30.5	31.7	32.4
ES	32.1	34.1	33.7	34.2	33.9	34.7	35.9	36.8	37.1	33.0	30.7	32.1	31.4
FR	42.7	44.2	43.8	43.3	43.1	43.3	43.8	44.1	43.4	43.2	42.1	42.5	43.9
IT	39.8	41.5	41.1	40.5	41.0	40.4	40.1	41.7	42.7	42.7	43.0	42.5	42.5
CY	26.9	30.0	30.7	30.9	32.2	33.0	35.0	35.8	40.1	38.6	35.3	35.6	35.2
LV	33.1	29.7	26.9	28.6	28.6	28.6	28.2	30.6	30.6	29.2	26.6	27.2	27.6
LT	27.5	30.0	28.6	28.3	28.0	28.1	28.4	29.2	29.5	30.1	29.2	27.0	26.0
LU	37.1	39.2	39.8	39.3	38.1	37.3	37.6	35.9	35.6	37.5	39.2	37.5	37.2
HU	41.0	39.8	38.7	38.0	38.0	37.7	37.4	37.3	40.4	40.3	40.1	37.9	37.0
MT	26.3	27.3	28.9	30.0	30.4	31.3	32.9	33.0	33.9	33.0	33.3	32.6	33.5
NL	40.2	39.9	38.3	37.7	37.4	37.5	37.6	39.0	38.7	39.2	38.2	38.8	38.4
AT	41.4	43.0	44.9	43.6	43.4	43.0	42.1	41.5	41.7	42.7	42.4	41.9	42.0
PL	37.1	32.6	32.2	32.7	32.2	31.5	32.8	33.8	34.8	34.3	31.8	31.8	32.4
PT	29.5	31.1	30.8	31.4	31.6	30.5	31.4	32.1	32.8	32.8	31.0	31.5	33.2
RO	27.5	30.2	28.6	28.1	27.7	27.2	27.8	28.5	29.0	28.0	26.9	26.7	28.2
SI	39.0	37.3	37.5	37.8	38.0	38.1	38.6	38.3	37.7	37.3	37.3	37.8	37.2
SK	40.3	34.1	33.1	33.0	32.9	31.5	31.3	29.3	29.3	29.3	28.9	28.1	28.5
FI	45.7	47.2	44.8	44.7	44.1	43.5	43.9	43.8	43.0	42.9	42.8	42.5	43.4
SE	47.9	51.5	49.4	47.5	47.8	48.0	48.9	48.3	47.3	46.4	46.5	45.4	44.3
UK	34.3	36.8	36.5	35.2	34.8	35.2	35.8	36.6	36.1	37.6	34.6	35.4	36.1
NO	42.0	42.6	42.9	43.1	42.3	43.0	43.2	43.5	42.9	42.1	42.0	42.6	42.5
IS	33.3	37.1	35.3	35.2	36.7	37.8	40.6	41.4	40.5	36.6	33.8	35.0	35.9
EU-27													
weighted	39.3	40.4	39.5	38.9	38.8	38.7	39.0	39.5	39.4	39.3	38.4	38.3	38.8
arithmetic	36.5	36.9	36.3	36.0	36.0	36.0	36.5	36.6	37.0	36.7	35.8	35.5	35.7
EA-17													
weighted	39.7	40.9	40.0	39.5	39.5	39.2	39.4	40.0	40.1	39.6	39.1	39.0	39.5
arithmetic	36.6	37.2	36.8	36.7	36.6	36.4	36.9	37.0	37.3	37.0	36.6	36.4	36.7
EU-25													
weighted	39.3	40.4	39.5	38.9	38.9	38.8	39.1	39.6	39.5	39.4	38.5	38.5	39.0
arithmetic	37.1	37.4	36.9	36.6	36.6	36.5	37.0	37.2	37.5	37.2	36.5	36.2	36.4
Convergence													
St.dev/mean	17.8	18.1	18.0	17.4	17.0	17.1	16.9	16.1	15.0	15.6	17.4	17.3	17.1
Max-min	22.5	24.2	20.9	19.7	20.3	21.8	23.1	21.1	19.9	19.7	21.1	21.6	20.7

1) In percentage points 2) In millions of euro

See explanatory notes in Annex B

Source: Commission services

Source: Taxation trends in European union. Eurostat statistical book. Eurostat/European commission 2013.

Il faut encore observer que, comme le montre le tableau ci-après, la taxation du travail vient en première ligne suivie des taxes sur la consommation, et des impôts sur le capital.

Recettes fiscales et taux d'imposition implicites par type d'activité économique

	Recettes fiscales en % du PIB			Taux d'imposition implicite* sur:								
				le travail			la consommation			le capital		
	2000	2010	2011	2000	2010	2011	2000	2010	2011	2000	2010	2011
UE27**	40,4	38,3	38,8	36,4	35,4	35,8	20,1	19,7	20,1	-	-	-
ZE17**	40,9	39,0	39,5	38,3	37,4	37,7	19,8	19,3	19,4	29,9	27,2	28,9
Belgique	45,1	43,8	44,1	43,6	42,7	42,8	21,8	21,2	21,0	29,5	28,7	30,3
Bulgarie	31,5	27,5	27,2	38,1	23,5	24,6	18,5	21,4	22,4	-	-	-
Rép. tchèque	33,8	35,5	34,4	41,2	38,5	39,0	18,8	20,8	21,4	18,7	16,6	17,6
Danemark	49,4	47,4	47,7	41,0	34,6	34,6	33,4	31,3	31,4	36,0	-	-
Allemagne	41,3	37,9	38,7	39,1	36,8	37,1	19,2	19,7	20,1	27,0	19,7	22,0
Estonie	31,0	34,1	32,8	37,8	36,8	36,2	19,5	25,4	26,1	6,4	9,8	7,9
Irlande	31,3	28,3	28,9	28,7	26,2	28,0	25,5	22,3	22,1	-	-	-
Grèce***	34,6	31,7	32,4	33,8	31,5	30,9	16,5	16,4	16,3	-	-	-
Espagne	34,1	32,1	31,4	30,5	32,7	33,2	15,8	14,7	14,0	29,3	-	-
France	44,2	42,5	43,9	39,4	38,1	38,6	21,2	19,4	19,9	40,1	39,7	44,4
Italie	41,5	42,5	42,5	42,0	42,7	42,3	18,3	17,4	17,4	28,1	33,0	33,6
Chypre	30,0	35,6	35,2	21,6	26,9	26,7	12,6	19,0	17,7	24,8	30,6	24,7
Lettonie	29,7	27,2	27,6	36,7	33,1	32,0	18,4	16,9	17,2	12,3	7,9	9,9
Lituanie	30,0	27,0	26,0	41,1	31,7	32,0	18,0	17,6	17,5	6,8	7,1	5,5
Luxembourg	39,2	37,5	37,2	29,9	31,5	32,8	23,0	27,1	27,2	-	-	-
Hongrie	39,8	37,9	37,0	41,4	38,4	38,4	27,2	27,5	26,8	18,5	19,9	17,3
Malte	27,3	32,6	33,5	20,5	21,7	22,7	15,6	18,7	19,0	-	-	-
Pays-Bas	39,9	38,8	38,4	35,0	37,0	37,5	23,8	26,9	26,3	20,0	13,0	12,9
Autriche	43,0	41,9	42,0	40,1	40,5	40,8	22,2	21,3	21,2	27,2	23,3	23,6
Pologne	32,6	31,8	32,4	33,6	30,3	32,2	17,8	20,5	20,8	20,5	18,6	18,3
Portugal	31,1	31,5	33,2	22,3	24,0	25,5	18,3	17,6	18,0	31,1	28,4	31,6
Roumanie	30,2	26,7	28,2	-	30,0	31,4	17,0	18,1	21,6	-	-	-
Slovénie	37,3	37,8	37,2	37,6	35,0	35,2	23,3	23,6	23,0	17,3	21,9	20,5
Slovaquie	34,1	28,1	28,5	36,3	32,2	31,9	21,7	17,7	16,7	21,5	14,3	14,8
Finlande	47,2	42,5	43,4	44,0	39,0	39,6	28,5	25,1	26,4	38,1	28,7	27,4
Suède	51,5	45,4	44,3	46,8	39,1	39,4	26,3	27,9	27,3	42,7	29,2	27,0
Royaume-Uni	36,8	35,4	36,1	25,9	25,8	26,0	19,0	18,3	19,5	44,0	35,7	34,9

* Les taux d'imposition implicites (TII) mesurent la charge fiscale moyenne réelle sur les différents types de revenus ou d'activités économiques, c'est-à-dire sur le travail, la consommation et le capital. Les TII expriment les recettes fiscales cumulées, en pourcentage de la base d'imposition potentielle pour chaque domaine. Le *TII sur le travail* est le ratio entre les impôts et les cotisations sociales payés sur le revenu du travail et le coût du travail. Le numérateur comprend tous les impôts directs ou indirects et les cotisations sociales perçus sur le revenu du travail salarié, tandis que le dénominateur correspond à la rémunération totale des salariés travaillant sur le territoire économique, augmentée des impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés. Ce taux n'est calculé que pour le travail salarié (excluant ainsi la charge fiscale sur les transferts sociaux, dont les retraites). La moyenne peut cacher d'importantes variations de la charge fiscale dans la répartition des revenus. Le *TII sur la consommation* est le ratio entre les recettes des taxes sur la consommation et la dépense de consommation finale des ménages sur le territoire économique. Le *TII sur le capital* inclut, au numérateur, les impôts prélevés sur les revenus tirés de l'épargne et des investissements par les ménages et les sociétés, ainsi que les prélèvements relatifs aux stocks de capital résultant de l'épargne et d'investissements effectués lors de périodes précédentes. Le dénominateur du TII sur le capital est une approximation du revenu du capital et du revenu professionnel mondial des résidents des États membres à des fins de fiscalité

intérieure. Les tendances du TII sur le capital reflètent une grande diversité de facteurs et doivent être interprétées avec prudence.

** Les taux d'imposition globaux de l'UE27 et de la ZE17 sont calculés comme des moyennes pondérées par le PIB des États membres. Le TII sur le capital de la ZE17 est calculé en utilisant des estimations dans le cas des données manquantes des États membres.

*** Données provisoires : Données non disponibles

Source : Communiqué de presse Eurostat du 29 avril 2013.

Comme on l'a vu, la pression des prélèvements obligatoires est forte dans la plupart des pays industrialisés. Or l'importance des prélèvements publics a nécessairement des effets sur l'environnement économique, et sur les décisions des acteurs de l'économie, entreprises, salariés, épargnants ou consommateurs. L'interprétation du phénomène est, cependant, plus complexe qu'elle ne paraît, pour plusieurs raisons.

La première tient aux difficultés techniques qu'engendre toute comparaison internationale. De pays à pays, les conventions comptables ne sont pas identiques et, en dépit des travaux menés depuis quelques années, les différences de méthodologie risquent d'altérer les conclusions de fond.

La deuxième, essentielle, tient à la nature même de toute comparaison fiscale, et aux limites qu'elle rencontre. Les comparaisons entre pays permettent sans doute de dresser, à un moment donné, un parallèle entre systèmes fiscaux, au sens large du terme. Les variantes dans le mode de calcul ne faussent pas le sens général de l'évolution des différents systèmes. Mais elles ne peuvent fournir aucune indication valable sur le *niveau de vie comparé après impôt* des contribuables des différents pays. Les comparaisons fiscales permettent de déterminer ce que le contribuable donne, mais non ce qu'il reçoit. Autrement dit, elles ne prennent pas en compte les contreparties, c'est-à-dire les services et les prestations assurés par les pouvoirs publics et dont bénéficient les contribuables et les cotisants. Y a-t-il, par exemple, aux États-Unis, un système éducatif ou un système hospitalier public comparable à celui qui existe en France ou dans d'autres pays européens ? *Quid* de l'indemnisation du chômage ou de l'aide financière aux handicapés ?

La troisième raison tient à l'ambiguïté de la notion même d'obligation, considérée comme inhérente à la nature du prélèvement public. Si on assimile prélèvements obligatoires et ponction sur la consommation privée, les inégalités sont manifestes et la situation du contribuable danois ou français paraît très défavorable par rapport à celle de son homologue américain. Mais faut-il poser le problème dans ces termes ?

La société moderne engendre en effet des besoins qui doivent être, de toute manière, satisfaits, et dont la satisfaction constitue une nécessité (éducation, santé, retraite, handicaps, etc.). Le choix véritable, pour l'individu, n'est pas entre la protection et l'absence de protection, mais entre les rôles respectifs à assigner à l'État et au libre-choix personnel. C'est un choix qui concerne moins le type de dépenses – qui devront être assurées, de toute façon – que les modes de couverture de ces dépenses, publics ou privés. En ce sens, le concept de prélèvement obligatoire est un *concept politique*, parce que l'attitude que l'on adopte à son égard dépend du système de valeurs collectives que l'on défend, et de la plus ou moins grande efficacité que l'on reconnaît à l'État ou à ses démembrements.

Enfin, dernière raison : les effets négatifs attribués à des prélèvements devenus excessifs sont en partie liés à l'assiette même de ces prélèvements. Une question essentielle consiste à déterminer quelles richesses, quels types d'activités contribuent au financement collectif, et quels effets négatifs les prélèvements sont susceptibles d'avoir sur l'activité économique et l'emploi. Quelle est la part de l'effort supportée par le travail et le capital ? Par les salariés et par les détenteurs de revenus financiers ? Par les entreprises et par les ménages ?

Le problème se pose en termes d'efficacité économique et sociale. L'exemple même de prélèvements anti-économiques est constitué par les charges sociales pesant sur les bas salaires, charges dont l'excès est un facteur dissuasif de l'embauche.

Mais il concerne aussi l'acceptabilité du modèle social lui-même. Le volume et la nature des prélèvements obligatoires sont deux paramètres qui se conjuguent pour déterminer les limites du consensus. La pénalisation de l'effort individuel, comme le sentiment qu'un certain nombre de richesses échappent indûment aux contraintes du financement collectif, contribuent à alimenter, d'ailleurs de façon contradictoire, des réflexes de rejet et de frustration. La structure des prélèvements obligatoires est donc un élément essentiel du jugement que l'on peut porter sur leurs effets.

§2. L'évolution des prélèvements obligatoires en France

44. La France a pleinement participé au mouvement général de hausse des prélèvements obligatoires. En 1973, ils représentaient 35 % du PIB pour atteindre en 1983 44,6 %, soit près de 10 points supplémentaires. De 1989 à 1993, ils se sont maintenus à un niveau quasi constant, pour croître, à nouveau, jusqu'à atteindre un niveau considéré comme record de 44,9 % en 1999. La croissance des prélèvements obligatoires en France est donc un phénomène continu et de longue durée ; bien qu'un mouvement de baisse ait été amorcé de 2000 à 2010, on l'a dit, le taux était de 42,5 % en 2010. Il est aujourd'hui reparti à la hausse avec près de 46,5 %.

Cette évolution des prélèvements obligatoires traduit, en réalité, deux mouvements de nature opposée : une tendance à la stabilisation des impôts d'État, d'une part, et une croissance rapide des prélèvements sociaux, de l'autre. Toutefois, dans la récente période, la fiscalité a fait l'objet d'une mobilisation accrue en liaison directe avec l'impératif de soutenabilité des finances publiques. Cet effort de mobilisation passe aussi bien par un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale que par une chasse aux niches fiscales ou que par une augmentation des taux d'imposition. Or, la poursuite de cet effort de réduction des déficits publics s'est traduite dans la période récente par une augmentation des impôts d'État qui remet en cause la relative stabilité qu'ils avaient connue jusqu'alors.

A Une stabilisation fragile des impôts d'État

45. La France a connu, sur le long terme, une intensification de la pression fiscale, caractéristique qu'elle partage avec l'ensemble des pays occidentaux.

Entre 1938 et 1977, la pression fiscale *totale* avait plus que doublé (10,5 % du PIB en 1938, 22,6 % en 1977).

Des variations en sens contraire d'alourdissement ou d'allègement se sont succédé ces dernières années, on l'a dit, mais au total l'État a incontestablement limité le poids de sa fiscalité jusqu'à 2011. Or, les mesures fiscales récentes prises dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2012 et initiale pour 2013 devraient déboucher sur une augmentation globale des impôts d'État qui, sans modifier de manière spectaculaire la pression fiscale que ce dernier exerce, devrait engendrer néanmoins une hausse d'environ un point. Ce phénomène pourrait toutefois s'amplifier avec les mesures applicables à compter de 2014, comme par exemple les hausses des taux de la TVA. Alors que la relative stabilité constatée a été liée au fait que la baisse des prélèvements de l'État a été contrebalancée par l'augmentation des prélèvements des collectivités locales, mais surtout par ceux de la Sécurité sociale, la situation pourrait se modifier significativement si les politiques engagées pour juguler les déficits publics s'avéraient peu ou moyennement efficaces.

Tableau 1. Prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut (en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011
État	16,7	17,4	16,5	16,1	15,5	15,2	16,3	16,0	14,8	14,4	11,5	13,7	13,0
Organisations diverses d'administration centrale	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1	1,2	0,8	0,8
Administrations publiques locales	5,6	5,5	5,2	5,0	4,9	5,0	5,3	5,6	5,8	5,7	6,1	4,6	5,9
Administrations de Sécurité sociale	20,4	20,8	21,1	21,4	21,4	21,6	20,5	20,9	22,1	22	22,6	23,2	23,9
Union européenne	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Total des prélèvements obligatoires	44,0	44,9	44,1	43,8	43,1	43,1	43,4	43,9	44,0	43,3	41,6	42,5	43,9

Sources : Comptes nationaux – Insee.

Tableau 2. Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2011-2013

En milliards d'euros	2011	2012	2013
État	259,2	276,5	302,2
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	16,4	16,9	19,9
Administrations publiques locales (APUL)	118,7	121,7	125,4
Administrations de Sécurité sociale (ASSO)	477,1	493,8	514,3
Union européenne	5,0	5,0	5,1
Total	876,3	913,9	966,9
En points de PIB			
État	13,0 %	13,6 %	14,5 %
Organismes divers d'administration centrale	0,8 %	0,8 %	1,0 %
Administrations publiques locales	5,9 %	6,0 %	6,0 %
Administrations de Sécurité sociale	23,9 %	24,3 %	24,6 %
Union européenne	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Taux des prélèvements obligatoires	43,9 %	44,9 %	45,3 %

Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution (PLF 2013)

Évolution du taux de prélèvements obligatoires en 2011

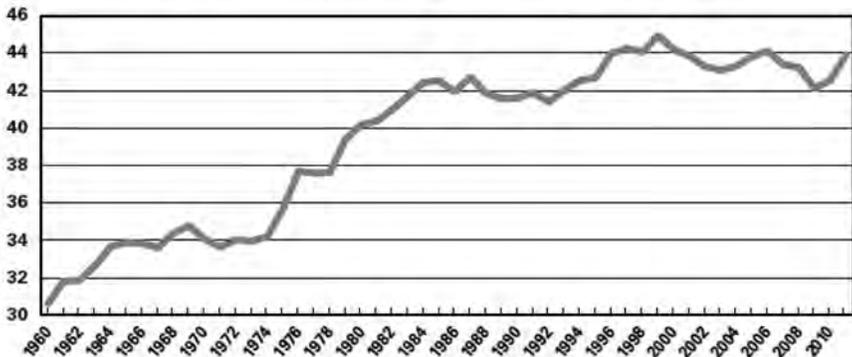
	État	ODAC	ASSO	APUL	UE	APU*
Taux de PO 2010 (en points de PIB)	13,7 %	0,8 %	23,2 %	4,6 %	0,2 %	42,5 %
Taux de PO 2011 (en points de PIB)	13,0 %	0,8 %	23,9 %	5,9 %	0,2 %	43,9 %
Évolution du taux de PO	-0,8 %	0,0 %	0,7 %	1,4 %	0,0 %	1,4 %
dont contribution de l'évolution spontanée	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,3 %
dont contribution des mesures nouvelles	-0,7 %	0,1 %	0,5 %	1,3 %	0,0 %	1,1 %
dont contribution des changements de périmètre**	-0,2 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

(*) Le montant des APU intègre les prélèvements obligatoires perçus par les institutions de l'Union européenne.

(**) Réaffectation de recettes entre sous-secteurs.

Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, 2013, p. 8.

Évolution du taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques (en % de PIB)



Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, 2013, p. 13.

L'accroissement du rendement de la fiscalité, durant les cinquante dernières années, a été dû à trois facteurs principaux :

1) l'apparition, après la Première Guerre mondiale, d'impôts de type nouveau, fondés sur des éléments économiques dynamiques (impôts sur le revenu et sur la dépense ; ainsi la TVA instituée par la loi du 10 août 1954 représente-t-elle environ 50 % des recettes fiscales de l'État) ;

2) la croissance de l'économie française, dont le rendement fiscal constitue la traduction ;

3) le développement de la fiscalité des collectivités locales, conséquence du rôle toujours plus important qu'elles ont été amenées à jouer, notamment en matière d'équipements collectifs.

Le tableau suivant montre l'évolution de la pression fiscale totale (État + collectivités locales + contribution au budget communautaire) de 1938 à 2011.

Évolution de la pression fiscale totale (hors Sécurité sociale) (en % du PIB)

Année	PIB	Année	PIB	Année	PIB
1938	10,5	1997	23,3	2005	22,9
1977	22,6	1998	23,2	2006	21,9
1984	24,4	1999	23,2	2008	20,7
1992	22,3	2000	22,9	2009	19
1993	22,2	2001	22,6	2010	19,4
1994	22,4	2002	21,9	2011	19,8
1995	22,6	2003	20,6	2012	20,6
1996	23,3	2004	22,8	2013 Prévision	21,7

Source : Insee.

Ce tableau illustre, à la fois, la tendance à long terme – l'augmentation de la fiscalité totale sur trois quarts de siècle – et une stabilisation relative autour de 20 % du PIB depuis les années 1990.

Mais cette stabilité globale dissimule, en réalité, des évolutions sensiblement différentes :

— Les impôts d'État stricto sensu (ce qui exclut la fiscalité sociale) ont tendu en France à se stabiliser. Certes, depuis ces dernières années, des mouvements en sens contraire, d'alourdissement ou d'allègement, se sont succédé, mais globalement l'État a limité le poids total de sa fiscalité malgré les hausses de ces toutes dernières années. Les raisons tiennent aussi bien à des impératifs politiques qu'à des motifs d'ordre économique ou aux exigences de l'intégration européenne. Cette stabilisation, fragile on l'a dit, a peut-être été aussi la conséquence d'un effet d'éviction intervenu au profit d'autres types de prélèvements obligatoires (la réduction du poids des prélèvements d'État a été « recyclée » au profit des collectivités locales, et surtout de la sécurité sociale).

Évolution de la pression fiscale de l'État (1978-2013) (en % du PIB)

Année	PIB	Année	PIB	Année	PIB	Année	PIB
1970	18,4	2000	16,5	2008	14,6	2012	13,5
1978	16,7	2004	16,3	2009	12,7	2013 Prévision	14,5
1980	18,9	2005	16,2	2010	13,7		
1990	17,5	2007	15,3	2011	13		

Source : Insee.

— En revanche, depuis une trentaine d'années, la fiscalité des collectivités locales s'est alourdie, même si elle tend, elle aussi, à se stabiliser. Les prélèvements effectués au profit de l'Union européenne ont fortement augmenté en valeur absolue depuis les années 1990, mais ils sont restés stables tant en pourcentage du total des recettes fiscales que par rapport au PIB.

**Fiscalité des administrations
publiques locales (1978-2012)
(en % du PIB)**

Année	PIB	Année	PIB	Année	PIB
1978	4,3	1998	5,7	2005	5,5
1992	5	1999	5,6	2006	5,7
1993	5,3	2000	5,3	2008	5,8
1994	5,4	2001	5	2009	6,1
1995	5,5	2002	5	2010	4,6
1996	5,7	2003	5,5	2011	5,9
1997	5,7	2004	5,3	2012	6

Source : Insee.

Au total la fiscalité proprement dite, celle qui alimente les budgets de l'État, des collectivités locales, ou finance la contribution française au budget des communautés européennes, représente un peu moins de la moitié du total des prélèvements obligatoires. Les prélèvements sociaux représentent, eux, un peu plus de l'autre moitié. La France, en effet, privilégie un mode particulier de financement de la sécurité sociale, qui explique la structure de ses prélèvements obligatoires. Elle n'est d'ailleurs, pas la seule dans cette situation, puisqu'au sein de l'OCDE, on trouve une structure approuvante, mais pas nécessairement identique (Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Japon).

B La croissance des prélèvements sociaux

46. Depuis 1980, la montée des prélèvements obligatoires dans les pays industrialisés, s'explique d'abord par la progression des prélèvements sociaux. Cette constatation vaut, en particulier, pour la France et elle a conduit, nous allons le voir, à modifier la structure des prélèvements dans notre pays et à s'interroger sur les fondements de notre système de protection sociale.

Que faut-il entendre par protection sociale ? La couverture des risques principaux de la vie, liés à la maladie, à la vieillesse, au chômage, à l'exclusion sociale avec le cumul des handicaps qui y conduit, et, enfin, aux charges de famille, même si la politique familiale relève aussi d'autres objectifs.

La protection sociale a un coût considérable à l'époque contemporaine. Les dépenses de la sécurité sociale, pour ne s'en tenir qu'à elles (maladie, accidents du travail, famille, vieillesse) se sont élevées, en 2012 à 536 milliards d'euros, plus que le budget de l'État proprement dit. Ces dépenses doivent donc,

nécessairement, être financées par des recettes. Trois modes de financement sont possibles, qui impliquent trois types de choix.

— Un financement public ou un financement privé ? Faut-il faire confiance à la responsabilité individuelle, et laisser à chacun le libre choix de s'assurer ou non contre les risques sociaux ? C'est le système adopté, en gros, aux États-Unis, pour l'ensemble de la classe moyenne. Ou, au contraire, faut-il rendre obligatoire une telle protection, ou même la rendre universelle, mais dans quelles limites et par quelles techniques ?

— Si l'on opte pour le financement public, la question se pose alors : comment financer ? Elle pose le problème de l'alternative entre financement par l'impôt et financement par des cotisations obligatoires. Le choix de ces modes de financement dépend lui-même du fondement que l'on assigne au système : solidarité ou assurance.

— Mais le choix du mode de financement ne résout pas tout, celui de l'assiette des prélèvements est encore plus important. La question « qui financera ? » pose le problème de la répartition de la charge entre entreprises et particuliers, et entre actifs et inactifs.

Les réponses à ces questions ne sont, évidemment pas neutres. Non seulement parce qu'elles impliquent des choix de société fondés sur des systèmes de valeurs différents (les États-Unis et les pays du Nord de l'Europe, par exemple par rapport à l'Allemagne ou aux pays latins). Mais, aussi, parce qu'elles ont des incidences économiques, dans un contexte de concurrence et de libération des échanges. Plus la part des charges sociales est élevée dans un prix de revient, et plus elle pèse sur les coûts et, par conséquent, sur la compétitivité des entreprises¹⁵.

Notre système de protection sociale ne s'est pas constitué brusquement, à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il est, en fait, le produit d'une longue évolution, des années 1880 à 1945, jalonnée par quelques grands textes législatifs, dont les principaux ont été votés en vagues successives, au début du XX^e siècle, puis vers 1930 (loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, deux lois de 1928 et 1930 qui établissent les bases des assurances sociales, loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales).

Le système de protection sociale dont disposait la France en 1940 pouvait paraître important, mais il était, en réalité, fragile et mal appliqué (c'était le cas, en particulier, pour les retraites). Il a été profondément renouvelé à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, avec l'ordonnance du 4 octobre 1945, qui constitue le texte fondateur de la sécurité sociale française. *La sécurité sociale a constitué*

15. Bien entendu, nous simplifions abusivement les données du problème. La compétitivité d'une entreprise ne dépend pas exclusivement des charges sociales. Ce ne sont pas les seules cotisations sociales payées par elle qu'il faut prendre en compte, mais la charge salariale totale – salaire direct et salaire indirect confondus. La part de l'un et de l'autre peuvent varier selon les pays. Mais, surtout, cette compétitivité est fonction de bien d'autres facteurs : la capacité des entreprises à anticiper sur l'état et les besoins du marché dans le moyen et le long terme, la politique d'investissements qu'elles mènent (contrairement à une opinion trop répandue, tous les « investissements de productivité » ne sont pas nécessairement rentables), leur aptitude à promouvoir un climat social qui favorise et encourage la motivation des salariés. La productivité d'une économie ne se mesure pas au seul poids des charges sociales.

le pilier autour duquel s'est construit et développé, en France, l'État Providence, grâce aux années de forte croissance qui devaient durer jusqu'au début 1970. Il s'est, progressivement perfectionné en visant notamment à la généralisation. Mais le contexte économique et social ayant aujourd'hui profondément changé, il est désormais confronté à toute une série de problèmes qui ont nécessité des solutions nouvelles, notamment en matière de financement.

1. La sécurité sociale française : un système en mutation

47. Le système français, édifié en 1945, est un système intermédiaire entre deux types idéaux de sécurité sociale : le système bismarckien fondé sur l'assurance et les cotisations ; le système de Beveridge, à prétention universelle, et qui recourt essentiellement à l'impôt.

L'organisation de la sécurité sociale a, en France, quatre caractères principaux.

— C'est un système à vocation générale, mais qui n'est devenu universel que progressivement. Il ne couvrait pas, à l'origine, l'ensemble de la population. Son bénéfice a été progressivement étendu jusqu'à une couverture complète. Cela a été le cas pour la branche famille, qui, pratiquement, est devenue universelle à partir de 1978. Cela a été le cas, surtout, pour l'assurance-maladie dont la généralisation progressive a été réalisée par différentes mesures : la création de nouveaux régimes, l'extension de la gratuité des prestations pour certaines catégories sociales, l'institution d'une assurance volontaire pour les personnes ne remplissant pas les conditions légales d'affiliation, etc. Et, enfin, l'institution par la loi du 27 juillet 1999 de la couverture maladie universelle (CMU).

— Deuxième caractère : la diversité des régimes. Contrairement à ce qu'avait prévu le « Plan français de sécurité sociale », dû à Pierre Laroque, la sécurité sociale comporte une multiplicité de régimes et est organisée par branches de risques. En 1945, il s'est avéré impossible d'instituer un régime unique, assurant une identité de prestations et de cotisations. Les particularismes sociologiques et professionnels l'ont emporté sur le désir d'unité : particularisme agricole qui a conduit à une organisation mutualiste, la Mutualité sociale agricole ; particularismes de certaines catégories de salariés, dont les fonctionnaires et les agents des entreprises publiques. Il existe ainsi plus d'une centaine de régimes spéciaux, allant de la fonction publique à la SNCF et des gens de mer à l'Opéra de Paris ; particularisme, enfin, des non-salariés – artisans, commerçants, industriels, professions libérales. Ces régimes spéciaux coexistent donc, aujourd'hui, avec le régime général, qui est le régime de base couvrant l'ensemble des salariés du commerce et de l'industrie et qui assure, en outre, l'affiliation au titre de la CMU. C'est, évidemment, le régime le plus important.

— Troisième caractère, essentiel : un système principalement fondé sur l'assurance et les cotisations. Au départ, le système français de sécurité sociale est un système d'assurance, dont le principe, comme tout système d'assurance, est celui de la mutualisation des risques. Le cotisant est aussi le bénéficiaire potentiel. En cela, il se distingue d'un système fondé sur la solidarité nationale

qui, lui, fait appel à l'impôt et donc à l'ensemble des contribuables. Mais le système ne peut fonctionner qu'à deux conditions :

1. que les cotisants soient suffisamment nombreux et les cotisations suffisamment pour couvrir les dépenses ;
2. que celles-ci restent dans des limites acceptables pour ne pas mettre en péril l'équilibre du système. Or, ce sont ces conditions qui n'ont pas été remplies, pour des raisons largement liées à la nature du système adopté.

— Quatrième caractère : un système soumis à des contraintes qu'il ne peut maîtriser. Ces contraintes sont, à la fois, exogènes – elles tiennent à des évolutions largement imprévisibles – et endogènes – elles sont liées au système lui-même.

En 1945, et dans les années qui ont suivi, plusieurs phénomènes affectant directement l'équilibre financier du système étaient difficilement prévisibles : ainsi la dérive des dépenses de santé, devenue manifeste à partir de 1966. Elle est due elle-même à de multiples facteurs : la sophistication croissante des techniques médicales, le vieillissement de la population, ainsi qu'un consumérisme appliqué à la santé. Autre phénomène : le déficit des caisses de retraites, dû à l'allongement continu de l'espérance de vie ; enfin, la progression du chômage depuis le début des années 1970 et, donc, un déficit important de cotisants potentiels.

Quant aux contraintes endogènes, elles tiennent à l'impossibilité, jusqu'à une date récente, de mettre en place une véritable maîtrise des dépenses. S'agissant des retraites, un premier volet de réforme est intervenu en 1993 pour imposer aux salariés du secteur privé un allongement de la durée des cotisations, permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, avec une durée passée progressivement de 37 années 1/2 à 40 années. Un second volet de réforme est intervenu en 2003, modifiant principalement les régimes des fonctions publiques et procédant notamment à un allongement identique de la durée des cotisations. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a introduit des mesures d'importance. Celle qui fut la plus discutée a consisté à porter l'âge d'ouverture des droits à la retraite à soixante-deux ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956, à raison d'une augmentation de quatre mois par génération à compter du 1^{er} juillet 2011. Il reste le cas d'un certain nombre de régimes spécifiques jusqu'ici épargné par ces trains de réformes mais qui à l'évidence ne le sont que provisoirement. Des mesures de rapprochement étaient en effet prévues par la loi comme par exemple la fusion des régimes complémentaires obligatoires des artisans et des commerçants, or celle-ci a été rendue effective le 1^{er} janvier 2013.

La dérive des dépenses de santé est encore plus difficile à maîtriser, tant en raison de nos structures hospitalières, que du caractère quasi-automatique de notre système de remboursement. Jusqu'à une date récente, la collectivité, qu'il s'agisse du pouvoir politique ou du pouvoir administratif, n'exerçait qu'un contrôle illusoire, sinon inexistant, sur les dépenses engagées par le secteur libéral, et ne s'était pas dotée des moyens nécessaires pour restructurer de façon plus rationnelle le secteur hospitalier public (étant entendu, cependant, que, dans ce domaine, les impératifs financiers ne sont pas seuls en cause.

D'autres facteurs, liés à la décentralisation, à l'emploi local, à l'aménagement du territoire et au désir de proximité doivent entrer aussi en ligne de compte).

Ces caractéristiques originelles de notre système de sécurité sociale se sont révélées inadaptées aux problèmes posés. Problèmes d'autant plus difficiles à résoudre que les solutions qui leur sont apportées doivent répondre à deux exigences contradictoires : la stabilisation des dépenses sociales, d'une part, et la demande croissante de solidarité, d'autre part. Il a donc fallu mettre en œuvre de nouveaux modes de financement, dont les incidences vont d'ailleurs bien au-delà des solutions techniques qu'ils entendent apporter.

2. La mise en œuvre de nouveaux modes de financement et leurs incidences

48. Si les cotisations assurent, encore aujourd'hui, l'essentiel du financement des organismes de sécurité sociale, elles sont devenues insuffisantes pour faire face aux charges. Par ailleurs, ce système a suscité de vives critiques concernant, à la fois, l'équité de ce mode de financement et ses incidences économiques.

Cette situation a conduit à une double évolution. D'une part, l'État a été amené à assurer directement, par la voie budgétaire, une part croissante du financement de la sécurité sociale. Il a, d'autre part, mis en place et renforcé une fiscalité sociale, qui opère une modification profonde du système de financement originel. Cette fiscalité sociale, dont l'assiette est fortement élargie par rapport aux cotisations, doit permettre, associée à d'autres mesures, d'équilibrer financièrement le système et d'apurer la dette contractée.

a) *La contribution du budget de l'État au financement de la sécurité sociale*

49. L'État prend en charge, directement, le coût d'un certain nombre de dépenses sociales comme, par exemple, l'allocation pour adultes handicapés. Ces prestations sont versées par la sécurité sociale, mais elles le sont pour le compte de l'État et financées par lui.

Mais surtout, il intervient de deux manières pour équilibrer les comptes des régimes sociaux : par voie de subventions, pour assurer la solvabilité d'un certain nombre de ces régimes, et en compensant les exonérations de cotisations sociales décidées ces dernières années pour alléger les charges sociales des entreprises et maintenir l'emploi.

α) Le soutien direct aux régimes sociaux : les subventions

50. L'État intervient pour équilibrer les comptes de plusieurs régimes de sécurité sociale, dont les difficultés financières sont liées à deux types de facteurs :

— un nombre insuffisant de cotisants par rapport à celui des bénéficiaires. Plusieurs régimes sont en état de déséquilibre démographique permanent, déséquilibre qui n'est pas entièrement compensé par le jeu des mécanismes de transfert entre régimes créés depuis 1974.

— l'inélasticité des cotisations, autrement dit l'impossibilité de relever leur niveau pour certains régimes, ceci pour des raisons d'ordre économique et social liées à la situation des bénéficiaires et à l'attention particulière, parfois de nature politique, que l'État porte à ces secteurs.

Ce soutien direct de l'État concerne la protection sociale des agriculteurs ainsi qu'un certain nombre de régimes dits « spéciaux ».

La protection sociale des exploitants agricoles bénéficie d'un régime tout à fait particulier, doté d'une organisation administrative spécifique, la Mutualité sociale agricole (qui gère à la fois les retraites, l'assurance-maladie et les allocations familiales) et d'une structure financière *ad hoc*, le Fonds de financement des prestations sociales agricoles.

Par ailleurs, l'État contribue, pour une somme à peu près équivalente, au financement de régimes spéciaux comme ceux des ouvriers de l'État, de la SNCF, de la RATP, etc. Le soutien de l'État prend la forme d'une subvention budgétaire directe qui compense le déficit de ces régimes après perception des cotisations et mise en jeu de la compensation démographique.

β) Le soutien indirect aux régimes sociaux : les exonérations

51. Pour des raisons principalement économiques, et en particulier pour lutter contre le chômage et favoriser l'emploi, l'État a multiplié ces dernières années les exonérations de charges sociales accordées aux employeurs. Cette politique a connu une accélération sensible avec le vote en 1997 de la loi sur la réduction du temps de travail, et sa mise en œuvre progressive.

La majeure partie de ces exonérations est prise en charge par l'État, soit directement, soit, depuis les années 1990, par des établissements publics administratifs spécialement institués à cet effet tels que le Fonds de solidarité vieillesse (créé par la loi de 22 juillet 1993), le Fonds de réserve pour les retraites (créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999) ou encore le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (créé par la loi des finances initiale pour 2004). On observera que le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000) a été supprimé par la LFI pour 2004. Ce fonds avait pour fonction de compenser, pour la sécurité sociale, les pertes de ressources résultant des exonérations¹⁶ ; depuis 2004, les compensations sont effectuées par le budget de l'État.

Outre la difficulté qu'entraîne la mise en œuvre de ces fonds, et la complexité du système, on remarquera qu'ils conduisent à une véritable *débudgétisation*, puisque leurs opérations se traduisent par une diminution parallèle des recettes et des dépenses dans le budget de l'État.

Par ailleurs, la multiplication des allègements en faveur de catégories particulières engendre un déséquilibre dans la structure de financement du régime général. Dans son rapport de juin 2008, la commission des comptes de la sécurité sociale notait une augmentation de 17,6 % en 2007 et de 7,3 % en 2008 des remboursements d'exonérations de cotisations par l'État. Le rapport 2010 fait apparaître une évolution inverse pour 2009 et 2010. Le rapport 2012 note qu'après une forte baisse en 2011 (21,8 %), le dispositif se stabiliserait en 2012 aux alentours de 0,6%.

Il convient encore de souligner qu'afin de compenser les conséquences des allègements généraux (par exemple ceux qui concernent les bas salaires

16. Des conventions régissaient les relations entre le FOREC et les organismes de sécurité sociale, et entre le Fonds et l'État.

représentent environ 69 % des exonérations totales du régime général), la loi de finances pour 2006 avait institué un financement de ceux-ci par l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale. Il s'agissait des impôts et taxes suivants : une fraction égale à 100 % de la taxe sur les salaires ; le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ; le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ; le droit de consommation sur les produits intermédiaires ; le droit de consommation sur les alcools ; la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ; la TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ; la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs, etc.

Le produit de ces transferts représentait entre 21 et 22 milliards d'euros. La somme faisait l'objet d'une répartition entre différentes caisses au prorata de la perte de recettes occasionnée par les allègements. Les caisses concernées étaient notamment la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ou encore la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Ce dispositif a été fondamentalement modifié en 2011. En effet, la compensation des allègements généraux par le panier fiscal a été supprimée et les recettes qui composaient le « panier fiscal » ont été affectées aux différents régimes de sécurité sociale. Seuls demeurent compensés par des recettes fiscales affectées¹⁷ les allègements concernant les heures supplémentaires et complémentaires. Autrement dit la plupart des exonérations sont maintenant compensées par des dotations de l'État.

b) La mise en place et le développement d'une fiscalité sociale

52. La sécurité sociale en France a, pendant longtemps, été très majoritairement financée par des cotisations assises sur les salaires. Un tel système soulève deux types d'interrogations :

1. Les ressources ainsi dégagées sont-elles suffisantes pour assurer l'équilibre financier des régimes ? La réponse doit être avancée. Certes, dans un système qui reste à base d'assurance comme le nôtre, il existe un lien évident et quasi mécanique entre le niveau de l'activité économique, l'importance de l'emploi salarié privé, et le volume de cotisations collectées par les organismes de sécurité sociale.

Mais il faut aussi tenir compte de l'évolution des dépenses, et notamment de celles, sans cesse croissantes, liées à des actions de solidarité (et dont les variations sont donc indépendantes du mécanisme de l'assurance).

2. L'assiette du financement est-elle satisfaisante ? La question se pose sous un double aspect :

— un aspect économique : c'est le problème du coût du travail et de son incidence sur la compétitivité.

17. Notamment : TVA brute sur les producteurs d'alcool, contribution sociale sur les bénéfices des sociétés, droit de consommation des tabacs...

**Recettes par catégorie et par branche
des régimes obligatoires de base de sécurité sociale
Exercice 2013**
(en milliards d'euros)

	MALADIE	VIEILLESSE	FAMILLE	ACCIDENTS du travail- maladies professionnelles	RÉGIMES de base
Cotisations effectives	84,0	117,6	36,0	12,5	250,2
Cotisations prises en charge par l'Etat	1,4	1,4	0,6	0,0	3,4
Cotisations fictives d'employeur	0,6	38,1	0,1	0,3	39,2
Contribution sociale généralisée	64,7	0,0	9,9	0,0	74,7
Impôts, taxes et autres contributions sociales	28,9	18,4	8,4	0,1	55,9
Transferts	2,5	36,9	0,3	0,1	29,2
Produits financiers	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Autres produits	2,7	0,6	0,6	0,5	4,4
Recettes	185,0	213,1	55,9	13,7	457,0

Source : LFSS 2013, annexe C.

Solde des opérations courantes du régime général (hors opérations en capital)

(en milliards d'euros et en droits constatés)

	199-9	200-0	200-1	200-2	200-3	200-4	200-5	200-6	200-7	200-8	200-9	201-0	201-1	2012(p)	2013 (p)
Maladie	-0,7	-1,6	-2,1	-6,1	-10,6	-11,6	-8,0	-5,9	-4,6	-4,4	-10,6	-1,6	-8,6	-5,5	-8,7
Accidents du travail	0,2	0,4	0	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1	-0,5	0,2	-0,7	-0,7	-0,2	-0,1	-0,2
Retraite	0,8	0,5	1,5	1,7	1,5	-0,3	-1,9	-1,9	-4,6	-5,6	-7,2	-8,9	-6	-5	-4
Famille	0,2	1,4	1,7	1,0	0,3	0,4	-1,3	-0,9	0,2	-0,3	-1,8	-2,7	-2,6	-2,5	-3,3
Total régime général	0,5	0,7	1,2	-3,5	-8,9	-11,3	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2	-20,3	-23,9	-17,4	-13,1	-16,1

Source : CCSS Rapport, octobre 2012.

— un aspect social : faire en sorte que l'effort de financement soit réparti le plus équitablement possible. La réponse, sur ce point aussi, était doublement négative.

Dans ces conditions, comment réformer le système ? Fallait-il substituer à un financement, alimenté principalement par des cotisations, et ayant pour fondement l'assurance, un financement reposant essentiellement sur l'impôt, et ayant pour fondement la solidarité ? Fallait-il, de toute façon, élargir l'assiette des prélèvements sociaux et devait-on opter pour la proportionnalité de ces nouveaux prélèvements ou pour leur progressivité ?

La législation a opté, par étapes progressives, pour une fiscalisation renforcée de la sécurité sociale. L'instrument de cette fiscalisation a été la création, en 1991, d'un impôt affecté, la *contribution sociale généralisée* (CSG). Mais ce nouvel impôt a profondément évolué : destiné à l'origine à assurer une plus grande justice dans l'assiette des prélèvements sociaux, il est devenu aujourd'hui le premier des impôts directs, et modifie profondément le système de financement de la sécurité sociale.

- L'objectif initial de la réforme

53. Lorsque la CSG a été créée dans la loi de finances pour 1991, le but recherché n'était pas d'accroître les ressources de la sécurité sociale et de répondre ainsi au déficit toujours croissant. L'opération était neutre au départ, puisque la création de ce nouvel impôt s'accompagnait de la suppression ou de la minoration d'autres ressources, de façon à laisser inchangé le total des prélèvements obligatoires. Il s'agissait essentiellement de modifier l'assiette du financement social, en l'élargissant à des catégories de revenus non touchés jusqu'alors.

- L'évolution de la CSG et son statut actuel

54. Qu'est-ce que la CSG ? C'est une imposition¹⁸ qui fait l'objet d'une autorisation annuelle du Parlement dans la loi de financement de la sécurité sociale. Elle a quatre caractères principaux :

— c'est un impôt affecté, qui déroge donc à la règle de l'universalité. Il sert à financer partiellement l'assurance-maladie, les allocations familiales, la CADES, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la CNSA.

— c'est un impôt direct, et c'est le premier des impôts directs par son rendement. En 2011 le produit net de la CSG s'est élevé à 86,4 milliards d'euros, il est de plus de 90 milliards pour 2013. La CSG est ainsi devenue une ressource prépondérante parmi les impôts affectés à la sécurité sociale, tandis que la part des cotisations diminue régulièrement depuis 1996.

Cette montée en puissance de la CSG est due à des augmentations successives de son taux depuis sa création. En 1993 d'abord, où son taux est passé de 1,1 % à 2,4 %, mais cette fois sans compensation comme cela avait été le cas pour la CSG initiale ; puis en 1997, première année d'application des réformes issues du plan Juppé, le taux est relevé d'un point, de 2,4 % à 3,4 % ; enfin en 1998, où la majoration est beaucoup plus forte, puisque la CSG est portée de 3,4 % à 7,5 % mais il est vrai avec un effet de basculement des cotisations maladie au bénéfice de l'impôt. La CSG se substitue presque intégralement aux cotisations maladie qui sont supprimées.

— C'est un impôt dont l'assiette est considérablement élargie par rapport à celle des cotisations sociales. Il s'applique, en effet, aux revenus d'activité, aux revenus de remplacement et aux revenus du capital.

- Par revenus d'activité, il faut entendre, non seulement les revenus salariaux, mais aussi tous les revenus non salariaux, ceux des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles.

- Les revenus de remplacement concernent, d'une part, les retraités imposables (environ 55 % des retraités) et la plupart des prestations sociales : allocations de chômage (lorsque ces allocations sont inférieures au SMIC brut-environ 8 % des demandeurs d'emploi) ; primes des agents de l'État et des collectivités territoriales ; sommes versées dans le cadre d'accords d'intéressement, indemnités de licenciement ou de mise à la retraite (depuis 1997) ; indemnités journalières versées par la sécurité sociale à l'occasion de maladie, de maternité, ou d'accident du travail (également depuis 1997).

- Les revenus du capital auxquels s'applique la CSG sont constitués par l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers, y compris, depuis 1997, les revenus échappant à l'IRPP en raison d'un abattement fiscal (dividendes d'actions et revenus d'obligations). Seule exception : les revenus de l'épargne populaire (livret A, Codevi, livret d'épargne populaire).

— Quatrième caractère de la CSG : c'est un **impôt proportionnel**, et non pas progressif. Avec l'impôt proportionnel, le taux de prélèvement reste constant, quel que soit le montant du revenu ; l'impôt progressif est, au contraire, un impôt dont le taux croît avec le revenu. La progressivité de l'impôt ayant généralement

18. Voir CC 285 DC. 28 déc. 1990 et 384 DC. 19 déc. 1996.

été considérée comme un élément de justice sociale (parce qu'elle est censée assurer une égalité de sacrifices entre les contribuables), il pourrait paraître choquant de faire peser plus lourdement ce nouvel impôt sur les revenus modestes que sur les revenus élevés. Mais ce jugement, s'il est partiellement fondé, doit être tempéré par plusieurs observations :

1. Les prélèvements sociaux opérés sous forme de cotisations ont, eux, un caractère partiellement *dégressif*, autrement dit le taux *effectif* de cotisations est d'autant plus faible que les revenus sont plus élevés. Telle était au moins la situation avant le basculement, en 1998, de la cotisation d'assurance-maladie sur la CSG. Cet effet dégressif des cotisations sociales résultait, à la fois, du plafonnement des cotisations et de leur déductibilité. Le déplafonnement progressif auquel on avait procédé en 1982, 1984 et 1989, pour l'assurance-maladie puis pour les cotisations d'allocations familiales et d'accidents du travail, n'avait que partiellement compensé la dégressivité du système, au-delà d'un certain niveau de revenu. La CSG qui, dans tous les cas, est proportionnelle paraît donc plus juste que le système antérieur qui, lui, était dégressif. Cependant, sa déductibilité partielle risque de perpétuer une source d'inégalités.

2. Elle constitue, tout compte fait, un progrès dans le sens d'une répartition plus équitable des prélèvements obligatoires. Le financement de la sécurité sociale repose désormais sur une base plus large qu'une assiette exclusivement salariale, puisque 10 % du produit de la CSG proviennent des revenus du capital. D'autre part, le risque de fraude fiscale est minoré, puisqu'elle est prélevée à la source pour les produits de placement et les revenus de remplacement, ce qui garantit la fiabilité du recouvrement. Le Conseil des impôts a ainsi estimé à près de 100 % (99,7 %) le taux global de recouvrement de la CSG.

Par ailleurs, même si sa proportionnalité peut prêter à critique, la CSG, couplée avec l'impôt sur le revenu qui, lui, est fortement progressif, atténue d'une certaine manière les effets du caractère dégressif d'autres impôts, en particulier des impôts indirects sur la consommation, comme la TVA et la TICPE. Le poids du prélèvement indirect est, en effet, décroissant en fonction du revenu des ménages¹⁹.

Il en est de même pour cet impôt direct local qu'est la taxe d'habitation, qui est l'impôt direct payé par le plus grand nombre de contribuables. On constate, en effet, que la valeur locative de l'habitation, qui constitue l'assiette de cette taxe, croît avec le revenu, mais sans lui être proportionnelle. La CSG, au total, apparaît donc comme un impôt socialement équitable d'autant qu'elle ne pèse plus sur les revenus faibles avec le mécanisme de la PPE (prime par l'emploi) (v. *infra*, n° 603). Son extension constitue, en outre, le mode de financement le moins pénalisant pour l'économie et l'emploi (*a fortiori* si les effets récessifs que son augmentation engendre sur la consommation des ménages, par une diminution du revenu, sont compensés, et au-delà, par une diminution plus que proportionnelle des cotisations sociales).

19. La propension à consommer tendant à diminuer lorsque le revenu s'élève, le poids de l'impôt indirect va donc décroissant, sauf si les taux de l'impôt sont fortement modulés selon le degré de nécessité des produits. V. Rapport Ducamin, *Études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages*, La Documentation française, 1996, p. 46.

Par ailleurs, la nécessité d'apurer le passif de la sécurité sociale, accumulé depuis 1993, a conduit à la création d'un nouvel impôt, destiné à rembourser cette dette. Tel fut l'objet de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui a créé la CRDS – Contribution pour le remboursement de la dette sociale – ainsi qu'un organisme autonome chargé de l'amortissement, la CADES – Caisse d'amortissement de la dette sociale. Les dispositions de cette ordonnance ont été modifiées et étendues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

CSG par affectataire

(Montants en millions d'euros et évolution en %)

	2010		2011		2012		2013	
	ME	%	ME	%	ME	%	ME	%
Tous régimes - brut	84 006		86 672	3,2	89 131	3,6	92 040	2,5
Tous régimes - net	83 079		86 389	4,0	89 708	3,9	91 888	2,4
FSV net	9 280		9 631	3,8	9 995	3,8	10 217	2,2
FSV	9 384		9 670	3,0	10 015	3,0	10 264	2,5
Reprises nettes des provisions et ANV	-104		-39		-19		-47	
CNSA net	1 124		1 156	2,0	1 198	3,0	1 228	2,5
CADES net	2 270		5 576	145,6	5 755	3,2	5 897	2,5
Régimes de base net	70 405		70 026	-0,5	72 759	3,9	74 546	2,5
Régimes maladie autres que CNAM net	7 846		7 963	1,5	8 099	1,7	8 318	2,7
Régimes général net	62 553		62 063	-0,8	64 660	4,2	66 228	2,4
CNAM net	50 518		52 776	4,5	54 995	4,2	56 323	2,4
CNAM	51 214		52 995	3,5	55 099	4,0	56 427	2,4
Reprises nettes des provisions et ANV	-697		-219		-104		-104	
CNAF net	12 038		9 287	-22,8	9 665	4,1	9 906	2,5
CNAF	12 164		9 312	-23,4	9 665	3,8	9 906	2,5
Reprises nettes des provisions et ANV	-126		-25		0		0	

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A).

CSG par assiettes

(Montants en millions d'euros et évolution en %)

CSG (tous régimes)	2010		2011		2012		2013	
	ME	%	ME	%	ME	%	ME	%
Contribution Sociale généralisée	84 006		86 672	3,2	89 831	3,6	92 040	2,5
Sur les revenus d'activité	59 514		60 753	2,1	62 731	3,3	64 077	2,1
Sur les revenus de remplacement	15 101		15 566	3,1	16 233	4,3	16 949	4,4
Sur majorations et pénalités	212		181	-14,5	183	1,3	189	3,0
Sur les revenus du capital	8 779		9 822	11,9	10 328	5,2	10 480	1,3
Sur revenus patrimoine	3 763		3 940	4,7	4 159	5,6	4 249	2,2
Sur revenus placement	5 016		5 882	17,3	6 168	4,9	6 210	0,7
Sur les jeux	400		350	-12,0	356	1,9	365	2,0
Reprises nettes des provisions et ANV	-927		-283		-124		-152	
CSG nette	83 079		86 389	4,0	89 708	3,8	91 888	2,4

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A).

c) Le traitement de la dette sociale et son remboursement

55. Depuis 1986, le résultat d'exercice du régime général avait été constamment négatif, et ce n'est que grâce aux excédents comptables enregistrés antérieurement que le solde de trésorerie n'était devenu déficitaire qu'à compter de l'exercice 1990. Depuis lors, et en particulier depuis 1993, la situation n'avait cessé de se dégrader, et les avances, tant de la Caisse des dépôts que du Trésor, de se multiplier. En octobre 1993, les avances avaient été supprimées et remplacées par un prêt exceptionnel de la Caisse des dépôts à l'ACOSS d'un montant de 17 milliards d'euros. La loi de finances pour 1994 avait transféré cette dette à l'État, et prévu que le Fonds de

solidarité vieillesse (FSV), doté de recettes propres (droits sur les alcools, et une partie de la CSG) en assurerait sur 15 ans le remboursement au budget général.

Le plan d'assainissement des comptes sociaux soumis en 1996 à l'approbation du Parlement s'est préoccupé d'apurer la totalité du passif, c'est-à-dire les déficits cumulés du régime général de la fin de 1993 à 1996. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 y a ajouté, outre le dépassement du déficit prévu de 1996, les déficits de 1997 et de 1998. Soit, au total, un déficit des régimes sociaux à apurer de 31,5 milliards d'euros. C'est pourquoi la nécessité de trouver les ressources nécessaires a conduit à créer un nouvel impôt, la CRDS, et à mettre en place un organisme autonome chargé du remboursement de cette dette, la CADES.

On soulignera que la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale oblige, pour qu'il y ait transfert de dette vers la CADES, que l'opération soit accompagnée de l'affectation de recettes nouvelles à la caisse afin que la durée d'amortissement de la dette sociale ne soit pas allongée.

Reprises de dette par la CADES depuis l'origine

En milliards d'euros

Année de reprise de dette	Dette reprise cumulée	Amortissement annuel	Amortissement cumulé	Situation nette de l'année
1996	23,2	2,2	2,2	- 21,1
1997	25,2	2,9	5,1	- 20,1
1998	40,3	2,4	7,5	- 32,8
1999	42,2	3,0	10,5	- 31,7
2000	44,1	3,2	13,7	- 30,4
2001	46,0	3,0	16,8	- 29,2
2002	49,0	3,2	20,0	- 29,0
2003	53,3	3,3	23,3	- 30,0
2004	92,4	3,3	26,6	- 65,7
2005	102,0	2,6	29,3	- 72,7
2006	107,7	2,8	32,1	- 75,6
2007	107,6	2,6	34,7	- 73,0
2008	117,6	2,9	37,5	- 80,1
2009	134,6	5,3	42,8	- 91,8
2010	134,6	5,1	47,9	- 86,7
2011	202,4	11,7	59,6	- 142,8
2012	209,2	12,1	71,7	- 137,3
2013 (p)	217,1	12,4	84,1	- 132,9

α) Le nouvel impôt : la CRDS

56. La CRDS (Contribution au remboursement de la dette sociale) est un impôt, donc non déductible, au départ d'une durée limitée de 13 ans mais qui est maintenant bien installé et dont l'assiette est aujourd'hui identique à celle de la CSG.

Les revenus exclus de l'assiette de la CRDS sont donc peu nombreux. Il s'agit essentiellement des minima sociaux, des pensions militaires d'invalidité, des rentes d'accidents du travail et surtout des livrets d'épargne exonérés (livret A).

Le taux de la CRDS a été fixé à 0,5 %, son produit est d'environ 6 milliards d'euros par an.

β) La nouvelle structure : la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)

57. Les opérations d'apurement du passif ont été confiées à un établissement public administratif national – la CADES – créé par un décret du 26 avril 1996, sur le modèle de la Caisse d'amortissement de la dette publique. Cet organisme, dont la durée de vie initiale était en principe limitée à 13 ans, a une double mission : il reprend à sa charge la dette cumulée du régime général, et celle du régime d'assurance-maladie des travailleurs non salariés, et il se substitue au Fonds de solidarité vieillesse pour verser annuellement à l'État la contrepartie financière de la charge assumée par ce dernier depuis 1994 au titre du passif arrêté à fin 1993. Depuis sa création (1996) et jusqu'au 31 décembre 2012, la CADES a repris pour 209 milliards d'euros de dettes. Après le remboursement de 71 milliards d'euros en 2012 la somme restant à amortir est évaluée à 137 milliards d'euros (132,9 milliards sont prévus pour 2013), c'est d'ailleurs la raison pour laquelle on estime que la suppression de la CADES ne pourrait intervenir qu'en 2024.

Pour accomplir sa mission, la CADES dispose de ressources propres, comme le patrimoine immobilier locatif des caisses nationales de sécurité sociale, ou le produit du remboursement par les États étrangers des dettes sanitaires qu'ils ont contractées auprès des établissements hospitaliers publics français. Mais ce sont là des ressources secondaires ou aléatoires. L'essentiel de ses moyens financiers provient de la CRDS (6,3 milliards en 2011), de la CSG (5,5 milliards), du prélèvement social sur les revenus de capitaux (1,6 milliard), du Fonds de réserve pour les retraites (2,1 milliards) et des emprunts auxquelles elle procède auprès des marchés financiers (plus de 40 milliards en 2012).

Bénéficiant de la garantie de l'État, mais jouissant d'une grande liberté d'action, elle est considérée par les investisseurs comme un émetteur sûr bien que l'agence de notation Standards and Poors ait abaissé sa note début 2012 à la suite de celle de l'État. Elle gère sa dette avec habileté, toutefois, le bon accomplissement de sa mission dépend largement du montant de la dette sociale qu'elle est appelée à supporter. Or, sur ce point, il convient de rappeler que la loi organique relative au financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 ne permet pas, on l'a dit, d'alourdir la dette prise en charge par la CADES sans transfert de recettes correspondantes. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette disposition (n° 2005-519 DC) et par conséquent sans nouvelle ressource

ou sans augmentation de la CRDS, il n'est pas possible de faire supporter de nouvelles dettes à la CADES. On pouvait ainsi présumer que sauf une baisse de ressource ou une augmentation des taux d'intérêts, il ne devait pas y avoir lieu à un prolongement de la durée d'amortissement de la dette sociale par la CADES. Or, il semble qu'une augmentation importante des prélèvements obligatoires apparaisse difficile compte tenu de la nécessité pour l'État d'accompagner la reprise économique. Dans ces conditions, comme on l'a dit, il est probable que la durée de la CADES soit prorogée de quelques années encore (une prorogation de douze ans reporterait le remboursement de la dette à 2024). On peut par conséquent légitimement s'interroger sur l'avenir de cet organisme : disparaîtra-t-il vraiment une fois sa mission terminée ou sera-t-il finalement pérennisé par le législateur, pour financer par exemple le fonds de réserve des retraites ?

3. La normalisation du processus de financement de la sécurité sociale

a) Les lois de financement de la sécurité sociale

58. La révision constitutionnelle du 22 février 1996 a voulu mettre fin à un paradoxe : l'absence de tout contrôle effectif du Parlement sur les comptes des régimes sociaux contraste, en effet, avec les pouvoirs de décision qu'il détient, en théorie tout au moins, sur le budget de l'État. Le Parlement vote annuellement près de trois cents milliards d'euros de dépenses de l'État, et autorise, en regard, les recettes nécessaires pour assurer l'équilibre. En revanche, il n'exerce aucun pouvoir réel sur des dépenses sociales dont le montant représente plus de 500 milliards d'euros. De plus, la très grande majorité des recettes de la sécurité sociale, tout en échappant au domaine des lois de finances, provient de prélèvements obligatoires. Ceux-ci constituent sans nul doute des « contributions publiques » dont, selon les termes mêmes de la Déclaration des droits de l'homme (art. 14), les citoyens ont le droit de constater « la nécessité », directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants.

De multiples tentatives avaient été faites pour tenter de réduire cet angle mort du contrôle parlementaire. Certes, l'information des assemblées sur les comptes sociaux avait été prévue par de nombreux textes, du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget (art. 3) jusqu'à la loi du 25 juillet 1994. Ce dernier texte avait marqué un progrès important, puisque l'information donnée était désormais globalisée et prévoyait le dépôt par le gouvernement d'un rapport d'ensemble annuel lors de l'ouverture de la session parlementaire. Ainsi fut fait, d'ailleurs, en novembre 1995.

Mais de l'information à la décision, il y avait une marge qui n'avait jamais été réellement franchie. À la fin des années 1980, M. Michel d'Ornano, alors Président de la commission des finances de l'Assemblée, avait été à l'origine d'une loi organique qui étendait aux régimes sociaux, d'une façon d'ailleurs restrictive, le domaine de la loi prévu par l'article 34 de la Constitution. Mais cette loi organique fut considérée comme dépourvue de toute base constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 7 janvier 1988. Seule une révision de la Constitution pouvait permettre de sortir de cette impasse

juridique et c'est, en effet, le constat qu'avait fait, en février 1993, le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le Doyen Vedel.

La révision du 22 février 1996 a donc modifié les articles 34, 39 et 47, 1^o de la Constitution de 1958, cette révision étant elle-même complétée par une loi organique du 22 juillet 1996. Les principes de la réforme ont été fixés par le nouvel alinéa ajouté à l'article 34. Il est ainsi formulé :

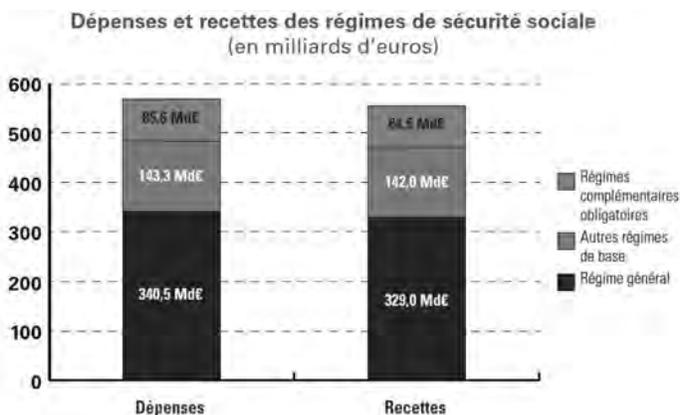
« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Au point de vue juridique, l'introduction dans notre droit de cette nouvelle catégorie législative pose le problème de la nature de ces textes, notamment par rapport aux lois de finances. La réponse à cet égard est claire : s'agissant de la procédure, les similitudes sont fortes ; il en va, en revanche, tout à fait autrement sur le plan du contenu et des pouvoirs conférés au Parlement.

En matière de procédure, on ne peut qu'être frappé par les ressemblances entre les solutions adoptées. Dans l'un et l'autre cas, un délai global d'examen est assigné au Parlement (70 jours pour les lois de finances, 50 jours pour les lois de financement de la sécurité sociale), faute de quoi les dispositions du projet pourront être mises en œuvre par ordonnance. L'Assemblée nationale, pour les deux catégories de textes, est saisie en priorité des projets de loi, et se voit impartir en première lecture un délai maximum, passé lequel le gouvernement saisit le Sénat (ce délai étant de 40 jours après le dépôt du projet pour les lois de finances, et de 20 jours pour les lois de financement). Enfin, le souci de garantir une cohérence entre loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale a conduit à fixer à l'automne la discussion de cette dernière. Par ailleurs, il est prévu des lois de financement rectificatives qui jouent en principe un rôle analogue à celui des textes législatifs modifiant le budget en cours d'année.

En revanche, s'agissant du fond – c'est-à-dire des pouvoirs du Parlement sur les comptes sociaux – la situation se présente de façon tout à fait différente. La normativité des votes du Parlement est une normativité atténuée par rapport à celle qui régit les lois de finances. C'est ainsi qu'il se prononce sur des « objectifs de dépenses », et non sur des crédits, et que sa maîtrise des recettes reste limitée puisqu'il continue à ne pas fixer le taux des cotisations. Certes, l'examen des lois de financement de la sécurité sociale va au-delà du simple débat d'orientation, puisqu'il aboutit à l'adoption d'un texte, mais il constitue une sorte de processus législatif imparfait, dont le caractère impératif sera variable²⁰.

20. Cf. B. Cieutat, « Le projet de la loi de financement de la sécurité sociale : une innovation ? », in *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, ouvr. coll. sous la dir. de M. Bouvier, LGDJ, 2006.



(*) Les dépenses consolidées tous régimes de base et complémentaires obligatoires (552,6 Mde) et les recettes consolidées (538,6 Mde) sont inférieures à la somme des dépenses et recettes de chacun des sous-ensemble.

Source : PLFSS 2013.

b) La loi organique du 2 août 2005 relative au financement de la sécurité sociale

59. La loi organique du 2 août 2005 a eu pour objectif d'améliorer le processus mis en place par la révision constitutionnelle du 22 février 1996²¹. Cette loi, dans le cadre de laquelle sont adoptées les LFSS depuis 2006, se caractérise par un meilleur pilotage des finances de la sécurité sociale avec une plus grande cohérence des lois de financement, une meilleure lisibilité et une transparence accrue, ainsi qu'une logique de la performance. On retrouve dans cette loi les objectifs qui sont ceux de la LOLF du 1^{er} août 2001, à savoir la double préoccupation d'élargir le pouvoir des parlementaires et d'instituer une culture de résultat. Sa philosophie générale est de développer le processus démocratique dans le champ des finances sociales en l'articulant à un processus de rationalisation de la gestion.

Plusieurs mesures vont dans ce sens. La loi introduit un débat d'orientation budgétaire pour les lois de financement de la sécurité sociale. Ce débat est commun avec celui qui concerne le budget de l'État. Elle introduit également une dimension pluriannuelle dans la présentation des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses. Cette intégration des prévisions dans un cadrage pluriannuel se traduit par une présentation de la LFSS en quatre parties. Une partie concerne le dernier exercice clos, une autre l'exercice en cours, une troisième expose les recettes et l'équilibre général de l'année à venir, la quatrième traite des dépenses de l'année à venir. Par ailleurs, chaque LFSS expose les perspectives de dépenses et de recettes pour les quatre années à venir. Il faut aussi souligner une plus grande

21. Cf. E. Douat, « La nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale », in *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, op. cit. Cf. également J.-L. Matt, « Les lois de financement de la sécurité sociale : vers une intégration dans le budget de l'État », in *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, ouvr. coll. sous la dir. de M. Bouvier, LGDJ, 2004.

transparence de la LFSS du fait d'une présentation et d'une adoption par branche des recettes et des dépenses qui se traduit par un vote du Parlement sur des tableaux d'équilibre et par conséquent sur des soldes, branche par branche ; en effet, le rapprochement des prévisions de recettes et de dépenses est devenu possible pour les trois niveaux que représentent le régime général, les régimes obligatoires de base, les organismes qui concourent à leur financement (par exemple le Fonds de solidarité vieillesse). S'appliquent également les principes de sincérité, de régularité et de fidélité des comptes, principes dont la Cour des comptes est chargée de vérifier la bonne application. Enfin, la loi du 2 août 2005 introduit les acteurs politiques et sociaux à la culture de performance déjà présente dans la LOLF du 1^{er} août 2001. En effet, une annexe, jointe à la LFSS, expose les « programmes de qualité et d'efficacité » pour chaque branche ; figurent à ce titre les objectifs auxquels sont associés des indicateurs ainsi qu'une présentation des résultats des derniers exercices.

Ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit public notifié (1)	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Dette publique notifiée (1)	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
Dette publique nette (2)	62,3	72,0	76	78,7	82,4
Recettes publiques	49,9	49,2	49,5	50,6	51,8
Dépenses publiques	53,3	56,8	56,6	55,9	56,5
Prélèvements obligatoires	43,2	42,1	42,5	43,7	45

(1) : au sens du traité de Maastricht.

(2) : dette publique notifiée diminuée de certains éléments d'actif.

Champ : France.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques (en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
État	-63,6	-117,1	-121,8	-87,7	-80
Odac (1)	-5,1	-4,6	9,1	-2,7	-2,5
Administrations publiques locales	-9,4	-5,9	-1,4	-1,5	-3,1
Administrations de sécurité sociale	13,5	-15,0	-23,3	-14	-13,1
Total des administrations publiques	-64,6	-142,6	-137,3	-105,9	-98,8
Déficit public notifié (2)	-64,3	-142,2	-136,8	-105,4	-98,2

(1) : organismes divers d'administration centrale.

(2) : au sens du traité de Maastricht.

Dettes publiques (1)

	Au 31/12/2011				Au 31/12/2012			
	Dettes publiques notifiées		Dettes publiques nettes		Dettes publiques notifiées		Dettes publiques nettes	
	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB
État	1 335,3	66,7	1 271,2	63,5	1 439,9	70,9	1 348,1	66,3
Organismes divers d'admin. centrales	10,4	0,5	-2,0	-0,1	9,9	0,5	-2,9	-0,1
Administrations locales	166,6	8,3	157,0	7,8	173,7	8,5	163,9	8,1
Administrations de sécurité sociale	204,6	10,2	149,0	7,4	210,3	10,3	186,1	8,2
Total administrations publiques	1 716,9	85,8	1 575,2	78,7	1 833,8	90,2	1 675,1	82,4

(1) : au sens du traité de Maastricht.

Source : Insee, comptes nationaux – base 2005.

Principales dépenses et recettes des administrations publiques en 2012

	Admin. publiques centrales (y compris État)	État	Admin. publiques locales	Admin. de sécurité sociale	Admin. publiques ¹
En milliards d'euros					
Total des dépenses¹, dont :	453,0	421,2	242,5	548,9	1 151,1
<i>consommations intermédiaires²</i>	36,3	25,1	49,1	25,5	111,0
<i>rémunérations des salariés</i>	134,7	117,5	72,3	60,7	267,7
<i>intérêts²</i>	44,3	44,3	5,4	5,9	55,1
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	87,2	66,5	23,5	418,0	528,7
<i>formation brute de capital fixe</i>	9,7	4,9	45,4	8,6	63,7
Total des recettes¹, dont :	370,5	341,2	239,4	535,8	1 052,3
<i>impôts et cotisations sociales</i>	331,1	313,8	124,3	493,8	949,2
<i>recettes de production</i>	12,3	5,5	40,3	20,0	72,6
<i>revenus de la propriété</i>	7,8	6,7	2,7	3,5	13,4
Capacité (+) / Besoin (-) de financement	- 82,6	- 80,0	- 3,1	- 13,1	- 98,8
Gains (+) / Pertes (-) sur swaps	0,0	0,3	0,0	0,3	0,6
Déficit notifié	- 82,6	- 79,7	- 3,1	- 12,8	- 98,2
Évolution 2012 (en %)					
Total des dépenses, dont :	1,8	1,6	3,1	3,2	2,9
<i>consommations intermédiaires²</i>	4,9	7,7	3,5	3,8	4,0
<i>rémunérations des salariés</i>	1,3	1,0	3,1	1,9	1,9
<i>intérêts²</i>	- 2,6	- 2,6	2,7	9,7	- 0,7
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	3,7	3,8	3,2	3,5	3,5
<i>formation brute de capital fixe</i>	- 3,9	- 2,3	3,5	- 1,3	1,7
Total des recettes, dont :	4,4	4,4	2,4	3,4	3,9
<i>impôts et cotisations sociales</i>	5,8	5,8	3,8	3,6	4,4
<i>recettes de production</i>	- 0,3	- 8,7	2,0	2,3	1,7
<i>revenus de la propriété</i>	- 27,3	- 28,3	1,7	0,9	- 16,9

1. Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des APU dans leur ensemble.

2. Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim) sur les intérêts versés.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

Chapitre 2

Un environnement transformé

60. Les cultures et les idéologies économiques, les modèles nationaux peuvent être très divers. Certains pays présentent une sensibilité particulière à certains phénomènes, et il est hasardeux de prétendre décrire, et encore moins prédire, les évolutions de longue période, tant les situations sont diverses selon les États et les conjonctures.

On doit cependant prendre conscience des profondes transformations qui ont affecté l'environnement économique, financier et monétaire depuis les années 1990. Ces transformations sont de trois ordres : le rôle croissant joué par les mécanismes de marché dans l'économie, la maîtrise de l'inflation et la stabilisation du niveau des prix, enfin – et par contraste – l'instabilité des marchés financiers, à la fois structurelle et conjoncturelle.

Section 1

La primauté retrouvée du marché

61. L'économie de marché est très largement considérée comme inséparable du capitalisme, ce système d'organisation économique qui associe propriété privée, libre entreprise, et recherche du profit. Elle constitue aujourd'hui le modèle de fonctionnement de l'économie jugé le plus apte à assurer le progrès économique global et l'allocation optimale des ressources. Les démocraties occidentales, au cours de leur histoire, y compris de leur histoire récente, n'ont jamais remis en cause les principes du système qui a fondé leur développement. Mais ce modèle dont il faut d'abord étudier les caractéristiques générales, est susceptible de plusieurs variantes en fonction de la culture propre aux pays qui l'appliquent¹. De plus, pendant plus de quatre-vingt ans, la gravité des crises économiques, les exigences des économies de guerre, les pressions d'une demande sociale accrue ont conduit les États occidentaux à lui apporter des limitations ou des correctifs sur les effets desquels ils s'interrogent aujourd'hui.

1. Cf. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, éd. du Seuil 1991.

§ 1. Les caractéristiques de l'économie de marché

62. Très schématiquement, l'économie de marché se définit par quatre caractères principaux :

C'est une économie *décentralisée*, qui donne priorité aux décisions des agents économiques de base – particuliers et entreprises. Ce faisant, elle crée, au sein de la société, un espace de rationalité et un espace de réciprocité². Elle est censée favoriser les comportements rationnels, parce que chacun, entrepreneur, épargnant, consommateur, s'efforce de maximiser son intérêt et concourt ainsi à une meilleure productivité globale. Les défenseurs de l'économie de marché soulignent en particulier que l'entreprise est généralement seule à même de déterminer de façon pertinente, les volumes de production, le niveau et la nature des investissements, et les conditions de prix. Toute décision centralisée, affirment-ils, entraîne des effets de déperdition dans l'utilisation des ressources. L'économie de marché, d'autre part, en multipliant les échanges individuels, renforce la société civile qui, au lieu d'être dépendante de l'État, devient pour lui un véritable partenaire.

C'est une économie de *confrontation*, fondée sur la circulation de l'information et sur la concurrence. Confrontation entre l'offre et la demande : en économie de marché, le prix est une résultante, et la seule contrainte qui s'impose à l'entrepreneur est celle du coût de production. Mais aussi confrontation entre les agents économiques, salariés et employeurs, représentants du capital et représentants du travail. Cette situation de concurrence est une caractéristique essentielle du marché, parce que c'est elle qui assure le dynamisme de l'économie.

C'est une économie dont le moteur est la *recherche du profit*. Le profit joue un rôle privilégié dans l'économie de marché, parce qu'il constitue, pour les entreprises, une condition de survie, et permet le financement des investissements. Sa fonction est, en quelque sorte, résumée dans ce qu'on a appelé la théorie de Schmidt, du nom de l'ex-chancelier allemand : « Les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Le profit est donc au cœur de la doctrine libérale.

C'est, enfin, une économie *ouverte*. Ouverte à l'intérieur comme à l'extérieur. Néanmoins, les forces qui sont à l'œuvre dans le marché tendent constamment, pour se protéger elles-mêmes, à limiter les effets de la concurrence, et à vider ainsi de leur substance les principes actifs de l'économie de marché. Son bon fonctionnement suppose donc une vigilance particulière vis-à-vis de ces dérives naturelles que sont les situations de monopole ou les abus de position dominante (d'où l'importance de ces questions dans les traités européens). Il implique aussi, en particulier pour les sociétés cotées sur le marché financier, une transparence de gestion qui doit se traduire par la sincérité des comptes et la crédibilité des organismes ou autorités chargés de leur contrôle. Ouverte à l'intérieur, l'économie de marché doit l'être aussi sur l'extérieur : la liberté des échanges, le refus du protectionnisme constituent ses corollaires naturels.

2. L'expression est empruntée à H. Puel. Cf. son article « Oui à l'économie de marché », in *La Croix*, 30 mai 1991.

§ 2. Le désengagement de l'État

63. Durant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, tout s'est passé comme si les États occidentaux, tout en inscrivant leur politique financière dans le cadre théorique de l'économie de marché, s'étaient, en réalité, par des interventions de toute nature, efforcés de modeler le marché selon leurs préférences. L'État était ainsi devenu l'instrument privilégié de régulation de l'économie.

La crise des années 1970 a remis en cause, non pas le principe même de l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale, mais l'ampleur et le niveau qu'elle avait atteints dans les trente années précédentes. Elle a suscité une interrogation collective tant sur l'efficacité que sur la légitimité de cette intervention.

L'efficacité de cette intervention a d'abord été contestée pour des raisons tenant à la société elle-même. Les conditions d'exercice du pouvoir dans la société contemporaine ont changé. Le concept d'État providence (le « Welfare State ») impliquait celui d'un décideur, ayant la maîtrise du calcul économique, se situant au-dessus de la mêlée, et agissant souverainement au mieux des intérêts bien compris de la collectivité. Ce postulat a été démenti par l'évolution de la société elle-même, qui, à son tour, a réagi sur la conception que l'État avait de sa propre gestion. Les rapports de subordination ont, de plus en plus, laissé place à des rapports de négociation entre acteurs sociaux qui détiennent chacun des pouvoirs dans leur sphère, mais qui reçoivent leurs informations et élaborent leurs stratégies au sein d'un ensemble social qui se modifie et se recompose sans cesse. On s'est ainsi rapproché de la conception de la nature et du rôle de l'État défendus par certains auteurs américains³.

L'expérience a, par ailleurs, montré à quel point était simpliste l'idée selon laquelle la micro-économie pouvait être réduite à la condition de serviteur passif d'une macro-économie orientée et dirigée par l'État. Les dépenses publiques, la fiscalité, la monnaie et le crédit ne sont pas les seuls déterminants de l'économie, quelle que soit leur importance stratégique : les décisions prises au sein de la micro-économie, les réactions qu'engendre toute modification des règles du jeu par l'État, les relations entre les différents acteurs privés, nationaux et internationaux, affectent profondément et rapidement l'économie globale, et sont susceptibles de déjouer ou d'annuler les projections faites au niveau de l'État. Enfin, le ralentissement de la croissance, conjugué avec le maintien de la demande sociale à un très haut niveau, a rappelé aux États qu'il leur fallait prendre en compte le coût de leur gestion et de leurs interventions par rapport à l'objectif poursuivi, autrement dit tenir compte d'une sorte de rapport qualité-prix à l'échelle collective.

3. « L'État n'est pas un acteur monolithique, mais une entité complexe qui englobe de multiples domaines ; il est constitué à la fois par les organisations gouvernementales et par ce noyau dur d'acteurs du secteur privé dont les intérêts doivent être pris en compte ». F.-O. Laumann et David Knoke, "The increasingly organization State" in *Society*, janv.-févr. 1988, p. 24. Cf. J.-P. Lassale, « Les "lobbies" aux États-Unis : privatisation ou démocratisation du pouvoir ? », *Revue française d'études américaines* 2-1995.

Ce n'est pas seulement l'efficacité de l'intervention de l'État qui a été contestée, notamment sous ses aspects financiers, mais aussi la légitimité même de cette intervention. Les attitudes individuelles, face à la redistribution sociale, se sont, elles aussi, modifiées, principalement dans les pays anglo-saxons, et notamment aux États-Unis. Les élections au Congrès de novembre 1994 avaient montré qu'aux yeux de la grande majorité des électeurs la redistribution, telle qu'elle était pratiquée, était non seulement inefficace, mais surtout illégitime. Les pays européens, dans leur grande majorité, participent d'une culture différente, qui privilégie la cohésion sociale et attribue à l'État un rôle important dans son maintien. Cependant, dans ces pays aussi, et notamment en France, la crise financière de l'État Providence a mis en évidence l'existence de tensions sur le partage des efforts financiers, et a soulevé le problème des comportements individuels. Conséquence inévitable du passage d'un système d'assurance à un système fondé sur la solidarité⁴.

À des degrés divers, dans tous les États occidentaux, le rôle de l'État reste important. Mais l'idée que c'est le marché, et non l'État, qui est l'instrument global de régulation de l'économie fait désormais l'objet d'un large consensus toutefois largement nuancé par la nécessité de répondre énergiquement aux effets de la crise économique et financière de la fin des années 2010 qui se poursuit encore aujourd'hui. Néanmoins, cette idée a eu deux conséquences : elle s'est traduite, tout d'abord, par la volonté de mettre fin à la gestion administrée de l'économie ; elle a fait aussi sentir ses effets au sein de l'État lui-même qui, au moins dans certains domaines, s'est aligné sur les principes de l'économie de marché.

A La fin de l'économie administrée

64. Le désengagement de l'État, à l'époque contemporaine, s'est opéré de plusieurs façons :

— La plus spectaculaire a été, d'une part, le mouvement de dénationalisations qui a affecté les économies occidentales. En Grande-Bretagne qui a fait figure de pionnier dans ce domaine, plus d'une quarantaine d'entreprises ont été privatisées de 1979 à 1994. L'Allemagne a mené à son terme la politique de privatisation des entreprises publiques de l'ex-RDA, et l'organisme chargé de mener à bien ces opérations, la Truhandanstalt (THA) a été dissoute à la fin de 1994. L'Italie et l'Espagne ont mis en œuvre un programme important de transfert au secteur privé⁵. En France, venant après les nationalisations de 1981-1982, les lois de privatisation de 1986 et de 1993 ont conduit, par étapes successives, à la privatisation d'une vingtaine de sociétés, dont, depuis 1993, la BNP, l'UAP, Rhône-Poulenc, Elf Aquitaine, la SEITA, Usinor-Sacilor,

4. Cf. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, éd. du Seuil 1994, et rapport de la Commission présidée par A. Minc.

5. *Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie*, préface d'Y. Guyon, Notes et études documentaires, n° 5024, 1995-19. En juin 2000, l'Institut pour la reconstruction industrielle (IRI) – holding publique italienne, qui détenait 50 % du capital des sociétés par action italiennes, et contrôlait plusieurs banques – a été supprimé. Sa fermeture est symbolique du retrait de l'État dans l'économie italienne.

Pechiney. De nouvelles opérations de privatisations ont été engagées depuis 1996, comme par exemple France Telecom, Air France ou encore le GAN, Thomson CSF, la Société Marseillaise de Crédit, Aéroport de Paris... Cette politique s'explique certes par les nécessités budgétaires et les besoins de financement de l'État. Mais elle répond surtout à la pression exercée par le modèle européen d'économie de marché qui conduit à limiter le secteur public.

Il faut noter que les effets de la privatisation sont multipliés par les filiales directes des sociétés ex-nationalisées ou les entreprises dont le capital est détenu majoritairement par plusieurs entreprises publiques sans qu'aucun groupe public n'en assure à lui seul le contrôle. Ces firmes sortent, elles aussi, du secteur public.

On soulignera encore le regroupement des entreprises par secteur d'activité, le plus significatif étant la fusion Gaz de France/Suez décidée par les assemblées générales des actionnaires le 16 juillet 2008 (première cotation en bourse le 22 juillet). Cette opération a permis la création d'un groupe mondial, GDF-Suez.

Cette politique de privatisations, entamée en 1986 et poursuivie depuis lors, laisse cependant subsister un important secteur public dans notre économie. L'État continue à détenir ou à contrôler des entreprises publiques ou des établissements de statut très divers, où il exerce, directement ou indirectement, une influence dominante (par exemple, la SNCF, La Française des Jeux, Radio France, etc.).

— L'État, en France, a, d'autre part, très largement cessé de protéger l'industrie des aléas du marché et la politique industrielle qu'il suit n'est plus celle de l'« État brancardier »⁶ comme cela avait été le cas de 1974 à 1984. Il a renoncé à maintenir en état de survie artificielle des entreprises condamnées, et il a tiré les leçons de l'expérience. Il est, en effet, contradictoire d'aider les entreprises par des concours spécifiques, et, en même temps, de les affaiblir en optant pour une politique globale qui favorise un mauvais partage de la valeur ajoutée. Une telle politique ne peut éviter, à terme, la perte inéluctable de compétitivité, c'est-à-dire le chômage et la disparition de l'entreprise⁷.

— L'État a, enfin, pratiqué, à tous les niveaux, une politique de déréglementation. Le mouvement a commencé aux États-Unis et en Grande-Bretagne à la fin des années 1970 pour s'accroître au début des années 1980. On a assisté, dans ces pays, à un relâchement délibéré du contrôle de l'État sur un certain nombre d'activités (transports, énergie, télécommunications et, surtout, secteur financier). Les Communautés européennes ont, elles aussi, poursuivi une politique axée sur cet objectif.

En France, la politique de déréglementation a pris deux formes principales :

— Elle s'est traduite, d'une part, par une déréglementation des prix. Le retour à la liberté des prix et à la libre concurrence, annoncé dès 1984-1985, a été consacré par l'Ordonnance du 1^{er} décembre 1986 (art. 62). Toutefois, il s'agit d'une liberté encadrée, et qui n'est pas absolue. Il existe un important domaine dérogatoire, concernant principalement les prix et tarifs de service en

6. E. Cohen, *L'État brancardier. Politique du déclin industriel (1974-1984)*, éd. Calmann-Lévy, 1989.

7. E. Cohen, *op. cit.*, p. 321.

situation de monopole (électricité, gaz, médicaments, tarifs des professions de santé, etc.). Dans ces domaines, un décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après avis de l'Autorité de la Concurrence.

— Elle a conduit, d'autre part, à la déréglementation financière. Depuis 1984, on a assisté à une réforme profonde des marchés financiers français dont l'idée directrice a été de supprimer le cloisonnement qui caractérisait l'organisation des marchés de capitaux, et de mettre fin à l'encadrement quantitatif et autoritaire du crédit.

On a, parallèlement, multiplié les innovations financières avec les risques que l'on connaît, et créé de nouveaux produits qui permettent de mieux répondre aux besoins de financement et d'investissement des emprunteurs et des prêteurs. Reste à déterminer, mais ceci est un autre problème, à qui profite, en définitive, cette modernisation financière : à l'économie de marché et aux entreprises, à qui elle procure de nouvelles facilités, ou à l'État lui-même qui, grâce à ces nouveaux instruments, place, encore plus facilement, ses emprunts ? La libéralisation peut avoir aussi des effets paradoxaux...

Mais la réhabilitation du marché ne traduit pas seulement la volonté de désengagement de l'État par rapport au reste de l'économie. Elle fait sentir ses effets au sein de l'État lui-même, notamment dans le secteur économique et financier.

B Le passage à une culture de gestion

65. Ce changement de culture a d'abord concerné les entreprises publiques, notamment celles qui bénéficient ou ont longtemps bénéficié d'une situation de monopole comme par exemple la SNCF. Ces entreprises se sont développées dans le cadre d'une économie protégée et sont appelées à vivre désormais dans un environnement « dérégulé ». Elles doivent donc passer, compte tenu à la fois de la compétition internationale et des exigences communautaires, d'une culture de monopole à une culture de concurrence.

Certes, la loi de nationalisation de 1982 avait érigé en principe l'autonomie de gestion des entreprises publiques. « Soumises pour l'essentiel de leur gestion aux dispositions de droit commun de la législation commerciale, elles seront placées sur un strict plan d'égalité avec les grandes entreprises du secteur privé » (Exposé des motifs du projet de loi de nationalisation). Mais les conditions dans lesquelles cette autonomie a été mise en œuvre ont clairement montré les ambiguïtés de l'État actionnaire. Tantôt, en effet, notamment dans le secteur concurrentiel, cette autonomie s'est traduite par une quasi-indépendance de l'entreprise, et notamment de son Président dans la définition des choix stratégiques. Les banques généralistes publiques (BNP, LCL) ou les groupes d'assurance (UAP, AGF, GAN) ont ainsi suivi des stratégies parfois radicalement différentes, dans la fixation desquelles l'État n'est pas intervenu. De même, dans le domaine industriel, nombre d'opérations ont-elles été décidées par l'entreprise elle-même, par exemple l'accord Volvo-Renault en 1989, avalisé par une loi de juillet 1990.

Mais, parallèlement, l'autonomie des entreprises publiques s'est trouvée limitée par des contraintes inconnues d'un actionnaire privé. L'État n'a pas

hésité à intervenir dans la gestion de ces entreprises lorsqu'il l'estimait politiquement nécessaire. On l'a vu lors de la récession de 1992-1993 avec le gel des licenciements dans le secteur public. On pourrait aussi rappeler la tentative faite en 1992 pour créer auprès du Premier ministre de l'époque – Madame Édith Cresson – une cellule de décision stratégique en matière de politique industrielle publique⁸.

En dépit de ces réserves, il n'en reste pas moins que les entreprises publiques, y compris celles du secteur monopolistique, tendent, de plus en plus, à s'intégrer au marché et à évoluer dans un cadre concurrentiel. Leur politique commerciale, et notamment leur politique tarifaire, en témoigne. Dans le cadre de leurs politiques commerciales, *le concept de client tend à se substituer à celui d'usager*.

Mais la réhabilitation du marché, et la prise en compte d'un contexte concurrentiel, n'a pas concerné les seules entreprises publiques. Elle s'est manifestée au sein de l'État lui-même, et notamment dans sa gestion financière. Ce souci d'efficacité s'est notamment traduit comme nous le verrons, dans la gestion de la dette de l'État. Celui-ci a, depuis plusieurs années, réorganisé et modernisé les conditions de la mise sur le marché de ses titres – les « valeurs du Trésor ». Il a non seulement diversifié ses produits, mais aussi modifié leur gestion, en adoptant de nouvelles méthodes de placement, adaptées notamment aux investisseurs étrangers et en restructurant périodiquement ses dettes. L'État s'est fait le VRP de sa propre dette. La loi du marché est ainsi devenue la règle commune à laquelle il a accepté de se plier en acceptant le prix du marché et en renonçant à tout privilège fiscal.

En revanche, l'introduction d'une « culture de gestion » au sein de l'administration de l'État s'est révélée plus difficile ; elle s'est parfois heurtée à de fortes résistances lorsqu'il s'est agi d'en réformer l'organisation. Dans notre pays, la transposition au secteur public de la logique « coût-efficacité » qui prévaut dans le secteur privé suscite souvent de fortes résistances corporatives. Toutefois, l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) depuis le 1^{er} janvier 2006 conduit progressivement les administrations à adopter une logique de résultats, largement similaire à celle en vigueur dans l'entreprise. Plus encore la « révision générale des politiques publiques » (cf. *infra*, n° 264) mise en œuvre depuis le printemps 2007, remplacée aujourd'hui par la Modernisation de l'administration publique (MAP), a donné lieu à une restructuration des services, notamment par la fusion de certains d'entre eux.

8. Sur tous ces points, on consultera avec intérêt, le rapport de la Commission des finances du Sénat, *Les ambiguïtés de l'État actionnaire*, n° 591, 1993-1994.

Section 2

L'inflation contrôlée

66. Bien que toute schématisation soit nécessairement réductrice, on peut cependant, s'agissant de l'environnement monétaire, distinguer deux périodes dans notre histoire récente : la première coïncide avec la crise de la seconde moitié des années 1970 et se traduit à la fois, par de fortes tensions inflationnistes, et par la généralisation d'une économie d'endettement. La seconde débute avec les années 1980, et se prolonge encore aujourd'hui, même si certains indicateurs semblent traduire la persistance ou la réapparition de phénomènes que l'on pouvait croire entièrement maîtrisés. Les trente-cinq dernières années ont, en effet, été marquées par une désinflation quasi générale et le passage d'une économie de débiteurs à une économie de créanciers.

§ 1. Les années 1970 : tensions inflationnistes et économie d'endettement

67. L'inflation est un phénomène d'ajustement entre une offre insuffisante et une demande excédentaire qui se traduit par deux symptômes : une hausse générale des prix et une dégradation continue de la valeur de la monnaie. Le processus de dérèglement monétaire qu'elle constitue a été souvent décrit. Ainsi, l'école de Chicago a-t-elle mis l'accent sur l'importance de la masse monétaire dans une économie. Si cette masse s'accroît très rapidement, plus rapidement que la croissance de l'économie et que l'offre de biens sur le marché, les prix augmenteront de façon quasi mécanique pour ajuster l'offre et la demande. C'est ce qu'on appelle la théorie *quantitativiste* de la monnaie, selon laquelle il existe une relation entre la quantité de monnaie en circulation et le niveau général des prix⁹. Précision essentielle : une grande partie de la monnaie en circulation est créée par les banques, sous la forme de crédits accordés aux particuliers ou aux entreprises. On comprend ainsi pourquoi la politique du crédit est partie intégrante de la politique monétaire.

Mais les causes de l'inflation sont multiples. Elle peut être alimentée par les déficits publics, financés par des circuits souvent complexes, mais qui finalement mettent à contribution la Banque Centrale, chargée de l'émission de la monnaie. Elle peut être aggravée par des comportements collectifs. Les anticipations jouent un rôle important dans ce processus. Le manque de confiance dans la valeur d'une monnaie se traduit par des hausses de précaution qui, elles-mêmes, déclenchent toute une série de revendications salariales. C'est le fameux cercle vicieux prix-salaires. Elle est aussi renforcée par la rigidité des structures sociales et économiques, par l'absence de concurrence, et même utilisée comme un mode provisoirement indolore de solution des problèmes ou des conflits (exemple : en France, les accords de Grenelle en 1968). L'inflation, dans un premier temps, a souvent des effets calmants et euphorisants.

9. Cette relation est symbolisée par l'équation d'Irving Fisher : $M \times V = P \times T$.

L'inflation peut aussi être importée et avoir une origine internationale. Les guerres et les crises entraînent généralement, pour des raisons diverses (hausse des matières premières, constitution de stocks, pénurie de main-d'œuvre), une hausse accélérée des prix. Cela a été le cas en 1950, avec la guerre de Corée, en 1966-1967 aux États-Unis avec la guerre du Vietnam, dans les années 1970-1980 avec les chocs pétroliers. L'inflation contemporaine a été aussi favorisée par le fonctionnement du système monétaire international et le rôle de monnaie de réserve joué par le dollar : la prolifération des euro-dollars, c'est-à-dire des dollars détenus hors du territoire des États-Unis, notamment par des banques européennes, a conduit à une inflation de crédits, et par conséquent de monnaie.

Mais si l'inflation a été l'une des caractéristiques de l'économie d'après guerre, l'évolution de son taux n'a pas été uniforme dans tous les pays industrialisés. Relativement faible au milieu des années 1950 jusqu'au milieu des années 1960, on constate pratiquement dans tous les pays développés une accélération de son rythme à partir de 1967 et un véritable dérapage entre 1973 et 1979, dû pour une part au renchérissement brutal du prix du pétrole, et aux crises de 1973 et de 1979.

Par ailleurs, tous les pays développés n'ont pas réagi de la même manière ni au même moment devant ce phénomène. La RFA, par exemple, pour des raisons liées à son histoire, a toujours fait preuve d'une grande vigilance vis-à-vis des tensions inflationnistes et des risques qu'elles impliquaient. En revanche, la France a longtemps vécu sur une véritable *culture de l'inflation* qui lui a permis de financer sa croissance au moindre coût social. Tout se passe comme s'il avait existé, dans la société française, une sorte de tentation inflationniste virtuelle que la permanence d'un certain nombre de facteurs de tensions pouvait aisément transformer en réalité.

L'inflation s'est, par ailleurs, accompagnée, à partir des années 1970, et à l'échelle mondiale, d'une *progression considérable de l'endettement*. Pour partie, l'inflation a favorisé ce phénomène par l'abondance des disponibilités monétaires qu'elle suscite, et par l'allègement des charges des débiteurs qu'elle permet. Mais inversement, l'endettement a aussi favorisé et encouragé l'inflation. Le développement excessif du crédit se traduit, en effet, par une création monétaire qui n'est plus gagée par un surplus d'activité économique et de création de richesse, et qui repose souvent sur de simples anticipations spéculatives. La progression trop rapide et injustifiée de la masse monétaire conduit ainsi à une hausse rapide des prix, caractéristique de l'inflation.

L'expansion du crédit et des liquidités a été l'une des caractéristiques de la décennie 1970-1980. De 1969 à 1980, les réserves monétaires mondiales ont été multipliées par douze.

Cette généralisation de l'endettement a pris une double forme : externe et interne. L'endettement extérieur s'est considérablement accru, en particulier celui des pays en voie de développement. La dette de ces derniers a été multipliée par 6 entre 1971 et 1982. Elle est passée de 100 milliards de dollars en 1971 à 626 milliards en 1982.

L'expansion de cette dette a été rendue possible grâce aux facilités de crédit offertes par le système bancaire international et le recyclage des

« pétrodollars ». À partir de 1973, en effet, les pays pétroliers, ceux qui composent l'OPEP, ont été subitement dotés de ressources considérables qui excédaient leurs capacités d'emplois. Les pays non producteurs avaient, en revanche, à subir un prélèvement de plusieurs points sur leur richesse nationale, en raison de la hausse du coût de l'énergie. L'ajustement s'est fait de la façon suivante : le système bancaire international a servi d'intermédiaire pour prêter aux pays en voie de développement les capitaux recueillis auprès des États pétroliers. En 10 ans, de 1973 à 1983, la dette extérieure auprès des banques des pays en voie de développement non pétroliers est passée de 32 à 247 milliards de dollars. Celle des pays de l'Est a été multipliée par 6. Elle est passée de 10 à 61 milliards de dollars.

La philosophie du système était simple : grâce au crédit qui leur était ainsi consenti, les pays en voie de développement pourraient continuer à acheter aux pays industrialisés des biens d'équipement, et ces équipements leur serviraient ultérieurement à rembourser les dettes ainsi contractées. Il y avait là comme l'application d'un raisonnement keynésien à l'échelle internationale – la mise en place d'un circuit monétaire international fondé sur des anticipations.

Jusqu'en 1978-1979, le système a fonctionné à peu près correctement. Les taux d'intérêt restaient supportables pour les pays débiteurs et l'évolution des termes de l'échange (rapports entre prix relatifs des biens exportés et importés) était à peu près satisfaisante. Mais le système s'est déréglé à la fin de la décennie pour plusieurs raisons. Les politiques anti-inflationnistes adoptées à la fin des années 1970 et au début de 1980 par la plupart des pays industrialisés (et inaugurées par MM. Thatcher en Grande-Bretagne) ont provoqué une chute des importations en provenance du Tiers-monde. D'autre part, la hausse des taux d'intérêt et celle du dollar à partir de 1980 ont aggravé considérablement, pour ces pays, la charge de la dette. Il en est résulté une situation de *quasi-faillite* de nombre de pays débiteurs (dont le Mexique en 1982, le Brésil, la Pologne) et une situation potentiellement inflationniste. La multiplication des créances douteuses, au sein de l'économie mondiale, risquait, en effet de déboucher à tout moment sur une crise des liquidités globales. Or les États, à l'époque contemporaine, ne peuvent se permettre de laisser se développer une crise de cette nature que les opinions publiques ne toléreraient pas, et qui affecteraient très directement le commerce international et l'activité économique. La solution ultime consiste alors, pour les Banques centrales ou les organismes financiers internationaux, à injecter les liquidités nécessaires pour permettre au système de continuer à fonctionner.

À la croissance de l'endettement *externe* s'est ajoutée celle de l'endettement *interne*, qui a progressé à la fois au niveau des entreprises, des particuliers et de l'État.

Le phénomène d'*endettement des entreprises* a été particulièrement marqué en France qui accusait un retard sensible sur les autres pays industrialisés en matière de recours au crédit. De 1965 à 1975, le crédit aux entreprises a progressé en moyenne de 20 % par an. À partir des années 1970, la crise accentue encore ce phénomène. Comme la marge bénéficiaire des entreprises s'amenuise, et qu'elles peuvent de moins en moins autofinancer leurs investissements, elles recourent de plus en plus aux sources externes : marché boursier et, surtout, crédit bancaire. Elles sont ainsi conduites à mobiliser des ressources

importantes, à des taux d'intérêt de plus en plus élevés. Il en résulte une forte progression de leurs charges financières et une fragilisation de leur situation. Le financement des investissements n'est plus assuré sur une base saine.

La croissance de l'endettement est aussi le fait *des particuliers*. De 1965 à 1975, le crédit aux particuliers progresse de 30 % par an, notamment pour l'acquisition de logements (rôle de l'inflation destructrice de dettes). Les taux de croissance du crédit, aux entreprises comme aux particuliers, sont ainsi très supérieurs aux taux de croissance des économies, d'où le reproche fait aux banques d'avoir contribué, par leur comportement, à entretenir l'inflation.

Enfin, *les États* eux-mêmes n'ont cessé de s'endetter, en raison de la montée en puissance des déficits publics, qui sont notamment financés par l'emprunt. Les États, en raison même de la croissance de leurs charges, sont devenus les clients privilégiés des marchés financiers, nationaux et internationaux. Ils absorbent ainsi une large partie de l'épargne disponible.

Tensions inflationnistes récurrentes, souvent considérées comme le prix à payer pour le maintien de la croissance, et généralisation d'une économie d'endettement ont ainsi caractérisé le contexte économique des décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Mais, à partir des années 1980, ce contexte, sous l'influence conjuguée des circonstances et des politiques, va profondément se transformer. La désinflation, la déréglementation, l'internationalisation vont modifier l'environnement des politiques financières publiques aussi bien que le comportement des acteurs économiques privés. Pour autant, cette nouvelle donne n'est pas synonyme de stabilité permanente.

§ 2. L'ère de la désinflation

68. Les trente-cinq dernières années ont été dans la plupart des pays occidentaux, marquées par la désinflation, c'est-à-dire par un ralentissement considérable de la hausse annuelle des prix. En France, par exemple, et malgré les poussées inflationnistes actuelles, cette hausse annuelle qui était de 13,9 % en 1981 n'est plus que d'environ 2 % (2,5 % pour la zone euro en 2012, 2 % prévu pour 2013).

Cette désinflation générale a été due à plusieurs facteurs. Elle est, pour partie la conséquence des politiques monétaires volontaristes visant à contrôler la masse monétaire en élevant les taux d'intérêt, mises en œuvre à la fin des années 1970 et au début des années 1980. L'exemple type en est la politique suivie par le *Fédéral Reserve Board* aux États-Unis, sous l'impulsion de Paul Volcker. Mais elle résulte aussi d'une exacerbation de la concurrence, notamment internationale, concurrence d'autant plus vive qu'une politique systématique d'ouverture au commerce international et de développement de la liberté des échanges a été poursuivie (*Uruguay Round-Accords de Marrakech 1994*). Elle est, enfin, liée à l'intégration financière internationale et à la vigilance des grands investisseurs internationaux quant au maintien de la valeur de leur patrimoine. Un pays menacé d'inflation risque de voir fuir les capitaux dont il a besoin.

Tous ces facteurs constituent un appel à la sagesse monétaire. Mais la baisse généralisée du taux d'inflation dans les pays occidentaux a eu pour résultat de substituer, au niveau interne, une économie de désendettement à l'économie d'endettement qui prévalait antérieurement.

Cette situation nouvelle a entraîné deux conséquences :

— Il est désormais impossible de compter sur l'inflation pour alléger le poids de la dette. Ce constat a d'ailleurs conduit les entreprises françaises, à la fois des années 1980, à donner priorité à leur désendettement. La politique antérieure dite de l'« effet de levier » – mieux vaut recourir à l'emprunt qu'aux fonds propres pour financer les investissements – a été alors abandonnée. Les intérêts versés qui, en 1981, représentaient près de 35 % de l'excédent brut d'exploitation, n'en représentaient plus que 20 % en 1992. Par ailleurs, la crise financière récente a encore amplifié ce phénomène. Ceci explique, à la fois, un taux très élevé d'autofinancement, et une très grande sélectivité des investissements. À cet égard, l'indice Natixis montre un taux d'autofinancement qui s'est considérablement accru, dépassant ou approchant souvent 100 %. On ajoutera que si la désinflation a contraint les entreprises à une rigueur accrue dans leur gestion¹⁰ elle a aussi alourdi la dette de l'État, puisque celui-ci doit verser les intérêts de ses emprunts et rembourser le capital dans une monnaie qui garde sa valeur.

— La désinflation a entraîné, en effet une baisse importante des taux d'intérêt nominaux puisque le loyer de l'argent n'a plus besoin d'être indexé sur la dépréciation de la monnaie. Mais il arrive fréquemment et c'est, notamment, le cas de la France, que cette désindexation ne soit pas complète. Le taux d'inflation est faible, mais les taux d'intérêt nominaux relativement élevés, bien qu'en baisse. La différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux d'inflation définit le taux d'intérêt réel, celui qui permet de mesurer réellement le poids de l'endettement. Dans les années 1970, les taux d'intérêt réels étaient négatifs et favorisaient une économie d'emprunteurs. L'inverse est vrai aujourd'hui, et la désinflation profite essentiellement aux détenteurs de capital, et notamment aux générations les plus âgées : les débiteurs, pénalisés par la désinflation, sont plus jeunes que les épargnants, favorisés par des taux d'intérêt qui restent rémunérateurs.

La réduction de l'inflation constitue donc l'une des caractéristiques essentielles de la « nouvelle donne » économique. De profondes transformations dans l'économie ont désormais brisé le mécanisme par lequel la hausse des prix se diffusait des producteurs aux consommateurs, puis se répercutait sur les salaires.

Cependant les facteurs qui peuvent alimenter ou relancer une dynamique inflationniste n'ont pas entièrement disparu, et ils sont d'ailleurs toujours potentiellement présents comme on peut actuellement le constater. Le risque inflationniste semble cependant limité pour plusieurs raisons¹¹ bien qu'il reste une

10. Toute immobilisation inutile coûte cher. Des stocks importants pouvaient être naguère source de plus values. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La gestion de la trésorerie est devenue prioritaire.

11. Il y en a au moins quatre qui tendent à limiter un processus de reprise de l'inflation : la concurrence mondiale à laquelle sont désormais confrontées les entreprises ne leur permet plus d'augmenter leurs prix ; la montée du chômage et la déréglementation du marché du travail pèsent sur les salaires, et bloquent tout déclenchement de la spirale prix-salaires ; la hausse des matières premières n'a qu'une incidence limitée sur le prix de revient final des produits ; les banques centrales n'hésitent plus à remonter les taux d'intérêt à la première alerte.

menace permanente notamment du fait de l'augmentation du prix du pétrole. Et puis, si les facteurs mécaniques de hausse des prix et des salaires ne peuvent développer tous leurs effets, et donc avoir un impact négatif sur la croissance, en revanche ils peuvent conduire à un durcissement des politiques monétaires, et indirectement provoquer le même résultat.

Section 3

L'instabilité des marchés financiers

69. Si, dans l'ordre interne, les facteurs de stabilité semblent désormais l'emporter sur les éléments d'incertitude, au niveau international, les risques de crises financières subsistent. Celles-ci peuvent prendre diverses formes qui sont le plus souvent associées entre elles : crises monétaires, qui peuvent conduire à des fluctuations ou à des modifications brutales des taux de change, ou crises boursières qui entraînent une chute du cours des actions ou des obligations.

§ 1. L'instabilité monétaire internationale

70. Le retour à la stabilité interne des prix n'a pas pour autant entraîné la stabilité externe des monnaies. Faute, en effet, d'un véritable système régulateur à échelle internationale, il existe une incertitude permanente sur les taux de change qui alimente un véritable marché des monnaies à l'échelle mondiale. La déréglementation totale des marchés monétaires et financiers autorise et encourage des mouvements de capitaux d'une telle ampleur qu'ils peuvent, à tout moment, fragiliser une monnaie jusqu'à rendre inévitable sa dévaluation. Cette instabilité monétaire internationale est partiellement due à la liberté et à l'importance des mouvements spéculatifs puisque ceux-ci, par le biais des différentiels entre monnaies, ont précisément pour but de maximiser des gains. Des anticipations, négatives ou positives sur la valeur d'une monnaie, conduisent à des ventes ou à des achats massifs de cette monnaie, et affectent directement sa stabilité. Ces capitaux se déplacent selon les places financières et la fluctuation des cours. Leur importance est sans commune mesure avec les ressources que les Banques Centrales, surtout lorsqu'elles agissent isolément, peuvent mobiliser pour contrecarrer les mouvements spéculatifs. Le volume moyen des transactions quotidiennes sur le marché des changes internationaux s'élevait fin 1998 à 2 000 milliards de dollars, soit cent fois plus que le montant quotidien du commerce mondial de biens et de services, c'est maintenant plus de 4000 milliards qui s'échangent chaque jour. Mais la spéculation, c'est-à-dire la recherche d'un bénéfice à très court terme sur le marché des monnaies, n'explique pas, à elle seule, l'instabilité monétaire internationale. Celle-ci est largement due à un système de réactions en chaîne qui lie les monnaies les unes aux autres, et qui est aggravé par des politiques monétaires encore largement soumises aux intérêts nationaux.

Certes, la création de l'euro a rendu impossible la spéculation sur les changes à l'intérieur de l'Euroland, mais la valeur de la nouvelle monnaie européenne dépend elle-même du jugement quotidien de marchés internationaux particulièrement fluctuants. Par exemple, la côte de l'euro qui était de 1,49 dollar début décembre 2009, n'est que légèrement au-dessus de 1,20 dollar (1,29) fin mai 2013.

Les monnaies ne sont pas seules à être interdépendantes ; les marchés boursiers le sont aussi. Instabilité monétaire, caractérisée par la fluctuation des taux de change, et instabilité financière, symbolisée notamment par les crises boursières, sont des composantes de l'environnement contemporain.

§2. Les crises boursières

71. Leur importance tient aux conséquences qu'elles peuvent avoir sur toute une série de variables économiques : liquidités disponibles et solvabilité de la demande, volume et orientation de l'épargne, etc. Une crise boursière peut engendrer un processus déflationniste qui se propagera à l'ensemble de l'économie.

Les États, en raison de leur rôle et, aussi, parce qu'ils demeurent responsables aux yeux de l'opinion publique de l'état de santé de l'économie, ne sauraient rester indifférents devant l'évolution des marchés boursiers. Plus la logique du marché s'impose à eux et plus ils doivent prendre en compte, dans leur politique générale de finances publiques, l'évolution et les réactions des marchés financiers. Celles-ci reposent très largement sur des mécanismes psychologiques d'évaluation et d'anticipation qui font aussi partie du contexte économique dans lequel se situe aujourd'hui l'action de l'État.

Ces mouvements erratiques des marchés boursiers ne relèvent, certes pas d'un modèle unique. Les raisons et les circonstances qui les expliquent sont très variables. Mais ils s'inscrivent tous, cependant, dans un contexte commun : le développement des marchés de capitaux à l'époque contemporaine, mais aussi la fragilisation de ces mêmes marchés pour des raisons structurelles.

A La diversité des crises boursières

72. La crise boursière du 24 octobre 1929 – le fameux jeudi noir – constitue, dans la mémoire collective de l'Occident, l'archétype de ce qu'est un krach boursier. Entre la fin du mois d'octobre 1929 et le milieu du mois de novembre, l'indice des actions à Wall Street – le Dow Jones – allait chuter de moitié, ce qui entraîna, pour les épargnants et les spéculateurs, une perte de l'ordre de 30 milliards de dollars, ou, en termes techniques, une déflation d'actifs d'un montant équivalent.

Cette crise boursière s'était située dans un environnement à trois dimensions : le développement de la spéculation, les faiblesses cachées de l'économie réelle, et une progression excessive de l'endettement international privé. D'une part, à partir du début en 1928, une véritable frénésie spéculative avait saisi la bourse de New York, encouragée par la pratique des « ventes sur marge », c'est-à-dire des achats à crédit. D'autre part, et malgré sa prospérité apparente, l'économie

américaine présentait des signes de fragilité qui, à l'époque, étaient passés largement inaperçus. Le pouvoir d'achat des agriculteurs et des salariés avait baissé, réduisant d'autant les possibilités de consommation (situation qui donnera, ultérieurement, naissance à l'analyse keynésienne). Enfin, durant la décennie 1920, l'endettement international privé, dont la majeure partie consistait dans des dettes à court terme, s'était considérablement développé. La crise du système bancaire américain, elle-même conséquence du krach boursier, allait avoir pour conséquence une déflation brutale du crédit au niveau mondial. Tous ces facteurs, conjugués avec les erreurs commises par le Gouvernement Fédéral et le système de Réserve, expliquent la gravité de la crise des années 1930, les réactions en chaîne qu'elle a engendrées, et l'empreinte qu'elle a laissée dans la mémoire collective.

Il serait, certes, possible de trouver des analogies entre les conditions prévalant en 1929 et celles existant à l'époque contemporaine, par exemple au milieu des années 1980, voire aujourd'hui. Mais ces analogies ne sont jamais absolues, et le mécanisme des crises ne peut se réduire à un schéma unique. Dans les décennies 1980 et 1990 et 2000, les crises boursières présentent des profils différents, en fonction de leur origine et du contexte dans lequel elles se sont situées. Les unes sont liées à l'évolution réelle ou anticipée des taux d'intérêt, et des perspectives de profit. D'autres sont induites par le développement d'une spéculation excessive qui entraîne ce qu'on appelle des « corrections » en langage boursier. Certaines, enfin, tirent les conséquences de l'appréciation erronée portée sur certains marchés et sur la politique des États qui avait attiré la confiance des investisseurs. Mais, dans tous les cas, et à travers cette diversité de profils, on peut identifier des sources communes d'instabilité : la contagion du désordre par les taux d'intérêt, l'instabilité des taux de change et l'extrême fragilité des marchés monétaires et boursiers liés entre eux, l'impossibilité, pour les gouvernements de maîtriser la globalisation financière.

Le krach boursier de 1987 constitue un exemple de crise du premier type. Il s'est traduit par une chute brutale et importante du cours des actions à la bourse de New York. Le Dow Jones, le 19 octobre 1987, a enregistré une baisse de 22,6 %. (En octobre 1929, lors du « jeudi noir », la baisse avait été de 12,6 %). Cette baisse s'est répercutée sur toutes les places financières. Le marché, en outre, était caractérisé par son absence de liquidité c'est-à-dire l'impossibilité de trouver des acheteurs, y compris pour les « blue chips », les valeurs sûres, et par son extrême instabilité.

À l'origine du krach, une forte augmentation des taux d'intérêt à long terme depuis l'été 1987, et un conflit germano-américain sur la politique monétaire. Conflit qui n'était pas nouveau, lié à la volonté des États-Unis de supprimer ou de limiter le déficit persistant de leurs échanges extérieurs, en développant notamment leurs exportations. Cette préoccupation était déjà à l'origine en 1971 de la décision de laisser flotter unilatéralement le cours du dollar en établissant son inconvertibilité par rapport à l'or. Décision qui traduisait une sorte de protectionnisme monétaire puisqu'en favorisant la baisse du dollar sur le marché des changes, elle devait renforcer la position commerciale des États-Unis sur les marchés étrangers.

À la fin des années 1980, la pression américaine prend une forme différente. Les États-Unis exigent des pays dont la balance des paiements était fortement

excédentaire qu'ils accroissent leurs importations (en agissant sur la demande intérieure, éventuellement au prix d'une injection de monnaie c'est-à-dire d'une certaine dose d'inflation). C'est ce qu'on appelle « la politique des locomotives », déjà mise en œuvre en 1978-1979 par l'Allemagne et le Japon. Mais le scénario avait alors mal tourné par la RFA. La conjonction d'un accroissement des importations et d'une aggravation brutale de la facture pétrolière avait conduit à l'apparition d'un très fort déficit de la balance des paiements allemande.

En 1987, les États-Unis, devant le refus allemand de revenir à une politique de ce type, menacent de provoquer une baisse délibérée du dollar en cessant de le soutenir sur le marché des changes. Leur objectif est toujours le même : stimuler leurs exportations à travers une forme de dumping monétaire. Mais cette politique, compte tenu de leur position débitrice, risquait de provoquer une hausse des taux d'intérêt et impliquait donc un risque de récession ultérieure. La déclaration du Secrétaire au Trésor américain a immédiatement provoqué la méfiance des milieux boursiers, et contribué à déclencher une chute brutale des cours.

La sanction de mouvements spéculatifs excessifs explique un second type de crises boursières. Le modèle en est fourni par une nouvelle chute des cours à Wall Street en octobre 1989 et surtout par le véritable krach de la bourse de Tokyo en 1990. Aux États-Unis, la fin des années 1980 avait été marquée par un endettement de plus en plus risqué, contrepartie d'OPA purement spéculatives¹². Ces OPA avaient fait pendant un temps, monter le cours des titres boursiers. Mais il a suffi que des emprunteurs aient des difficultés à rembourser leurs dettes, à la suite d'une OPA, pour qu'un doute généralisé s'installe sur la solvabilité des créances, et provoque, par contagion, une baisse brutale du marché. C'est ce qui s'est passé à Wall Street en 1989.

Le krach de la Bourse de Tokyo, en 1990, est encore plus caractéristique. Entre janvier et avril 1990, les titres cotés ont perdu 30 % de leur valeur, et entraîné une décapitalisation de près de 1 200 milliards de dollars. Au cours des années, une véritable « bulle spéculative » s'était constituée, caractérisée par une hausse continue des cours, et encouragée par une politique d'expansion monétaire et de taux d'intérêt très bas (taux d'escompte de 2,5 % en 1989). Les titres des sociétés cotaient, en moyenne, à des cours correspondant à plus de 40 fois leurs bénéfices. Le PER (*Price earning ratio* – rapport du prix de l'action au dividende distribué) avait atteint, fin 1989, le coefficient 60. Un tel ratio était extravagant, selon les normes occidentales (selon lesquelles le coefficient 20 est déjà considéré comme périlleux), et ne pouvait conduire qu'à une correction brutale, se traduisant par une chute des cours.

12. La technique de l'OPA « spéculative » est la suivante : pour réunir les fonds nécessaires à l'acquisition d'une société convoitée, les auteurs de l'OPA émettent des obligations, et consentent aux prêteurs une rémunération supérieure à celle des autres titres obligataires (obligations appelées « *junk bonds* » – obligations « de pacotille »). Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de sauver une société en difficulté ou mal gérée – ce qui aurait conduit à un renforcement des fonds propres à travers l'émission d'actions nouvelles – mais de réaliser un profit financier à court terme en revendant, le plus rapidement possible, la partie la plus rentable des actifs ainsi acquis. Cette vente d'actifs permet ainsi au « raider » de dégager les liquidités nécessaires au remboursement de ses créanciers.

Les erreurs de jugement portées sur l'évolution de certains marchés conduisent, enfin, à des crises de troisième type. La crise mexicaine du début 1995 en offre une illustration caractéristique et elle est significative des problèmes rencontrés par les investisseurs sur ce qu'on appelle les « marchés émergents », c'est-à-dire les marchés financiers des économies en développement. Depuis 1990, les investisseurs internationaux se sont portés, de façon massive, sur ces marchés. Le Mexique, en raison des accords de l'ALENA et des anticipations favorables concernant les échanges avec les États-Unis, avait largement bénéficié de cet afflux de capitaux étrangers, notamment nord-américains. Ces capitaux, dont beaucoup étaient placés à court terme, lui avaient permis de combler le déficit croissant de sa balance des paiements. Mais, dès la fin de 1994, il est apparu que, seule, une dévaluation de la monnaie mexicaine pourrait pallier un déséquilibre devenu structurel. La décision du gouvernement mexicain de dévaluer le peso de 30 % a eu pour conséquence de dévaluer d'autant la valeur des investissements étrangers. Il s'en est suivi un retrait massif des investissements financiers internationaux et une crise de confiance qui a affecté à la fois le marché boursier et la valeur de la monnaie mexicaine.

Mais cette crise n'a pas été localisée au seul Mexique, et elle témoigne des effets pervers de la mondialisation actuelle. Elle s'est, en effet, propagée à tous les pays sur lesquels pèsent des incertitudes économiques ou politiques. Le retrait des investisseurs internationaux des marchés jugés sensibles a entraîné le recul généralisé des places financières, et fragilisé un certain nombre de monnaies.

La « crise asiatique », qui avait débuté en Thaïlande en juillet 1997, et a rapidement touché un certain nombre de pays de la région – les Philippines, la Malaisie, l'Indonésie, la Corée – résume à elle seule les risques potentiels que recèle un développement économique rapide, favorisé et encouragé par les marchés financiers internationaux. Elle a fait l'effet d'un coup de tonnerre dans un ciel serein. Aucun expert n'avait apparemment prévu cette crise qualifiée de « crise des capitaux hirondelles » du fait de placements parfaitement instables, allant subitement se fixer ailleurs aussi vite qu'ils étaient arrivés. Néanmoins, si l'on fait abstraction des causes spécifiques propres à chaque pays concerné, elle présente des caractères communs qui illustrent les risques d'un développement accéléré (sans pour autant méconnaître l'ampleur et l'aspect souvent bénéfique des transformations induites par ce développement). Elle a été largement due à l'inflation des crédits bancaires, elle-même facilitée par l'afflux massif et continu, dans les années 1990, de capitaux internationaux, placés généralement à court terme et attirés par la stabilité des monnaies (liées au dollar) et les perspectives de profit (en dépit de taux d'intérêt très modérés). En 1996, les marchés financiers avaient ainsi investi, dans les pays asiatiques, près de 100 milliards de dollars. Cette situation conduisit à un taux d'endettement extérieur particulièrement élevé, qui n'était supportable que sous condition du maintien et du développement du niveau des exportations. Ces pays se finançaient à crédit par une sorte de pari sur l'avenir. Mais cet afflux de capitaux, apparemment bénéfique pour la croissance, était en réalité détourné partiellement de sa fonction productive, et avait servi à alimenter la spéculation immobilière et l'importation de produits de luxe. Il a suffi d'un retournement de conjoncture – la diminution de la demande externe et la hausse du dollar par rapport au yen – pour mettre en péril la croissance, affaiblir la

compétitivité, accroître le déficit commercial de ces pays, et déclencher, sur tous les marchés des signaux d'alarme.

Comme dans le cas du Mexique, la solution ne pouvait alors consister que dans une dévaluation, ce que la Thaïlande a fait la première en juillet 1997, et qui fut suivie de toute une série de réactions en chaîne, d'abord des monnaies qui furent dévaluées les unes après les autres (Malaisie, Philippines, Indonésie) puis des marchés boursiers qui, en octobre 1997, accusèrent une forte baisse (aussi bien sur les marchés de la région que sur les bourses européennes). Les interventions répétées du FMI, par injection massive de crédits, permirent de pallier les conséquences déflationnistes de cette crise financière (mais non les conséquences économiques et surtout sociales).

La « crise asiatique » illustre les risques d'une situation financière internationale caractérisée par l'importance et la volatilité des mouvements de capitaux. Même s'il existe, entre la situation financière d'un pays et ses paramètres économiques fondamentaux, une relation objective, les marchés financiers montrent une réactivité qui, comme l'a dit le Président de la Réserve fédérale américaine, est parfois irrationnelle. Cette extrême sensibilité à la conjoncture, qui se traduit aussi bien par une spéculation à la hausse que par une défiance conduisant au retrait du marché, est encore aggravée par l'effet de domino et le risque de système¹³ qu'il implique. On en a eu une illustration avec les effets de la crise russe de 1998. La crise de défiance qui a affecté la monnaie russe, et a provoqué un effondrement de la Bourse de Moscou, s'est propagée si rapidement que le système financier international a été alors exposé à un grave risque de rupture. Entre le 15 juillet et le 15 octobre 1998, la Bourse de Moscou a perdu 80 %, celle du Brésil 57 %, Francfort 37 % et Paris 32 %. Cette crise n'a pu être surmontée que grâce à une double intervention des États-Unis : le sauvetage par le Gouvernement Fédéral des fonds spéculatifs LTCM, dont la faillite avait déstabilisé le marché, et la baisse à trois reprises des taux d'intérêt par la Réserve Fédérale. Un scénario approchant s'est encore produit à la fin des années 2010 et reproduit au début de la nouvelle décennie.

Ainsi, les menaces qui pèsent sur l'équilibre du système financier international sont désormais permanentes. Les crises financières périodiques dont souffrent certains pays et la fragilité du système financier soulignent la nécessité de renforcer l'organisation des relations financières mondiales.

B L'expansion des marchés boursiers

73. Les secousses qui agitent périodiquement les marchés boursiers sont d'autant plus fortes que toute une série de raisons ont contribué, dans les années 1980, à favoriser leur expansion. Parmi ces raisons, trois semblent particulièrement importantes : le jeu des anticipations, la transformation technique des marchés, une offre de capitaux constamment disponibles.

13. On appelle risque systémique l'incapacité des marchés à revenir d'eux-mêmes à une situation d'équilibre, après une période de turbulence. La crise systémique est liée au fonctionnement d'un marché financier désormais globalisé, et elle ne peut être résolue que par des interventions extérieures.

1. Le mécanisme des anticipations

74. « Sur une bourse de valeurs, écrit Michel Albert, ce qu'on échange, ce ne sont pas des biens réels, mais des espérances ». Autrement dit, le marché est un espace où se négocient des anticipations à l'échelle internationale. Le marché acheteur (« *bullish* »), dans une période d'expansion, est stimulé par les perspectives de profit. Le rapport entre le prix de l'action et son dividende (le « PER ») tend à s'accroître considérablement au risque d'une déconnexion entre la valeur affichée et la valeur réelle de l'actif qu'elle représente. C'est cette situation qui a prévalu au début des années 1980. La Bourse s'est alors nourrie d'une pensée économique optimiste.

Mais les anticipations jouent dans les deux sens. Le marché peut aussi échanger des doutes, et des anticipations négatives conduisent alors à la chute des cours, allant parfois jusqu'au krach boursier comme celui de Tokyo en 1990. Cette sensibilité des marchés boursiers à des événements, qui souvent sont sans rapport avec les données fondamentales de l'économie, explique la difficulté et les risques de toute prévision dans ce domaine.

2. La transformation des marchés

75. Ils ont subi, à l'époque contemporaine, une triple révolution :

— Ils ont été, d'une part, déréglementés depuis une vingtaine d'années, ce qui signifie que le laissez-faire est devenu la règle. Les transactions s'opèrent instantanément à l'échelle mondiale, dans une perspective à très court terme, et dans une transparence souvent limitée. Toute une culture de la prudence bancaire est ainsi remise en cause. L'exemple de la banque anglaise Barings est, à cet égard, très caractéristique et il a été confirmé par la récente crise financière.

— Ils se sont, d'autre part, institutionnalisés. Les « investisseurs institutionnels » y jouent un rôle grandissant. Les institutionnels, ce sont en France, par exemple, les SICAV et les Fonds communs de placement, aux États-Unis, les Compagnies d'Assurance et les Caisses de Retraite. Les « Mutual Funds », qui gèrent l'argent des caisses de retraite, « valent » plus de mille milliards de dollars. La conséquence de cette situation, c'est que le marché a perdu en fluidité, parce qu'il n'est plus composé, pour l'essentiel, de particuliers ou d'épargnants moyens pour lesquels il était relativement facile de trouver un vendeur ou un acheteur. C'est l'effet de dimension qui, désormais, l'emporte. De très gros portefeuilles gérés par un petit nombre d'institutions ou de spécialistes, qui se surveillent mutuellement, exercent nécessairement une influence prédominante sur les cours, et ceci d'autant plus que l'instabilité financière généralisée pousse ces investisseurs, responsables vis-à-vis de leur clientèle, à préserver à tout prix la valeur de leurs actifs, en modifiant la composition de leur portefeuille.

— Ils ont été, enfin, affectés par des innovations de nature technique qui ont modifié leurs conditions de fonctionnement. Ces innovations relèvent de deux types différents.

D'une part, on a vu naître et se développer des *marchés financiers d'une nouvelle génération* : les marchés financiers à terme ou optionnels. Exemple, en France, le MATIF (marché à terme international de France) ou le MONEP (marché des options négociables de Paris) créés en 1986 et 1987 sur le modèle

américain du marché des « futures » de Chicago, antérieur d'une quinzaine d'années. Le fonctionnement de ces marchés est extrêmement complexe, mais le principe en est simple : sur ces marchés se négocient non des titres ou des devises mais des *options*. Une option est un contrat qui fixe les droits réciproques du vendeur et de l'acheteur. Il confère à l'acheteur le droit, mais non l'obligation, d'acheter ou de vendre des titres, des devises, ou des matières premières, à un prix fixé d'avance et à une échéance déterminée. En revanche, le vendeur, lui, a l'obligation de vendre ou d'acheter au prix fixé sur ordre de l'acheteur. En contrepartie de cette obligation, l'acheteur paie au vendeur une prime qui fait l'objet de cotations sur le marché et dont le montant sera fonction du bénéfice réalisé par l'acheteur.

Ces marchés sont, en principe, des marchés de couverture, des marchés d'assurance. À une époque d'instabilité généralisée, et où toute prévision devient de plus en plus aléatoire, qu'il s'agisse du cours des titres, de celui des devises, ou des matières premières, les agents économiques ont appris à se prémunir contre les conséquences de mouvements jugés imprévisibles. L'achat d'options à prix fixe leur permet d'avoir cette garantie. Mais les marchés à terme peuvent aussi devenir des marchés spéculatifs, en utilisant ce qu'on appelle « l'effet de levier », effet selon lequel la valeur d'une option ou d'un contrat à terme augmente bien plus rapidement que celle des titres, monnaies ou matières premières, qui leur servent de support. Une mise de fonds modérée peut entraîner des gains très importants, mais la réciproque est aussi vraie. C'est le problème posé par les marchés dérivés¹⁴, dont l'encours est passé de 5 000 milliards de dollars en 1989 à 14 000 milliards en 1994 ; ces marchés se sont envolés ces dernières années, l'encours était de plus de 700 000 milliards de dollars en 2011.

L'utilisation de ces produits toujours plus complexes à des fins spéculatives, facilitées en outre, fréquemment, par des opérations de crédit, s'est déjà soldée, avant la période récente, par des véritables catastrophes financières dont la plus marquante est, sans doute, la défaillance de la banque britannique Barings en 1995, à la suite des spéculations incontrôlées d'un de ses cambistes. Celui-ci avait spéculé sur une hausse de la bourse de Tokyo qui, en raison, notamment, des conséquences du tremblement de terre de Kobé, avait enregistré une chute de 15 %, au lieu de la hausse anticipée¹⁵.

Le risque de ces opérations n'est pas limité aux seuls agents économiques imprudents. Elles comportent aussi, et peut-être surtout, ce que les spécialistes appellent un « risque de système » – c'est-à-dire que la défaillance d'un seul entraîne une faillite généralisée. Risque qui est loin d'être illusoire si l'on compare, par exemple, le montant des engagements « hors bilan » des banques américaines rapporté à l'importance de leurs capitaux propres.

L'apparition et le développement de nouveaux marchés financiers se sont accompagnés, d'autre part, d'innovations technologiques d'autant plus lourdes de conséquences que les ordres passés sur les marchés sont souvent concentrés, en raison du poids des « institutionnels ». Parmi ces innovations figure, en

14. Ils « dérivent » en ce sens que leur valeur dépend étroitement de celle des devises, des titres, ou des cours de matières premières auxquels ils sont liés.

15. En décembre 1994, le Comté d'Orange – collectivité locale californienne – avait demandé la protection de la loi sur les faillites après avoir perdu plus de 2 milliards de dollars sur les dérivés.

premier lieu, l'utilisation de programmes automatiques d'aide à la décision, sur les marchés primaires (exemple : NYSE) comme sur les marchés à terme. L'ordinateur donne automatiquement des ordres de vente lorsqu'une valeur descend au-dessous d'un certain seuil. compte tenu des volumes de titres ainsi gérés par programme informatique, le processus qui se déclenche a un caractère cumulatif, et amplifie considérablement le mouvement qui est à l'origine de son déclenchement. C'est pour pallier ces inconvénients qu'après le krach d'octobre 1987, des « coupe-circuits » ont été introduits pour interrompre les transactions lorsque les variations de cours deviennent soudainement trop fortes (exemple : si le Dow Jones chute de 250 points, les transactions seront suspendues pendant une heure, etc.).

3. Une offre de capitaux constamment disponibles

76. La politique de dérégulation mise en place au début des années 1980 et la suppression des barrières existantes ont permis de créer des marchés en *continuum*, sur lesquels les mouvements d'argent ont pris une ampleur considérable. Les financements internationaux et le marché obligataire, sur lequel les États et les entreprises lèvent des capitaux à long terme, ont littéralement explosé. À eux seuls, les fonds de retraite américains, japonais et britanniques possèdent plusieurs milliards de dollars en placements et les plus puissants offreurs de capitaux du monde sont aujourd'hui les caisses de retraites japonaises et américaines¹⁶.

L'importance des capitaux disponibles, la liberté de circulation dont ils disposent désormais, la situation de concurrence dans lesquels les différents pays sont placés, sont autant de facteurs qui ont concouru à l'expansion des marchés boursiers. Mais tous ces facteurs, joints à d'autres plus structurels, ont aussi contribué à leur fragilisation.

C La fragilisation des marchés boursiers

77. La nature et le mode de fonctionnement des marchés financiers, à l'époque contemporaine, contribuent, sans aucun doute, à leur instabilité. Ils sont, en effet, devenus plus vulnérables : l'apparition de produits nouveaux et de placements alternatifs, et, surtout, les variations de taux d'intérêt peuvent déstabiliser les marchés. En outre, ceux-ci sont très sensibles aux anticipations collectives : l'instantanéité de l'information ou de la rumeur se traduit par une quasi-instantanéité de la décision.

Mais cette instabilité est aussi et surtout liée à des causes structurelles : les risques de déconnexion entre économie réelle et économie financière, les relations nouvelles établies entre crises monétaires et crises boursières.

16. À titre d'exemple, Fidelity Investments, l'un des gestionnaires américains les plus actifs dans les fonds de pension d'entreprises gère plus de 400 milliards d'épargne, pour le compte d'environ 3 millions de salariés.

1. Les risques de déconnexion

78. Il est de plus en plus difficile de maîtriser la spéculation dans une économie financière internationale presque complètement déréglementée. Cette spéculation, alimentée par les facilités d'endettement, peut conduire à une hausse incontrôlée des actifs boursiers. La crise des « *subprimes* »¹⁷, qui s'est déclenchée en février 2007 et qui a concerné très vite d'autres pays dans le monde et notamment les États européens à l'été 2007, est particulièrement révélatrice de ce phénomène. La faillite de Northern Rock¹⁸ fit à l'époque l'effet d'un coup de tonnerre de même que les grosses difficultés que rencontra la banque allemande IKB ; en France, en janvier 2008, la Société générale fait état d'une perte de 2 milliards d'euros. L'inquiétude fut aussi grande lorsque Bear Stearns, une banque d'investissement américaine, ferma ses portes en juin 2007 et qu'elle fit l'objet d'un rachat par J.-P. Morgan¹⁹ en mars 2008. Mais malgré les interventions de l'État, la crise financière se poursuit et les milieux économiques et financiers voient avec effroi, fin juillet 2008, s'effondrer les acteurs clefs du marché immobilier aux États-Unis, les agences Freddy Mac et Fannie Mae. Ces deux agences avaient été créées, la première en 1938 et la seconde en 1970²⁰, pour garantir les institutions financières qui prêtaient aux petits épargnants et sécuriser ainsi le marché immobilier ; elles sont passées sous contrôle de l'État en septembre 2008. Au même moment la faillite de Lehman Brothers²¹ va défrayer la chronique et littéralement stupéfier le monde financier : il s'agit en effet d'une banque d'affaires née en 1850 considérée comme un pilier de Wall Street.

C'est alors que se développe une prise de conscience aiguë de la gravité d'une situation qui met en péril non seulement l'ensemble du secteur bancaire international, mais également le système économique tandis que les États s'engagent sans hésitation dans des plans de sauvetage des banques et dans des plans de relance économique mettant en œuvre des aides parfois massives. Autrement dit, les conceptions radicalement non interventionnistes qui tenaient jusqu'alors le haut du pavé ont été de fait passablement mises à mal²². Une parfaite illustration en a été fournie aux États-Unis par la réforme du système de régulation financière votée par le Sénat le 15 juillet 2010²³. Cette loi, dite loi

17. Les « subprimes », ou « sous-solvables » sont des prêts hypothécaires accordés, par des courtiers peu regardants, à des personnes manifestement incapables d'honorer leur dette à terme. Ces crédits sont ensuite « titrisés », transformés en titres par les banques, et revendus. Le dispositif a mis en difficulté 2 millions de personnes aux États-Unis en 2008. L'État américain s'est alors montré particulièrement interventionniste puisqu'un plan d'aide de 300 milliards de dollars a été adopté afin de soutenir un secteur immobilier en pleine déroute.

18. Northern Rock était alors la 5^e banque du RU spécialisée dans l'immobilier.

19. La Bear Stearns avait été créée au début des années 1920. Son rachat fut soutenu par la FED et le Trésor américain.

20. Elles furent privatisées en 1980.

21. Alors 4^e banque d'affaires américaine.

22. Cf. M. Bouvier, « Crise financière, crise des idées ? Fin des illusions et retour du politique ? », in *RFFP* n° 104-2008. Également du même auteur : « *La crise d'un modèle politique* » in *RFFP* n° 107-2009 ; aussi : « Crise des Finances publiques et refondation de l'État » in N° spécial *RFFP* : Les finances publiques au Maroc et en France : enjeux et réponses face à la crise (actes du colloque de Rabat des 12 et 13 septembre 2009).

23. Par 60 voix contre 39.

Dodd-Frank²⁴, vise à encadrer les activités bancaires afin d'en assainir les pratiques. Le dispositif consiste à mettre en place un conseil de surveillance présidé par le secrétaire d'État au Trésor et composé de dix régulateurs. Sa fonction est d'établir la liste des établissements financiers qualifiés de « systémiques », c'est-à-dire susceptible, en cas de problème, d'entraîner avec eux d'autres institutions, financières ou économiques, comme ce fut le cas avec Lehman Brothers. Ces établissements doivent ensuite faire l'objet d'une surveillance constante par la FED chargée de décider des mesures devant être prises à leur égard. Par ailleurs, le texte prévoit que si un établissement financier est menacé de faillite, l'État, c'est-à-dire le contribuable américain, ne viendra plus à la rescousse ; la liquidation sera effectuée par la Compagnie fédérale d'assurance des dépôts bancaires. Par ailleurs, des mesures concernent les produits dérivés dont les échanges devront passer par une chambre de compensation permettant de connaître les acheteurs et les vendeurs. Enfin, les prêts accordés devront faire l'objet d'une réelle transparence aussi bien en ce qui concerne leur mode de fonctionnement que les échéances auxquelles sont soumis les emprunteurs dont la capacité à rembourser devra être vérifiée.

Ces mesures, qualifiées d'« historiques » par certains, devraient se mettre progressivement en place d'ici 2014 et permettre de réguler en partie le marché financier. Mais, indépendamment de ce type de dispositif institué par les États, il faut toutefois souligner que ce processus de crise financière a ses propres limites. Car ce sont, en définitive, à plus ou moins longue échéance, les « *fundamentals* » qui l'emportent : à partir du moment où la bourse prend conscience d'un décalage excessif entre la valeur des actions et celle des actifs qu'elles représentent, il y a un risque, et, le plus souvent, une probabilité de correction brutale. On a déjà constaté ce phénomène en 2000 avec la baisse du Nasdaq, où sont cotées les valeurs de la nouvelle économie ou bien encore avec la chute des cours des valeurs de télécommunication (France Télécom constitue, à cet égard, un exemple caractéristique).

2. De nouveaux types de relations

79. L'économie contemporaine est une économie de prêteurs, dont les comportements sont dominés, non seulement par la recherche des placements les plus rentables, mais aussi par la peur de l'inflation qui spolie les épargnants. Un exemple – paradoxal – est à cet égard significatif : en mars 1996, la bourse de New York a enregistré sa plus forte baisse depuis 1991 (– 3,04 % en une séance) parce que le chômage avait encore baissé aux États-Unis, et que l'on s'approchait du niveau de plein-emploi. Les financiers craignaient qu'une situation de « surchauffe » ne favorise un retour de l'inflation, et donc une remontée des taux d'intérêts à long terme, préjudiciable à l'économie. Les marchés accordent donc une attention extrême à la situation monétaire des États, et à la politique monétaire qu'ils mettent en œuvre. Les États eux-mêmes sont devenus largement dépendants des marchés dans ce domaine, car obligés d'emprunter pour combler des déficits publics importants, ils doivent fixer leurs taux

24. Le texte fut porté par deux membres du parti démocrate, le sénateur Christopher Dodd et le représentant Barney Frank.

d'intérêt en fonction du degré de crédibilité monétaire qui leur est reconnu par la communauté financière ce qui pose aussi, on le sait, la question du rôle et de la légitimité des agences de notation.

Sous-partie II

Le contexte international et européen

80. Aucune économie n'est jamais totalement autarcique, à l'abri de toute influence extérieure, comme le prouve la propagation des crises économiques. Les finances publiques ne sauraient être enfermées dans un contexte purement national.

Ce constat vaut particulièrement pour l'époque contemporaine. L'une de leurs caractéristiques réside dans leur sensibilité à un environnement international qui s'est profondément transformé depuis les années 1980.

L'économie mondiale est aujourd'hui caractérisée non seulement par une internationalisation croissante des échanges, qui, depuis plusieurs décennies, rend les pays de plus en plus interdépendants les uns des autres, mais aussi par une « globalisation » du système financier qui fonctionne désormais à l'échelle mondiale et en temps réel¹. Ces phénomènes que l'on désigne sous le nom de mondialisation résultent de la conjonction de plusieurs causes : la libération des échanges commerciaux, la déréglementation des transactions financières, les processus de concentration et de trans-nationalisation des firmes. Les changements qu'ils opèrent dans l'économie sont, en outre, très largement liés aux progrès des technologies de la communication. La nouvelle économie et la nouvelle finance se développent dans ce qu'on pourrait appeler un territoire virtuel, véritable espace-temps économique.

Ni les politiques budgétaires, ni les politiques monétaires, ne peuvent faire abstraction de la conjoncture extérieure, ni du poids des politiques nationales menées par d'autres pays. Et ceci, d'autant plus – ce qui est paradoxal dans ce contexte d'internationalisation – que l'économie et les finances sont devenues des instruments de pouvoir de plus en plus utilisés dans les rapports conflictuels des États.

La dépendance des finances publiques françaises est par ailleurs amplifiée par l'appartenance de la France à l'Union européenne et l'adoption de la monnaie unique.

1. « Pour la première fois depuis le début du siècle, une sphère financière « globalisée » existe à nouveau au cœur de l'économie mondiale (le changement technique fait qu'elle est même, aujourd'hui, intégrée en temps réel) », M. Aguetta, A. Brender, V. Coudert, *Globalisation financière : l'aventure obligée*, Economica, 1990.

Chapitre 1

La mondialisation et l'interdépendance des économies et des marchés financiers

81. Pourquoi les États sont-ils obligés d'intégrer les paramètres internationaux dans leur politique financière ? Et en quoi cette contrainte externe limite-t-elle leur liberté de manœuvre ?

Section 1

Le poids de la contrainte externe

82. À l'époque contemporaine, la contrainte extérieure qui pèse sur les États n'a cessé de se renforcer. Les équilibres nationaux sont directement affectés par les déséquilibres extérieurs, et les politiques de finances publiques constituent souvent des réponses ou des adaptations à ce type de contraintes. Par ailleurs, l'efficacité d'une décision nationale est, le plus souvent, conditionnée par les réactions ou les politiques des pays partenaires. La contrainte externe revêt aujourd'hui deux formes principales.

Elle est, d'abord, liée au développement et à l'internationalisation des échanges commerciaux, au sens large du terme. L'expérience montre que *la contrainte extérieure est d'autant plus forte qu'une économie est plus ouverte sur les marchés internationaux*. Tel est bien le cas de la France aujourd'hui. La part réservée aux échanges extérieurs dans l'économie française n'a cessé d'augmenter. Ils représentent aujourd'hui plus de 20 % de son PIB contre 18 % en 1970. Parallèlement, on a assisté à un accroissement des importations, et à une pénétration symétrique du marché intérieur. À titre de comparaison, notons que cette ouverture sur l'étranger est encore plus forte en Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, et surtout, Bénélux) mais sensiblement plus faible au Japon et aux États-Unis.

Pour notre pays, cette ouverture signifie que l'économie française est devenue particulièrement vulnérable aux changements de conjoncture qui affectent l'environnement international, et singulièrement ceux qui concernent les pays de l'Union européenne, destinataires de l'essentiel des exportations françaises. Tout freinage de l'activité économique en Allemagne ou au Royaume-Uni, toute menace de récession aux États-Unis (dont la conjoncture pèse particulièrement sur certains de nos partenaires européens) ont des répercussions sur l'activité économique française et l'équilibre des échanges extérieurs.

La contrainte externe prend également la forme d'une dépendance vis-à-vis des taux de change. Cette dépendance résulte de l'internationalisation croissante

des mouvements de capitaux, et de la transformation du marché des changes en marché financier. Certes, la France, en tant que telle, ne subit plus aujourd'hui les effets des variations des taux de change d'autres monnaies dominantes – le dollar, le yen ou hier le mark – comme c'était le cas lorsqu'elle avait une monnaie autonome. Malgré l'existence du SME (v. *infra*, n° 98), les crises spéculatives du marché des changes, caractérisées par des réactions en chaîne, menaçaient en effet périodiquement la stabilité du franc, devenu une variable dépendante.

La mise en place de l'euro a fait disparaître ce facteur d'instabilité de la monnaie nationale, puisqu'elle rend impossible de jouer les monnaies européennes les unes contre les autres. L'euro, en revanche, fluctue sur le marché des changes par rapport aux monnaies extérieures, notamment le dollar et le yen, et par là même ses variables influent sur les relations économiques entre la France et l'étranger. Les exportations françaises sont par exemple défavorisées par la faiblesse du dollar par rapport à l'euro et inversement.

Section 2

Les marges de manœuvre limitées des finances publiques nationales

83. Le poids croissant de la contrainte externe limite considérablement les marges de manœuvre dont disposent les finances publiques nationales. Le problème peut se résumer ainsi : un État, en économie de marché mondialisée, ouvert sur l'extérieur, et très largement endetté, peut-il avoir une politique économique et financière autonome, ou ses décisions, dans ces domaines, lui sont-elles en réalité dictées de l'extérieur ? La réponse pourrait tenir en une formule : plus une monnaie est fragile, plus l'endettement d'un État est élevé, et plus limitée est la marge d'autonomie dont il dispose. La contrainte externe affecte, en effet, aussi bien les politiques monétaires que les politiques budgétaires.

§ 1. Des politiques monétaires dépendantes

84. Le pilotage des taux d'intérêt par les banques centrales se fait, certes, en considération de la situation économique interne à un moment donné.

Mais ce pilotage dépend aussi de la situation de la monnaie des autres pays, et des rapports entre les taux de change. Le cas de la France, avant l'instauration de l'union monétaire, était tout à fait caractéristique. L'obligation où elle s'est longtemps trouvée de maintenir des taux d'intérêt élevés à court terme – obligation contraire aux intérêts de son économie – s'expliquait par l'effet de dépendance vis-à-vis du mark. L'effet de vase communicant jouait alors à plein : le mark montait lorsque le dollar baissait (il servait de monnaie refuge), et la parité des autres monnaies avec le mark se détériorait. Cet effet mécanique

déclenchait des mouvements spéculatifs qui tentaient de profiter de cette situation.

La crise monétaire du début 1995, consécutive à la situation mexicaine, illustre ce phénomène. Certes, en mars 1995, la France n'a pas dévalué sa monnaie, comme cela a été le cas pour la peseta espagnole et l'escudo portugais¹, mais les risques de mouvements spéculatifs auxquels la monnaie française était exposée ont alors contraint la Banque de France à relever sensiblement ses taux à court terme.

Cette situation, au reste, n'est pas propre à la France. En Grande-Bretagne, au début de 1992, alors même qu'un desserrement du crédit était réclamé par les milieux économiques pour stimuler une croissance trop faible, la Banque d'Angleterre avait été forcée, à cause de la politique monétaire allemande, de maintenir ses taux d'intérêt à un niveau élevé. Elle ne put procéder à une baisse de ses taux qu'en sortant, quelques semaines plus tard, du SME, et en annulant ainsi (au moins partiellement) l'effet de la contrainte extérieure que lui imposait la force de la monnaie allemande.

La conclusion semble s'imposer : à l'époque contemporaine, et à l'exception des monnaies dominantes, les politiques monétaires à moyen ou à long terme, d'inspiration purement nationale et autonomes par rapport à leur environnement, sont ingérables dans des économies ouvertes, caractérisées par une libération complète des échanges et des capitaux.

§2. Des politiques budgétaires circonscrites

85. Ce qui est vrai pour les politiques monétaires l'est aussi pour les politiques budgétaires. Un budget doit tenir compte des mouvements de fond de l'économie internationale. Il doit notamment veiller à préserver l'équilibre des échanges extérieurs : une politique budgétaire de relance, menée dans un contexte économique défavorable – pas de possibilité d'augmenter rapidement la production nationale, stagnation ou récession de la demande étrangère – se traduit presque inévitablement par un supplément d'importations, un déficit extérieur important et des tensions sur la monnaie nationale. Le pays s'appauvrit parce qu'il doit alors financer à crédit le supplément d'importations non gagé par des exportations. La politique économique française des années 1981-1982 a constitué, à cet égard, l'exemple typique... de ce qu'il ne fallait pas faire.

Un budget doit aussi veiller à maintenir la compétitivité des entreprises. Les grandes entreprises, et parfois même les moins grandes, définissent des stratégies en tenant compte de l'environnement et des prix de revient dans les différents pays. Cette gestion *transnationale*, caractérisée par une grande mobilité des localisations, modifie les règles du jeu économique, et limite l'autonomie des politiques budgétaires étatiques. Le problème, à l'échelle internationale, est similaire à celui que pose dans un État fédéral la concurrence entre États membres : la menace de la délocalisation oblige chacun d'eux à veiller à ce

1. Décisions du Comité monétaire européen du 5 mars 1995.

que sa politique fiscale et sa politique budgétaire *attirent* les entreprises au lieu de les inciter à s'installer ailleurs². Cette situation s'est notamment vérifiée aux États-Unis. Elle se vérifie également en Europe.

Mais ce sont surtout le niveau des déficits publics et l'obligation de faire appel aux prêteurs internationaux pour les financer qui limitent aujourd'hui la liberté d'action des États. À titre d'exemple, la dette publique de la France est passée de 20 % du PIB en 1980 à 78,1 % en 2009, 86 % en 2011, 90 % en 2012, près de 94 % en 2013, et ceci en raison de l'accumulation des déficits budgétaires à la fois structurels et conjoncturels. Les États se sont ainsi mis sous la dépendance des marchés qui détiennent désormais, à l'égard de leur gestion, un redoutable pouvoir de jugement et de sanction. Toute absence de rigueur, tout laxisme dans leur politique économique et financière se traduit par une défiance vis-à-vis de la monnaie du pays emprunteur et par une hausse corrélative des taux d'intérêt. Comme le soulignait l'économiste d'une grande banque française « l'ampleur des flux de capitaux privés est devenue un puissant facteur de discipline dans la conduite des politiques économiques ». La recherche de la crédibilité auprès des investisseurs est désormais la règle. L'autonomie des gouvernements en matière de politique économique s'en est trouvée fortement réduite.

2. Cf. 22^e Rapport du Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, JO, 2004.

Chapitre 2

L'encadrement européen et la monnaie unique

86. Les contraintes qui pèsent sur les finances publiques françaises ne résultent pas seulement du réseau des relations économiques et financières internationales dans lequel sont enfermés les États. Elles sont aussi liées à l'adoption de l'Euro et à la mise en place progressive d'une politique européenne commune dont la cohérence, qui résulte de la logique même des traités, doit s'imposer aux pays membres de la Communauté. De telles contraintes ont inévitablement des conséquences sur les finances publiques nationales et leur degré d'autonomie. Mais ces contraintes ne sont pas à sens unique. Elles trouvent aussi leur contrepartie dans les financements communautaires.

Section 1

Le budget de l'Union européenne

87. Tout pouvoir, pour être autonome, nécessite des moyens et donc des ressources. L'Union européenne ne fait pas exception à cette règle.

Les traités européens fondateurs instituaient, pour chaque Communauté, un budget qui lui était propre. Mais c'est à partir des années 1970 que vont être mis en œuvre et donner lieu à des adaptations successives les principes qui régissent aujourd'hui le budget communautaire.

Les accords de Luxembourg, en 1970 comme ceux de Bruxelles en 1975, représentent à cet égard des étapes décisives : ils dotent, en effet, la Communauté de ressources propres, lui permettant ainsi d'accéder à l'autonomie financière (1970), et ils redéfinissent le rôle des différentes institutions communautaires dans la procédure budgétaire, en octroyant au Parlement, et pour la première fois, des pouvoirs de décision (1975).

La fin des années 1970 et le début des années 1980 seront cependant le théâtre de fortes tensions, tant entre les institutions de la Communauté qu'entre les États membres eux-mêmes. L'élection du Parlement européen au suffrage universel, en renforçant sa légitimité constituera, en permanence, un facteur de conflit potentiel.

Le Conseil européen de Bruxelles, en 1998, adoptera une réforme globale du système budgétaire européen, qui portera sur trois points principaux : le réaménagement des « ressources propres », la mise en œuvre d'une discipline budgétaire renforcée, et l'adoption d'une programmation pluriannuelle, qui doit faire l'objet d'un accord entre les différentes institutions.

C'est sur ces bases que le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 a adopté la programmation du budget communautaire pour la période 2000-2006, en tenant compte des perspectives de l'élargissement, et en procédant à des aménagements portant sur la procédure, comme sur les ressources. Ce dispositif a été entériné par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

Une décision du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2003 a par ailleurs adapté cette programmation en raison de l'intégration des nouveaux membres qui s'est faite le 1^{er} mai 2004.

Même si le budget 2004 a tenu compte de l'arrivée des dix nouveaux pays, celui de 2005 a été le premier qui a concerné l'ensemble d'un exercice pour les vingt-cinq États.

Quant à la programmation 2007-2013, encore appelée « cadre financier pluriannuel », elle a fait l'objet d'un accord interinstitutionnel¹ le 17 mai 2006 qui concerne maintenant Vingt-sept États (depuis le 1^{er} janvier 2007). L'accord sur le projet de programmation 2014-2020 a été rendu difficile du fait de la nécessité de couvrir un montant d'impayés pour 2012 qui s'élève à 11,2 milliards d'euros.

Aujourd'hui, le budget de l'Union européenne des Vingt-sept représente 1,13 % de la richesse nationale de l'Union à 27 pour le budget 2013 ou encore environ 250 euros par habitant.

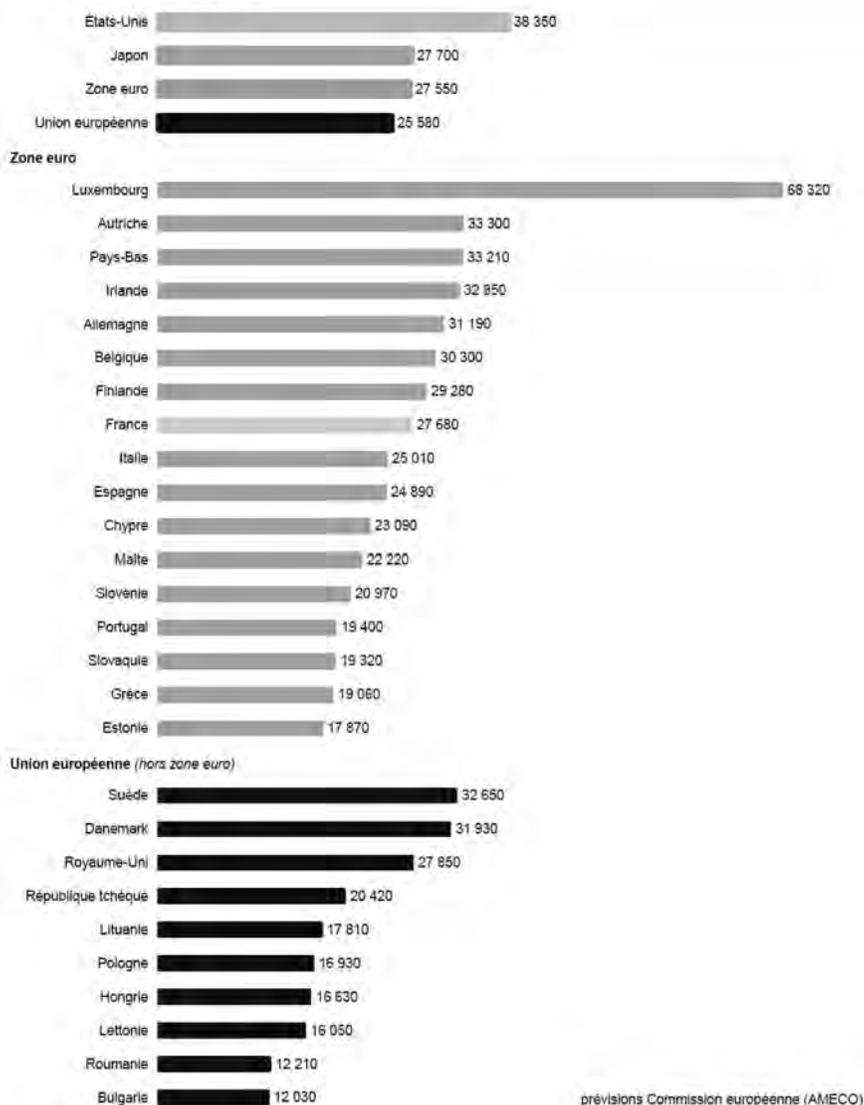
1. Parlement/Conseil/Commission.

Population et PIB par habitant dans l'Union européenne

	Population			PIB						PIB par habitant		
	2011	2012		2011	2012		2011	2012		2011	2012	
	millions d'habitants	millions d'habitants	UE 27 = 100%	milliards d'euros courants	milliards d'euros courants	UE 27 = 100%	milliards d'euros PPA (a)	milliards d'euros PPA (a)	UE 27 = 100%	euros PPA (a)	euros PPA (a)	UE 27 = 100%
France	65,1	65,4	13,0	2 001,4	2 032,3	15,8	1 772,5	1 813,2	14,1	27 200	27 680	108,2
Allemagne	81,8	81,9	16,2	2 592,6	2 644,2	20,5	2 480,4	2 555,4	19,8	30 330	31 190	121,9
Autriche	8,4	8,5	1,7	300,7	309,9	2,4	273,0	281,6	2,2	32 420	33 300	130,2
Belgique	11,0	11,1	2,2	370,0	375,2	2,9	328,0	335,0	2,6	29 880	30 300	118,5
Chypre	0,9	0,9	0,2	18,0	17,9	0,1	20,2	20,2	0,2	23 740	23 090	90,3
Espagne	46,1	46,2	9,2	1 063,4	1 049,5	8,1	1 138,6	1 148,8	8,9	24 690	24 890	97,3
Estonie	1,3	1,3	0,3	16,0	16,7	0,1	22,7	23,9	0,2	16 900	17 870	69,9
Finlande	5,4	5,4	1,1	189,5	194,5	1,5	155,2	158,5	1,2	28 810	29 280	114,5
Grèce	11,3	11,3	2,2	208,5	193,7	1,5	224,6	215,2	1,7	19 870	19 060	74,5
Irlande	4,6	4,6	0,9	161,0	163,6	1,3	146,1	160,9	1,2	31 920	32 850	128,4
Italie	60,7	60,9	12,1	1 578,5	1 566,9	12,1	1 523,6	1 522,4	11,8	25 090	25 010	97,8
Luxembourg	0,5	0,5	0,1	42,6	44,4	0,3	35,4	36,3	0,3	68 090	68 320	267,1
Malte	0,4	0,4	0,1	6,6	6,8	0,1	9,0	9,3	0,1	21 510	22 220	86,9
Pays-Bas	16,7	16,8	3,3	602,0	600,6	4,7	548,8	556,3	4,3	32 880	33 210	129,8
Portugal	10,7	10,6	2,1	171,1	165,4	1,3	207,6	205,7	1,6	19 490	19 400	75,8
Slovaquie	5,4	5,4	1,1	69,1	71,5	0,6	100,0	104,5	0,8	18 390	19 320	75,5
Slovénie	2,1	2,1	0,4	36,2	35,5	0,3	43,1	43,1	0,3	21 020	20 970	82,0
Zone euro	332,4	333,3	66,1	9 420,0	9 487,4	73,6	9 028,8	9 180,3	71,2	27 160	27 550	107,7
Bulgarie	7,3	7,3	1,4	38,5	39,7	0,3	85,2	87,9	0,7	11 600	12 030	47,0
Danemark	5,6	5,6	1,1	240,5	244,5	1,9	175,2	178,5	1,4	31 470	31 930	124,8
Hongrie	10,0	9,9	2,0	99,8	97,8	0,8	164,4	165,4	1,3	16 490	16 630	65,0
Lettonie	2,1	2,0	0,4	20,2	22,3	0,2	30,2	32,7	0,3	14 690	16 050	62,7
Lituanie	3,0	3,0	0,6	30,8	32,9	0,3	50,2	53,2	0,4	16 560	17 810	69,6
Pologne	38,5	38,5	7,6	369,7	381,4	3,0	625,9	652,5	5,1	16 240	16 930	66,2
Roumanie	21,3	21,3	4,2	131,3	131,7	1,0	252,8	260,5	2,0	11 820	12 210	47,7
Royaume-Uni	62,7	63,2	12,5	1 746,6	1 901,0	14,7	1 716,2	1 761,2	13,7	27 360	27 850	108,9
Suède	9,4	9,5	1,9	387,6	408,5	3,2	301,0	310,7	2,4	31 860	32 650	127,6
République tchèque	10,5	10,5	2,1	155,5	152,3	1,2	212,4	214,6	1,7	20 240	20 420	79,8
Union européenne	503,0	504,3	100,0	12 642,4	12 899,1	100,0	12 642,4	12 897,4	100,0	25 130	25 580	100,0
États-Unis	311,3	313,5		10 770,0	12 140,6		11 521,2	12 052,1		36 920	38 350	
Japon	127,8	127,7		4 241,4	4 643,0		3 387,7	3 536,3		26 510	27 700	

Source : Commission européenne (AMECO), données provisoires et prévisions

(a) Les données de PIB sont converties en euros à l'aide des parités de pouvoir d'achat (PPA), afin d'éliminer les différences de niveaux de prix nationaux

PIB par habitant 2012 en euros PPA


prévisions Commission européenne (AMECO)

§ 1. La procédure budgétaire communautaire

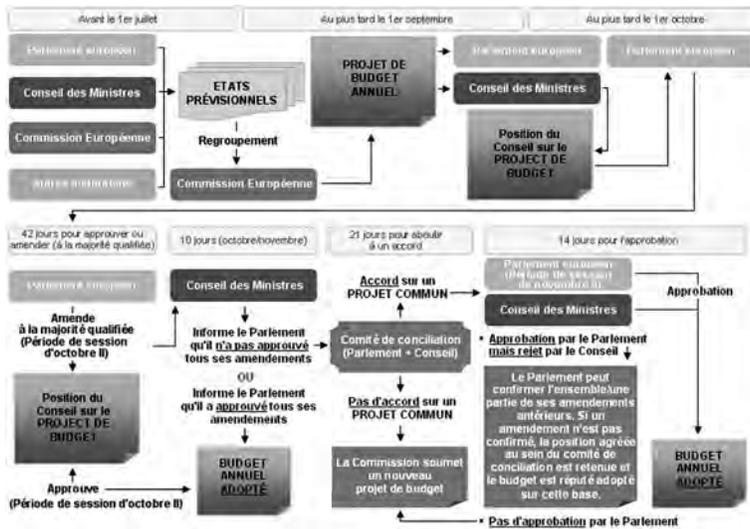
88. La procédure budgétaire annuelle (l'exercice correspond à l'année civile) est fixée par l'article 314 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle se déroule suivant un certain nombre d'étapes, qui devraient conduire en principe à l'ajustement des positions divergentes des autorités budgétaires, si elles se manifestent. Elle associe les trois acteurs principaux : la Commission, le Conseil et le Parlement.

La Commission a le monopole de l'initiative, il lui appartient d'élaborer le projet de budget sur la base des états prévisionnels de dépenses que lui transmet, avant le 1^{er} juillet, chacune des institutions communautaires (excepté la Banque centrale européenne). Ce projet est ensuite soumis au Conseil et au Parlement avant le 1^{er} septembre. Le pouvoir de décision est partagé entre le Conseil et le Parlement. Saisi par la Commission du projet de budget le Conseil statue à la majorité qualifiée et le transmet ensuite officiellement au Parlement européen avant le 1^{er} octobre. Ce dernier dispose alors de 42 jours pour amender le texte.

Si le Parlement et le Conseil sont d'accord, le projet est adopté, sinon une phase de conciliation est ouverte. Un comité de conciliation, composé de membres du Conseil, ou de leurs représentants, et d'un nombre équivalent de députés européens, est mis en place. Ce comité a pour tâche de dégager une position commune dans les 21 jours à compter de sa convocation. Lorsqu'un texte commun a été adopté le Conseil et le Parlement disposent de 14 jours pour approuver ou rejeter ce texte. Dans le cas où le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à statuer ou si l'une de ces institutions approuve le projet et l'autre ne statue pas, le texte est considéré comme adopté. En revanche, dans le cas où le Conseil rejette le texte commun et que le Parlement l'accepte, cette approbation doit avoir réuni la majorité des membres et les 3/5^e des suffrages exprimés pour qu'il y ait adoption. Enfin, si les deux institutions refusent le texte de conciliation, ou si l'une d'entre elles seulement le rejette et l'autre l'approuve, ou encore si l'une ne statue pas et l'autre rejette, une nouvelle procédure doit être engagée, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget².

2. Dans le cas où aucun budget n'aurait été voté au début de l'année, il faut alors recourir au système des douzièmes provisoires pour assurer la continuité financière de l'Union. Cela signifie que l'on reconduit mensuellement les crédits des chapitres du budget adopté l'année précédente.

Procédure budgétaire



Source : Parlement européen.

Dispositions financières du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TITRE II

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Article 310

(ex-article 268 TCE)

1. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget annuel de l'Union est établi par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 314.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

2. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec le règlement visé à l'article 322.

3. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci.

4. En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312.

5. Le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément à ce principe.

6. L'Union et les États membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Chapitre 1

Les ressources propres de l'Union

Article 311

(ex-article 269 TCE)

L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen.

Chapitre 2

Le cadre financier pluriannuel

Article 312

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.

5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption.

Chapitre 3

Le budget annuel de l'Union

Article 313

(ex-article 272, paragraphe 1, TCE)

L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

Article 314

(ex-article 272, paragraphes 2 à 10, TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après.

1. Chaque institution, à l'exception de la Banque centrale européenne, dresse, avant le 1^{er} juillet, un état prévisionnel de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission groupe ces états dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes.

Ce projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

2. La Commission présente une proposition contenant le projet de budget au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

La Commission peut modifier le projet de budget au cours de la procédure jusqu'à la convocation du comité de conciliation visé au paragraphe 5.

3. Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement européen au plus tard le 1^{er} octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

4. Si, dans un délai de quarante-deux jours après cette transmission, le Parlement européen :

a) approuve la position du Conseil, le budget est adopté ;

b) n'a pas statué, le budget est réputé adopté ;

c) adopte, à la majorité des membres qui le composent, des amendements, le projet ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission. Le président du Parlement européen, en accord avec le président du Conseil, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous ses amendements.

5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen, dans un délai de vingt et un jours à partir de sa convocation.

La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

6. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de quatorze jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

7. Si, dans le délai de quatorze jours visé au paragraphe 6 :

a) le Parlement européen et le Conseil approuvent tous deux le projet commun ou ne parviennent pas à statuer, ou si l'une de ces institutions approuve le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, le budget est réputé définitivement adopté conformément au projet commun, ou

b) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, et le Conseil rejettent tous deux le projet commun, ou si l'une de ces institutions rejette le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

c) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, rejette le projet commun tandis que le Conseil l'approuve, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

d) le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, dans un délai de quatorze jours à compter de la date du rejet par le Conseil et statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements visés au paragraphe 4, point c). Si l'un des amendements du Parlement européen n'est pas confirmé, la position agréée au sein du comité de conciliation concernant la ligne budgétaire qui fait l'objet de cet amendement est retenue. Le budget est réputé définitivement adopté sur cette base.

8. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission.

9. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des traités et des actes adoptés en vertu de ceux-ci, notamment en matière de ressources propres de l'Union et d'équilibre des recettes et des dépenses.

Article 315

(ex-article 273 TCE)

Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 322, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent, sans pouvoir dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième, conformément au règlement pris en exécution de l'article 322. Il transmet immédiatement sa décision au Parlement européen.

La décision visée au deuxième alinéa prévoit les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article, dans le respect des actes visés à l'article 311.

Elle entre en vigueur trente jours après son adoption si, dans ce délai, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, ne décide pas de réduire ces dépenses.

Article 316

(ex-article 271 TCE)

Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 322, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de

l'exercice budgétaire pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.

Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés conformément au règlement pris en exécution de l'article 322.

Les dépenses du Parlement européen, du Conseil européen et du Conseil, de la Commission, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes.

Chapitre 4

L'exécution du budget et la décharge

Article 317

(ex-article 274 TCE)

La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.

Le règlement prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres.

À l'intérieur du budget, la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 322, à des virements de crédits, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision.

Article 318

(ex-article 275 TCE)

La Commission soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de l'Union.

La Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil en vertu de l'article 319.

Article 319

(ex-article 276 TCE)

1. Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes, le bilan financier et le rapport d'évaluation visés à l'article 318, le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de la Cour des comptes, la déclaration d'assurance visée à l'article 287, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes.

2. Avant de donner décharge à la Commission, ou à toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions de celle-ci en matière d'exécution du budget, le Parlement européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire.

3. La Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant

l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil.

À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.

Chapitre 5

Dispositions communes

Article 320

(ex-article 277 TCE)

Le cadre financier pluriannuel et le budget annuel sont établis en euros.

Article 321

(ex-article 278 TCE)

La Commission peut, sous réserve d'en informer les autorités compétentes des États intéressés, transférer dans la monnaie de l'un des États membres les avoirs qu'elle détient dans la monnaie d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à leur utilisation pour les objets auxquels ils sont destinés par les traités. La Commission évite, dans la mesure du possible, de procéder à de tels transferts, si elle détient des avoirs disponibles ou mobilisables dans les monnaies dont elle a besoin.

La Commission communique avec chacun des États membres par l'intermédiaire de l'autorité qu'il désigne. Dans l'exécution des opérations financières, elle a recours à la banque d'émission de l'État membre intéressé ou à une autre institution financière agréée par celui-ci.

Article 322

(ex-article 279 TCE)

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements :

a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ;

b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et des comptables.

2. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union sont mises à la disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie.

Article 323

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers.

Article 324

Des rencontres régulières des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont convoquées, à l'initiative de la Commission, dans le cadre des procédures budgétaires visées au présent titre. Les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président, afin de faciliter la mise en œuvre du présent titre.

§ 2. Les dépenses de l'Union

89. Les dépenses de l'Union européenne ont été classées en six rubriques par l'accord institutionnel de mai 2006 (cf. le tableau « perspectives financières » 2007-2013) :

- Croissance durable (compétitivité pour la croissance et l'emploi et cohésion pour la croissance et l'emploi) ;
- Conservation et gestion des ressources naturelles ;
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice (liberté, sécurité et justice d'une part, citoyenneté d'autre part) ;
- L'Union européenne acteur mondial ;
- Administration ;
- Compensations (jusqu'en 2009, concerne l'élargissement de l'Union le plus récent).

Cadre financier 2007-2013 (ajusté conformément aux différentes révisions) – Prix courants

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	61 696	63 555	63 974	67 614	70 147	438 618
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 853	15 623	90 203
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 427	49 388	50 987	52 761	54 524	348 415
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	56 333	59 955	59 888	60 810	61 289	412 611
dont : Agriculture – dépenses de marché et paiements directs	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 518	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
3a. Liberté, sécurité et justice	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
3b. Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE en tant que partenaire mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration ⁸⁹	7 039	7 380	7 525	7 882	8 091	8 523	9 095	55 535
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
en % du RNB	1,02 %	1,08 %	1,16 %	1,18%	1,15%	1,13%	1,15%	1,12%

Source : Commission Union européenne.

Le projet de la commission pour 2014-2020 modifie le précédent cadre financier ; il tient notamment compte des dotations en faveur de la République de Croatie (acte d'adhésion du 9 décembre 2011).

Les nouvelles rubriques sont les suivantes :

- Croissance intelligente et inclusive
- Croissance durable
- Sécurité et citoyenneté

- L'Europe dans le monde
- Administration
- Compensations

Tableau du cadre financier pluriannuel (UE-28)

(Mio EUR – prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 769	67 015	68 853	70 745	72 316	74 386	76 679	494 763
dont : cohésion économique, sociale et territoriale	50 464	51 897	53 177	54 307	55 423	56 474	57 501	379 243
2. Croissance durable : ressources naturelles	57 845	57 005	56 190	55 357	54 357	53 371	52 348	386 472
dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	42 363	41 756	41 178	40 582	39 810	39 052	38 309	283 051
3. Sécurité et citoyenneté	2 620	2 601	2 640	2 679	2 718	2 757	2 794	18 809
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 622	8 755	8 872	9 019	9 149	9 301	9 447	63 165
dont : dépenses administratives des institutions	7 047	7 115	7 184	7 267	7 364	7 461	7 561	51 000
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	143 282	145 021	146 400	147 759	148 690	150 195	151 888	1 033 235
en pourcentage du RNB	1,10%	1,09%	1,08%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,08%
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	133 976	141 175	144 126	138 776	146 870	144 321	138 356	987 599
en pourcentage du RNB	1,03%	1,06%	1,06%	1,01%	1,06%	1,02%	0,96%	1,03%

Source : Proposition modifiée de Règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

Comparaison entre les cadres financiers pluriannuels de 2007-2013 et de 2014-2020

(prix 2011)

Prix 2011		2007-2013	2013	2014-2020
Crédits d'engagement	milliards d'euros	993,6	146,6	1033,0
	en % du RNB	1,12%	1,15%	1,08%
Crédits de paiement	milliards d'euros	942,8	138,3	988,0
	en % du RNB	1,06%	1,08%	1,03%

Source : Propositions de la commission pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Les dépenses de l'Union européenne répondent à une quadruple exigence :

— En premier lieu, le budget **ne peut pas être déficitaire**, les recettes doivent couvrir les charges.

— En deuxième lieu, les dépenses sont **plafonnées** – ce qui signifie qu'une limite maximale leur est assignée, déterminée par un pourcentage du budget communautaire. Ainsi l'accord inter-institutionnel pour la période 2007-2013 a-t-il prévu qu'elles ne pourraient dépasser 1,23 % du RNB communautaire pendant cette période. Ce plafonnement est doublement nécessaire. Pour éviter une dérive des dépenses incompatibles avec les contraintes qui, dans le même temps, pèsent sur les budgets nationaux en raison même des engagements européens qu'ils ont souscrits : mais surtout peut-être pour obliger l'Union et les États qui la composent à harmoniser leurs choix financiers avec les orientations de politique générale qu'ils ont déterminées.

— En troisième lieu, les dépenses sont **encadrées**. Elles font l'objet, depuis 1988, d'une programmation pluriannuelle décidée par les parlementaires européens, le conseil des ministres et la commission. Ce dispositif se substitue au système antérieur d'encadrement de la dépense (dit TMA : taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires). Ce « cadre financier pluriannuel » concerne des périodes de sept ans (actuellement 2007/2013 puis 2014/2020). Cependant, ces plafonds de dépenses peuvent faire l'objet non seulement d'ajustements techniques annuels, mais peuvent aussi être révisés à la hausse, avec l'accord conjoint du Conseil et du Parlement, en cas de nécessité et pour faire face à des situations imprévues.

— Enfin, elles sont **cloisonnées par rubriques** en principe homogènes et entre lesquelles les virements de crédits sont prohibés ; il faut par conséquent, en cas d'imprévu, être en mesure de redéployer les crédits à l'intérieur d'une rubrique et c'est pourquoi les dotations de chacune doivent tenir compte d'une « marge pour imprévus ».

Les dépenses de l'Union européenne peuvent être rassemblées en plusieurs catégories dont deux concernent des facteurs majeurs de la stratégie d'intégration et de cohésion de l'Union européenne :

— Une catégorie importante concerne les dépenses entraînées par la **politique agricole commune (PAC)**.

Ces dépenses représentent environ 40 % du total (elles figurent en deuxième position³ des dépenses d'intervention). C'est le poste budgétaire le plus politiquement sensible, en raison de l'intérêt majeur qui s'y attache pour certains États comme la France, et celui qui nécessite le plus d'ajustements périodiques en raison du risque de dérive financière dont il est porteur. La PAC, déjà réformée en 1992, l'a été à nouveau par le Conseil européen de Berlin de mars 1999. Les perspectives financières approuvées pour la période 2000-2006 ont, en effet, prévu un strict plafonnement des dépenses agricoles, ce qui a entraîné une réforme de l'organisation de certains marchés, et une baisse du prix d'intervention dans trois secteurs clés (céréales, viande bovine et lait). Cette baisse étant compensée par la revalorisation des aides directes, pour éviter aux exploitants des pertes de revenus. La PAC qui s'inscrit dans les perspectives 2007/

3. La PAC est resté le 1^{er} poste budgétaire jusqu'en 2007.

2013 doit faire l'objet d'une réforme en profondeur à l'issue de cette période. En effet, elle s'inscrit dans la stratégie Europe 2020 sans pour autant voir significativement diminuer le montant des fonds alloués. Dans ce cadre, les aides directes doivent être plafonnées et les sommes dégagées doivent abonder la dotation affectée au développement rural de l'État concerné. Par ailleurs, en ce qui concerne le verdissement des aides directes, 30 % des paiements devraient être conditionnés à la mise en œuvre de pratiques particulièrement favorables à l'environnement, allant au-delà de ce qu'exigent les règlements. Enfin, l'un des objectifs serait de faire converger les paiements pour ceux des États membres dans lesquels les paiements directs moyens à la surface sont inférieurs à 90 % de la moyenne de l'Union, il s'agirait de limiter les écarts dans la proportion de un tiers ; il serait substitué au régime du paiement unique un régime de paiement de base et ce d'ici le 1^{er} janvier 2019.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2007 la politique de la PAC a été développée à travers le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)⁴. Ce fonds a été scindé en deux (règlement n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la PAC) et a été remplacé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le FEAGA finance notamment « les restitutions fixées pour l'exportation des produits agricoles vers les pays tiers, les interventions destinées à la régulation des marchés agricoles, les paiements directs aux agriculteurs prévus dans le cadre de la PAC, des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles, les dépenses liées aux mesures de restructuration de l'industrie sucrière, des actions vétérinaires... ». La commission verse les fonds chaque mois aux États membres sur la base d'une « déclaration de dépenses » argumentée.

Le FEADER finance quant à lui les programmes de développement rural et tout particulièrement les mesures favorables à « la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, à la protection de l'environnement, à la qualité de la vie et à la gestion des activités économiques dans le milieu rural ».

Il convient encore d'ajouter que l'Instrument financier et d'orientation de la pêche (IFOP) a été remplacé depuis le 1^{er} janvier 2007 par le Fonds européen pour la pêche (règlements du 27 juillet 2006 et du 27 mars 2007). Le FEP concerne exclusivement la politique commune de la pêche.

— La seconde catégorie concerne les actions structurelles qui relèvent de la politique européenne de cohésion.

Mises en œuvre par des fonds structurels, ces actions ont pour but de réduire les écarts de développement entre les différentes régions de l'Union, et, par là même, d'assurer une plus grande homogénéité économique et sociale de son espace. Elles représentent plus de 30 % des dépenses.

La révision du cadre réglementaire des fonds structurels, adoptée en 1999, a poursuivi trois objectifs principaux : cibler davantage les aides consenties sur les régions accusant le plus grand retard de développement, modifier les modalités de gestion financière de ces programmes pour accroître l'efficacité de leur

4. Section orientation (FEOGA-O). Jusqu'à la réforme de 1999, ce fonds avait essentiellement pour but d'accélérer l'adaptation des structures agricoles. Il a toutefois été décidé en 1999 de transférer dans la rubrique PAC (dite LOA-Ligne directrice agricole) l'ensemble des dépenses de développement rural (modernisation des exploitations, installation des jeunes agriculteurs, etc.).

exécution, et renforcer les procédures de contrôle pouvant déboucher éventuellement sur des sanctions effectives. Cette politique régionale de l'Union européenne comporte, depuis 2007, trois grands objectifs tenant compte de l'ouverture de l'espace européen à de nouveaux pays :

L'objectif « convergence » (82 % des crédits) qui se caractérise par la stimulation de la croissance économique et l'emploi des territoires les moins développés concerne plutôt les États les plus en difficulté et particulièrement ceux qui sont entrés dans l'Union depuis 2004 (l'attribution des crédits se fait en fonction du taux de chômage, du niveau de prospérité relative, de la superficie...).

L'objectif « compétitivité régionale et emploi » (plus de 15 % des crédits) vise à développer la compétitivité et l'attractivité des régions non éligibles à l'objectif « convergence » en les aidant à promouvoir l'innovation, la création d'entreprises, une meilleure accessibilité à l'emploi ainsi qu'un développement des emplois qualifiés...

L'objectif « coopération territoriale européenne » (près de 3 % des crédits) concerne l'appui à la coopération transfrontalière, transnationale⁵ et interrégionale. Il s'agit de promouvoir une intégration des territoires de l'union à différents niveaux.

Pour parvenir à réaliser ces objectifs, il existe trois fonds :

- Le Fonds européen de développement régional (FEDER), chargé de promouvoir des travaux d'infrastructure et de participer à une réduction des déséquilibres entre régions de l'UE ; il intervient dans le cadre des trois objectifs et finance en priorité la recherche, l'innovation, la protection de l'environnement, la prévention des risques.

- Le Fonds social européen (FSE) qui doit notamment faciliter les actions de reconversion et soutenir les politiques pour l'emploi ; il intervient dans le cadre des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ».

- Le Fonds de cohésion, créé en 1993, ne fait pas partie des fonds structurels mais son action s'articule avec les deux premiers (FEDER et FSE). Il concerne l'objectif « convergence » et finance les actions susceptibles de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union et notamment celles qui ont trait aux réseaux transeuropéens de transport ainsi qu'à la protection de l'environnement.

— D'autres catégories de dépenses concernent les **politiques internes** (recherche, sécurité, justice, transports, santé, éducation, environnement...), les **actions extérieures** de l'Union dont les crédits sont alloués à l'aide humanitaire, à la coopération avec les pays en développement ainsi qu'à la préadhésion des pays candidats (Albanie, Bosnie Herzégovine, Macédoine, Monténégro, Serbie, Turquie). Figurent également au budget les **dépenses administratives** (rémunérations, pensions, traductions...).

— Il convient de souligner que dans le cadre du programme financier 2014-2020, outre la réforme de la PAC, les grandes orientations devraient notamment concerner un renforcement des fonds alloués à la recherche ainsi qu'au fonds de cohésion et aux dépenses extérieures de l'Union ; enfin, une nouvelle catégorie devrait être créée sous l'appellation de « régions en transition ».

5. Cet objectif concerne treize zones de coopération (par exemple, pour celles qui concernent la France, on peut citer les zones Nord-Ouest et Sud-Ouest de l'Europe, Espace alpin, Côte atlantique, Méditerranée).

Budget 2013 par rubrique du cadre financier (données chiffrées globales)

	Budget en EUR			Solde financier en EUR			Budget en EUR			Différence			Différence en EUR		
	2012 (1)	2013	(2)	CEN	CP	(3)	2013	CP	(3/1)	2013 / 2012	CP	(3/1)	2013 - 2012	CP	(3-1)
1 COISSANCE DURABLE	68 141 273 204	60 287 086 467	70 147 000 000	70 147 000 000			70 629 649 037	59 085 022 097	3,7 %	-2,0 %	2 488 375 833	-1 202 064 370			
Marge (%)							17 350 963								
(i) Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 388 697 063	12 063 932 641	15 623 000 000	15 623 000 000			16 121 000 000	11 886 427 361	4,8 %	-1,5 %	732 302 937	-177 505 280			
Marge (%)							2 000 000								
(ii) Cohésion pour la croissance et l'emploi	52 752 576 141	48 223 153 826	54 524 000 000	54 524 000 000			54 508 649 037	47 198 594 736	3,3 %	-2,1 %	1 756 072 896	-1 024 559 090			
Marge							15 350 963								
2 CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES SPATIALES ET MÉRITUMES	59 850 103 691	58 044 868 674	61 289 000 000	61 289 000 000			60 149 041 416	57 484 414 991	0,5 %	-1,0 %	298 937 725	-540 453 683			
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	43 304 217 305	43 892 978 049	48 574 000 000	48 574 000 000			43 956 548 610	43 934 188 711	0,1 %	0,1 %	52 331 305	41 210 662			
Marge							1 139 958 584								
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs (%)							982 441 390								
3 CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	2 753 456 640	2 182 532 099	2 376 000 000	2 376 000 000			2 105 891 200	1 514 583 267	-23,5 %	-30,6 %	-647 565 440	-667 948 832			
Marge							270 108 800								
(i) Liberté, sécurité et justice	1 367 806 560	845 577 878	1 661 000 000	1 661 000 000			1 398 727 200	876 583 652	2,3 %	3,7 %	30 920 640	31 005 774			
Marge							262 272 800								
(ii) Emploi(e)s	1 385 650 080	1 336 954 221	715 000 000	715 000 000			707 164 000	637 999 615	-49,0 %	-52,3 %	-678 486 080	-698 954 606			
Marge							7 836 000								
4 LUE, ACTEUR MONDIAL	9 403 777 000	6 966 011 071	9 595 000 000	9 595 000 000			9 583 118 711	6 322 601 760	1,9 %	-9,2 %	179 341 711	-643 409 311			
Marge (%)							275 996 289								
5 ADMINISTRATION	8 279 641 996	8 277 736 996	9 095 000 000	9 095 000 000			8 430 690 740	8 430 365 740	1,8 %	1,8 %	151 048 744	152 628 744			
Marge (%)							750 309 260								
TOTAL	148 446 525 531	135 768 235 307	148 911 000 000	148 911 000 000			150 088 311 104	132 850 987 655	1,7 %	-5,2 %	-3 670 188 973	-2 921 347 452			
Marge (%)							2 453 723 896	11 240 012 145	1,13 %	0,93 %					
Credits en faveur de NB (%)	1,15 %	1,05 %	1,14 %	1,08 %											

(1) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(2) La marge pour la rubrique 1 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(3) La marge pour la rubrique 2 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(4) La marge pour la rubrique 3 se prend pas en compte les crédits liés à la réserve d'attente d'urgence (264 millions d'euros).

(5) La marge pour la rubrique 4 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(6) La marge pour la rubrique 5 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(7) La marge globale pour les engagements se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(8) La marge globale pour les paiements se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(9) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(10) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(11) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(12) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(13) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(14) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(15) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(16) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(17) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(18) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(19) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(20) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(21) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(22) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(23) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(24) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(25) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(26) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(27) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(1) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(2) La marge pour la rubrique 1 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(3) La marge pour la rubrique 2 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(4) La marge pour la rubrique 3 se prend pas en compte les crédits liés à la réserve d'attente d'urgence (264 millions d'euros).

(5) La marge pour la rubrique 4 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(6) La marge pour la rubrique 5 se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(7) La marge globale pour les engagements se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(8) La marge globale pour les paiements se prend pas en compte les crédits liés au Fonds européen d'investissement à la restructuration (100 millions d'euros).

(9) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(10) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(11) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(12) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(13) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(14) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(15) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(16) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(17) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(18) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(19) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(20) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(21) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(22) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(23) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(24) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(25) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(26) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

(27) Le budget 2012 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

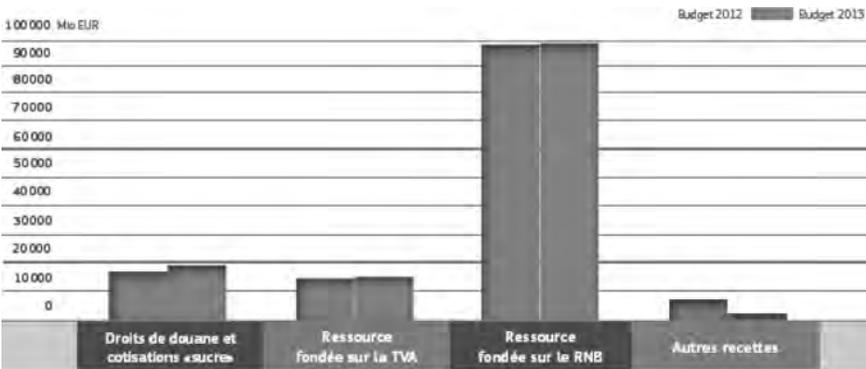
§3. Les ressources de l'Union

90. La Communauté européenne, pour le financement de son budget, dispose de moyens qui lui sont propres, autrement dit de ressources qui lui sont automatiquement et obligatoirement transférées par les États membres. Toutefois, la question se pose aujourd'hui de la qualité comme de la quantité de ces ressources. On peut en effet s'interroger sur la capacité de l'Union européenne à mettre en œuvre des moyens suffisants pour relancer la croissance économique et plus largement prendre des mesures favorisant une sortie de crise.

Les ressources actuelles se répartissent en trois grandes catégories :

1. *Les ressources propres* (18,75 % milliards) que sont les *droits de douane*, c'est-à-dire les droits du tarif extérieur commun. Ils concernent les produits autres que ceux de l'agriculture et sont perçus par les États membres lors du franchissement des frontières de l'Union. Ils sont reversés à cette dernière, après déduction des frais de perception. À cette ressource s'ajoutent les *cotisations payées par les producteurs de sucre et d'isoglucose* dans le cadre de l'organisation commune de ce marché.

Répartition du financement par type de recettes



Type de recettes	Budget 2012		Budget 2013	
	Mio EUR	%	Mio EUR	%
Droits de douane et cotisations «sucre»	16 824,20	12,4	18 755,20	14,1
Ressource fondée sur la TVA	14 546,30	10,7	15 029,95	11,3
Ressource fondée sur le RNB	97 284,22	71,7	97 502,87	73,4
Autres recettes	7 103,52	5,2	1 348,97	1,2
TOTAL	135 758,24	100,0	132 836,99	100,0

Source : Commission européenne.

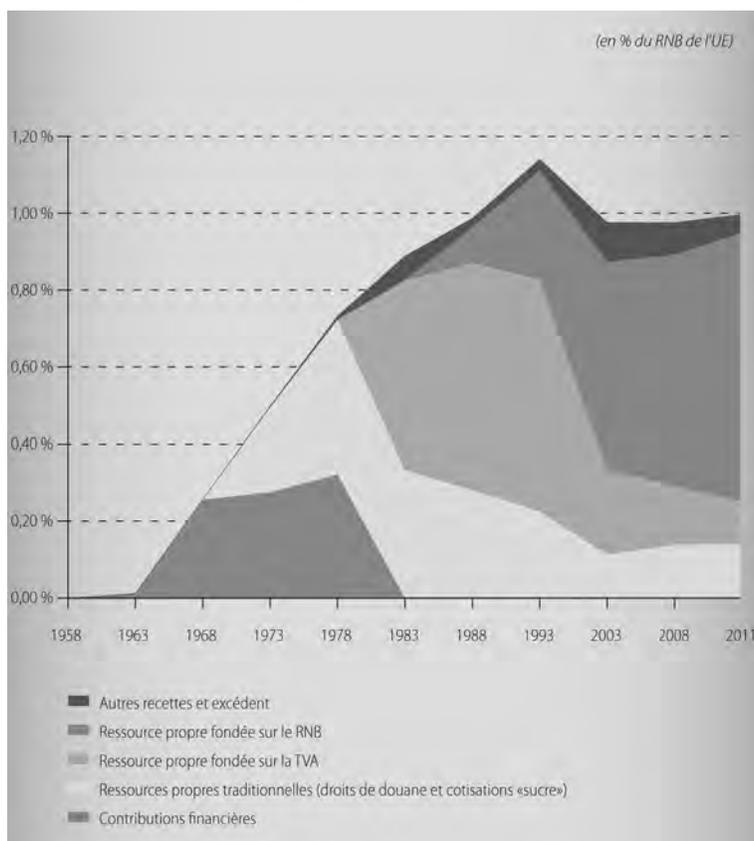
2. *Une ressource basée sur la TVA des États membres* (15 milliards). Elle fait l'objet, pour déterminer le montant annuel pour chaque pays, d'un calcul particulièrement complexe, avec la fixation d'un taux maximal (0,30 % pour 2007-2013), appliqué à la moitié du RNB du pays, et un régime dérogatoire qui bénéficie à la

Grande-Bretagne (« compensation britannique »). L'écrêtement de l'assiette à 50 % du RNB est censé favoriser les États les moins riches. Or, un État comme le Luxembourg bénéficie de cette mesure.

3. Enfin, **une contribution des États membres** (97,5 milliards soit environ 73 % du budget), basée sur leur RNB et qui permet, pour chaque exercice, de combler l'écart éventuel entre le montant des dépenses et le rendement des autres ressources.

D'autres recettes mineures viennent également abonder le budget européen (taxes dues par les personnels de l'Union européenne sur leurs rémunérations, contributions de pays tiers à certains programmes communautaires, amendes dues par les entreprises qui ne respectent pas les règles de concurrence...).

Recettes budgétaires de l'UE – 1958-2011



Source : Proposition de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020, p. 13.

Les États membres, s'agissant des ressources de la Communauté, ont une double préoccupation : en limiter le montant, ce qui, compte tenu de l'exigence d'équilibre du budget, suppose nécessairement la maîtrise des dépenses. L'adoption

de la pluriannualité, et des perspectives financières, a permis en fait d'inscrire l'évolution des ressources dans le cadre d'une programmation ; assurer le maximum d'équité dans la répartition des charges entre les États membres. Suivant en cela les recommandations de la Commission, formulées en octobre 1998 dans son rapport sur « le financement de l'Union européenne », le Conseil européen de 1999 a décidé de modifier la part relative des différentes ressources dans le financement du budget. Il s'agit essentiellement d'accroître dans ce total la part de la ressource complémentaire fondée sur le PNB de chaque État membre. Ce nouveau système est entré en vigueur avant 2002. Il faut noter cependant que l'accord de Berlin, qui résulte comme toujours d'un compromis, a pérennisé l'exception britannique en matière de TVA. Ce qui revient, selon une formule d'ailleurs particulièrement complexe, à transférer sur d'autres États membres une partie de la charge fiscale communautaire du Royaume-Uni.

Par ailleurs, et si l'on y regarde de près, les ressources propres de l'Union ne représentent qu'environ 15 % du total (en ajoutant la ressource TVA à la ressource RNB). On peut considérer que le budget européen est très dépendant des décisions des États et par conséquent des fluctuations nationales de toutes sortes, ce qui limite considérablement l'autonomie d'action de l'Union. La question est bien entendu politique, elle est celle du degré d'autonomie fiscale pouvant être accordé à l'Union. Elle se pose, on le verra, dans les mêmes termes en ce qui concerne les collectivités locales. La réponse donnée, qui consiste à renforcer le pouvoir fiscal central plutôt que de prendre en considération qu'il est possible de garantir la cohérence d'un système complexe en intégrant le processus de décision relève d'un choix de société.

En fait, et comme le souligne la commission, « le dispositif de financement actuel obtient des résultats médiocres... (il) est si complexe que seul un petit nombre de spécialistes comprennent pleinement comment il fonctionne... En outre, de nombreux États membres perçoivent le dispositif comme étant injuste. Les grands contributeurs estiment que leur contribution nette au budget est trop élevée »⁶. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'avenir de la ressource RNB, voire même le prélèvement TVA, au regard des difficultés économiques et financières qui s'accroissent pour nombre d'États membres. C'est ainsi que pour la commission « il est temps, à présent, d'envisager autrement le financement de l'Union »⁷. La création d'une taxe sur les transactions financières au niveau européen participe de cet objectif mais celle-ci n'a été soutenue, le 22 juin 2012 à Luxembourg (Conseil économie-finances), que par six pays (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Portugal, Slovaquie, Estonie) ; d'autres pays restent totalement hostiles au dispositif (Irlande, Pays-Bas, Royaume Uni) ; la Finlande demande un délai de réflexion. Elle devrait être mise en œuvre dans les onze pays en 2014⁸. Ce nouvel impôt taxera les actions et les

6. Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne du 29 juin 2011.

7. Proposition du 29 juin 2011, *op. cit.*

8. La France a déjà créé une telle taxe qui est en vigueur depuis le 1^{er} août 2012. Le taux est de 0,2 % sur les achats d'actions des 109 groupes dont le siège est situé en France et dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros.

obligations au taux minimum de 0,1 % et les produits dérivés au taux minimum de 0,01 %⁹. Elle devrait rapporter environ 30 à 35 milliards d'euros par an. La TFF fait actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la procédure de coopération renforcée de l'article 20 du TFUE.

Récapitulatif du financement du budget général 2013 par type de ressources et par États

(En millions d'euros)

État membre	Ressources propres traditionnelles (RPT)				Ressources propres "TVA" et "RNB", ajustements compris					Part dans le total des "contributions nationales" (%)	Total own resources ¹⁴
	Cotisations nettes dans le secteur du sucre (75 %)	Droits de douane sur (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles s nettes (75 %)	Frais de perception (25 % des RPT brutes) p.m.	Ressource propre TVA	Ressource propre RNB	Réduction en faveur des Pays-Bas et de la Suède	Correction britannique	Total "contributions nationales"		
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9) = (5) + (6) + (7) + (8)	(10)	(11) = (3) + (9)
Belgique	6 600 000	1 871 900	1 878 500	626 168	507 167 100	3 895 790	211	203 319	3 631 943 714	5,23	5 510 443 714
Bulgarie	400 000	62 200 000	62 600 000	20 660 667	57 164 100	293 980	644	2 509 842	3 74 405 538	0,31	437 005 538
République tchèque	3 400 000	346 200	349 600 000	83 300 000	303 719 200	1 084 856	430	9 630 626	1 574 378 090	1,21	1 623 978 090
Danemark	3 400 000	373 500	376 900 000	333	303 452 100	1 897 714	600	133 244	3 351 258 040	2,00	3 400 040
Allemagne	36 300 000	3 780 400	3 806 700	1 268 899	1 803 400	20 137 874	1 78 770	247 498	23 367 540 845	19,88	35 174 240 845
Estonie	0	25 000 000	25 000 000	8 333 333	24 685 200	123 146	606	1 093 213	157 571 535	0,14	182 571 535
Irlande	0	217 100	217 100 000	72 366 667	187 321 800	937 595	214	8 323 340	1 189 071 908	1,07	1 416 171 908
Grèce	1 400 000	141 200	142 600 000	47 533 334	261 900 000	1 453 813	750	11 905 981	1 830 786 637	1,63	1 973 386 637
Espagne	4 700 000	1 221 600	1 236 300	408 768	1 432 742	7 608 235	208	67 540 790	9 642 716 994	8,57	10 869 016 994
France	30 900 000	2 034 500	2 065 400	688 466	3 949 517	15 065 552	139 050	1 099 788	19 851 907 737	17,64	21 917 307 737
Italie	4 700 000	1 799 100	1 803 800	601 266	1 306 511	11 789 770	104 661	827 797	14 708 741 084	13,07	16 512 941 084
Chypre	0	24 800 000	24 800 000	8 266 667	26 485 330	138 691	669	1 142 438	165 355 510	0,15	190 155 510
Lettonie	0	26 800 000	26 800 000	8 933 333	21 768 300	161 335	967	1 432 232	195 864 412	0,17	222 664 412
Lituanie	800 000	55 000 000	55 800 000	18 400 000	36 546 300	343 541	088	2 161 994	299 349 179	0,27	355 149 179
Luxembourg	0	15 700 000	15 700 000	5 233 333	48 788 250	237 060	915	2 104 467	304 598 436	0,27	230 298 436
Hongrie	2 000 000	119 800	121 800 000	40 800 000	120 115 200	742 682	754	9 593 038	921 537 120	0,82	1 043 337 120
Malte	0	10 800 000	10 800 000	3 800 000	9 308 700	45 230 746	401 528	3 175 795	58 116 799	0,05	68 916 799
Pays-Bas	7 300 000	3 088 000	3 093 300	697 766	273 970 400	4 565 411	- 653 069	885 738	4 242 431 003	3,77	6 335 721 003
Autriche	3 200 000	239 900	243 100 000	81 033 334	320 816 475	2 318 935	197	20 855 856	2 688 837 302	2,39	2 931 927 302
Pologne	12 800 000	426 400	439 200 000	146 400	573 392 100	2 874 399	396	25 516 965	3 675 129 242	3,27	4 114 229 242
Portugal	200 000	136 500	136 700 000	45 566 667	234 528 000	1 193 406	430	10 584 260	1 522 321 566	1,35	1 659 021 566
Roumanie	1 000 000	124 700	125 700 000	41 900 000	151 729 800	1 046 460	076	9 289 789	1 280 954 949	1,14	1 406 654 949
Slovénie	0	81 800 000	81 800 000	27 366 667	53 463 750	359 779	055	2 306 144	333 788 866	0,30	415 588 866
Slovaquie	1 400 000	141 700	143 100 000	47 700 000	76 974 000	534 417	829	4 744 202	653 659 313	0,58	796 759 313
Finlande	800 000	189 600	170 400 000	56 800 000	283 110 000	1 515 139	610	13 450 391	1 918 082 791	1,70	2 088 482 791
Suède	2 600 000	552 600	555 200 000	185 066	184 812 800	3 086 914	-144 552	988	3 165 103 190	2,81	3 720 303 190
Royaume-Uni	9 500 000	3 647 000	3 656 500	885 500	2 896 467	14 663 176	130 169	-4 072 425	13 617 388 478	12,10	16 273 886 478
Total	123 400 000	18 631 800	18 755 200	6 231 733	15 029 049	97 502 871	823	0	112 532 820 848	100,00	131 288 020 848

Source : UE.

9. Les taux seront fixés par chaque État signataire.

Section 2

L'apport communautaire aux financements nationaux

91. Les États participent au financement du budget de l'Union européenne et alimentent leurs recettes. Mais, inversement, l'Union contribue, dans le cadre des politiques communes, aux financements nationaux. L'un des principes de base sur lesquels repose l'Union européenne, et qui a été réaffirmé avec force par le traité de Maastricht, est celui de la solidarité entre États membres : les plus favorisés – c'est-à-dire les plus développés – doivent aider ceux qui accusent un retard économique. L'institution d'un « fonds de cohésion » parachève ce qui avait déjà été fait précédemment, à travers les fonds structurels.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne 2007-2013

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne 2007-2013							
en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012**	2013**
LFI*	16 709	16 123	16 957	18 153	18 235	18 878	19 596
Exécution*	15 400	16 620	18 327	17 598	18 231	19 048	19 598
Ressource TVA	4 441	4 714	3 630	3 278	3 883	3 677	4 049
dont correction britannique	1 327	1 723	1 522	896	965	1 000	1 100
Ressource RNB	10 959	11 906	14 697	14 317	14 341	15 165	15 549
Autres prélèvements	0	2	1	2	7	6	
Prélèvement sur recettes (1)	15 400	16 622	18 328	17 598	18 231	19 048	19 598
Évolution en exécution n-1/n en %	-3,2%	7,9%	10,3%	-4,0%	3,6%	4,5%	2,9%
Part dans les recettes fiscales nettes	5,7%	6,3%	8,6%	6,9%	7,1%	7,0%	6,6%
Prélèvement sur recettes avec effet retroactif DRP lissé (2)	15 674	17 242	17 231	17 598	18 231	19 048	19 598
Évolution n-1/n en %	-0,2%	8,6%	-0,1%	2,1%	3,6%	4,5%	2,9%
Part dans les recettes fiscales nettes	5,8%	6,5%	8,0%	6,9%	7,1%	7,0%	6,6%

* LFI et exécution 2007 à 2009 retraitées : périmètre du PSR-UE 2010, hors RPT

** Prévisions pour 2012 et 2013.

(1) PSR-UE avec effet rétroactif de la nouvelle DRP sur le seul exercice 2009

(2) PSR-UE traité avec répartition de l'effet rétroactif de la DRP sur les exercices 2007 et 2008

Source : Annexe jaune au PLF pour 2013, Relations financières avec l'Union européenne, p. 41.

Il y a, pour chaque État membre, un coût financier de l'Europe. Mais il doit pouvoir se comparer aux avantages, eux aussi financiers, que cet État en retire. Déterminer quelles sont les incidences des dépenses communautaires sur les finances publiques d'un État n'est pas aisé. La répartition des recettes et leur origine par pays sont identifiables avec précision. En revanche, l'évaluation et la répartition des dépenses posent des problèmes toujours plus complexes. L'exemple de la France permet de le montrer.

On dispose, pour ce faire, de deux catégories de documents. Les uns proviennent de sources européennes. La Cour des comptes européenne publie, chaque année, le montant de crédits dont chaque État membre a été bénéficiaire au titre des principaux secteurs. On constate, par exemple, que, de 1996 à 2010, la France a bénéficié de plus de 15 % du total des dépenses communautaires. Avec 13,9 milliards d'euros en 2007, elle a la position de premier bénéficiaire avant l'Espagne (12,8 milliards), l'Allemagne (12,5 milliards) et l'Italie

(11,3 milliards). Elle reste contributeur net¹⁰ bien que le solde versements-paiements se soit amélioré depuis 1995, en raison de l'adhésion de nouveaux États. Pour l'exercice 2012, la France a participé au budget européen à hauteur de 16,70 %, ce qui fait d'elle le deuxième contributeur après l'Allemagne (20 %) mais avant l'Italie (un peu plus de 12,80 %), le Royaume-Uni (environ 12,10 %) ou encore l'Espagne (8,50 %). Elle demeure cependant le premier bénéficiaire des fonds communautaires en matière agricole.

Parts respectives des principaux contributeurs dans le total des contributions nationales

Budget 2011		Budget 2012	
1. Allemagne	19,8 %	1. Allemagne	20 %
2. France	16,4 %	2. France	16,7 %
3. Italie	12,9 %	3. Italie	12,8 %
4. Royaume-Uni	12,1 %	4. Royaume-Uni	12,1 %
5. Espagne	9 %	5. Espagne	8,5 %
6. Pays-Bas	4,8 %	6. Pays-Bas	4,8 %
7. Belgique	4 %	7. Pologne	4,1 %
8. Pologne	1 %	8. Belgique	2,9 %

Source : UE.

Mais ces documents doivent être recoupés par les sources nationales. Exercice particulièrement difficile à faire pour la France, puisque le montant global de ce qu'on appelle « les retours » comprend plusieurs types de crédits :

— en premier lieu, les crédits de garantie qui fonctionnent essentiellement en matière agricole transitent par les organismes d'intervention de ce secteur qui les répartissent ensuite entre les bénéficiaires : Office national interprofessionnel des grandes cultures, FranceAgrimer, Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, Agence de services et de paiement ;

— à ces crédits de garantie qui font partie d'un circuit « hors budget », il faut, en second lieu, ajouter les fonds de concours budgétaires. Une partie non négligeable des dépenses communautaires est, en effet, rétrocédée directement au budget national par l'intermédiaire de cette procédure¹¹. Les fonds structurels des Communautés européennes comme le FEDER (fonds européen de développement régional) ou le FSE (Fonds social européen), sont de plus en plus fréquemment appelés à intervenir dans les États membres, et ceci dans le cadre de programmes de développement co-financés avec l'État et les collectivités locales. Certes, le montant global de cette participation communautaire au budget français peut sembler modeste car les interventions structurelles ont

10. Est considéré comme « contributeur net » l'État qui contribue plus que d'autres en valeur nette (la comparaison est faite avec ce qu'il reçoit) et par personne.

11. Les fonds de concours sont les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour participer, conjointement avec des crédits d'État, à des dépenses d'intérêt public. Sur la notion, cf. *infra*, n° 222.

tendance à privilégier les régions en retard de développement et désormais les nouveaux pays adhérents.

Les allocations de fonds européens structurels, période 2007-2013

	Pays	Par habitant (en €)	Total (en milliards €)	Statut	Date d'adhésion
1	Estonie	2 579	3,5	Bénéficiaire net	2004
2	République tchèque	2 538	26,7	Bénéficiaire net	2004
3	Hongrie	2 527	25,3	Bénéficiaire net	2004
4	Slovaquie	2 136	11,6	Bénéficiaire net	2004
5	Lituanie	2 068	6,9	Bénéficiaire net	2004
6	Malte	2 068	0,9	Bénéficiaire net	2004
7	Slovénie	2 056	4,2	Bénéficiaire net	2004
8	Lettonie	2 054	4,6	Bénéficiaire net	2004
9	Portugal	2 022	21,5	Bénéficiaire net	1986
10	Grèce	1 806	20,4	Bénéficiaire net	1981
11	Pologne	1 763	67,3	Bénéficiaire net	2004
12	Roumanie	916	19,7	Bénéficiaire net	2007
13	Bulgarie	906	6,9	Bénéficiaire net	2007
14	Chypre	796	0,6	Contributeur net	2004
15	Espagne	764	35,2	Contributeur net	1986
16	Italie	477	28,8	Contributeur net	1957
17	Allemagne	322	26,3	Contributeur net	1957
18	Finlande	321	1,7	Contributeur net	1995
19	France	221	14,3	Contributeur net	1957
20	Belgique	209	2,3	Contributeur net	1957
21	Suède	202	1,9	Contributeur net	1995
22	Irlande	201	0,9	Contributeur net	1973
23	Autriche	174	1,5	Contributeur net	1995
24	Royaume-Uni	171	10,6	Contributeur net	1973
25	Luxembourg	129	65	Contributeur net	1957
26	Pays-Bas	115	1,9	Contributeur net	1957
27	Danemark	111	0,6	Contributeur net	1973

Source : Financial Times/JDN.

Total des retours en 2010

		en M€	en % du total
1	Espagne	13 190	11,8%
1	France	13 105	11,8%
2	Allemagne	11 825	10,6%
3	Pologne	11 822	10,6%
4	Italie	9 497	8,5%
5	Royaume-Uni	6 746	6,1%
6	Belgique	6 145	5,5%
7	Grèce	5 749	5,2%
8	Portugal	4 379	3,9%
9	Hongrie	3 650	3,3%
10	République Tchèque	3 416	3,1%
11	Roumanie	2 317	2,1%
12	Pays-Bas	2 146	1,9%
13	Irlande	2 066	1,9%
14	Slovaquie	1 905	1,7%
15	Autriche	1 822	1,6%
16	Suède	1 646	1,5%
17	Lituanie	1 602	1,4%
18	Luxembourg	1 554	1,4%
19	Danemark	1 526	1,4%
20	Finlande	1 310	1,2%
21	Bulgarie	1 222	1,1%
22	Lettonie	844	0,8%
23	Estonie	808	0,7%
24	Slovénie	756	0,7%
25	Chypre	178	0,2%
26	Malte	112	0,1%
	TOTAL UE 27	111 337	100%

Source : Annexe jaune au PLF pour 2013, Relations financières avec l'Union européenne, p. 167.

Section 3

La coordination des politiques économiques et financières

92. L'interdépendance croissante des économies de la Communauté, la mise en place du marché unique à partir de 1993, et par-dessus tout l'unification monétaire ont accru la nécessité d'une coordination des politiques économiques, budgétaires et monétaires. Cette exigence était déjà formulée implicitement dans les traités fondateurs. Elle n'a cessé d'être rappelée par les instances communautaires, Conseil et Commission. Elle figure dans l'Acte unique de 1986, et fait surtout l'objet de dispositions précises dans le traité de Maastricht, puisqu'elle constitue la condition même d'une réelle unification monétaire.

L'idée de base est simple, même si sa mise en œuvre est particulièrement complexe. L'Europe communautaire a fait le pari (et le choix) du libéralisme économique. Sa logique est celle de l'économie de marché : priorité à l'offre concurrentielle dans un environnement monétaire stable. Dès lors, tous les États membres sont à la fois concurrents, par exemple pour attirer l'épargne nécessaire à leurs investissements, et nécessairement solidaires. Tout dysfonctionnement dans un pays risque d'être une source de perturbation pour l'ensemble de la Communauté. Inversement, une politique monétaire commune fondée sur une monnaie unique exige une convergence des politiques financières et des politiques économiques. Sinon certains États membres, faute de pouvoir disposer de cet instrument d'adaptation qu'est une politique monétaire autonome, risqueraient de se voir confrontés à de graves difficultés internes.

Mais une coordination entre politiques économiques et financières s'avère particulièrement difficile. D'abord, parce qu'elle suppose, pour être effective, qu'un certain nombre de préalables soient levés. L'harmonisation des politiques implique une harmonisation parallèle de l'environnement dans lequel ces politiques vont s'exercer.

Première condition : l'harmonisation des systèmes fiscaux des États membres, nécessaire si l'on veut éviter de trop fortes distorsions de concurrence. Sur ce point de nombreuses difficultés sont apparues, dont toutes ne sont pas définitivement aplanies. Le problème est désormais réglé pour la TVA, au moins à titre transitoire, aussi bien en ce qui concerne le taux normal que le mode de perception. Il a fait l'objet d'un compromis en 1990-1991, en attendant l'établissement d'un régime définitif¹². La fiscalité de l'épargne reste, par ailleurs, une source de divergences : la proposition faite par la Commission en 1989 d'instaurer dans tous les États membres une retenue à la source d'un taux minimum de 15 % applicable aux intérêts versés à tous les résidents de la Communauté (ce qui impliquerait un concept fiscal nouveau : celui de résident

12. L'idée de la fixation d'une fourchette pour le taux normal a été abandonnée. Les États membres ne peuvent avoir qu'un seul taux normal, qui doit être supérieur ou égal à 15 %. Ils sont autorisés à avoir un ou deux taux réduits supérieurs ou égaux à 5 %. S'agissant du mode de perception, la TVA est payée dans le pays dans lequel le produit est acheté, à l'exception des moyens de transport neufs (notamment les voitures neuves) pour lesquels la TVA est payée dans le pays dans lequel les véhicules sont immatriculés.

communautaire) s'était heurtée à l'hostilité déclarée d'un certain nombre de pays, dont la Grande-Bretagne et le Luxembourg. En juin 2000, un accord partiel a pu cependant être réalisé, et sur ces bases, une directive fut rédigée par la Commission et proposée à l'approbation du Conseil à la fin de 2002. Quelles que soient les difficultés rencontrées, on ne peut cependant nier que les États européens ne soient entrés, en matière fiscale, dans une phase de convergence – ce qui, d'ailleurs, contraindra à terme la France à refondre son système fiscal¹³.

Autre préalable technique : la création d'un marché unique des capitaux et des services financiers. L'adoption par la Communauté européenne, en juin 1989, de la deuxième directive de coordination bancaire a constitué, à cet égard, un pas important. De même, au niveau national, la décision du gouvernement français de supprimer, au 1^{er} janvier 1990, les derniers éléments du contrôle des changes. Pour la première fois depuis 1939, la liberté de mouvement des capitaux dans notre pays était totale, pour les entreprises comme pour les particuliers. Cette décision a manifesté, plus que toute autre, l'ouverture de la France sur l'extérieur, mais aussi la nécessité de mener une politique économique dominée par le respect des équilibres fondamentaux.

Le problème de la fiscalité de l'épargne reste une pierre d'échappement entre les quinze. Les propositions présentées par la Commission au sommet d'Helsinki (décembre 1999) n'ont pas abouti, en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne et du Luxembourg au principe du prélèvement à la source sur les revenus de l'épargne. En juin 2000, au sommet de Feira, un compromis avait été trouvé, permettant une harmonisation à très long terme de cette fiscalité. Cependant, toute décision (sous la forme d'une nouvelle directive) ne pouvant être prise qu'à l'unanimité des membres du Conseil, au total, les progrès en matière d'harmonisation fiscale sont restés limités.

Mais ces préalables techniques s'inscrivent eux-mêmes dans une problématique plus générale : tous les États de la Communauté sont-ils en mesure de satisfaire aux conditions financières et budgétaires qu'implique l'acceptation de la discipline libérale ? Ce ne sont pas, en effet, les seuls modèles financiers étatiques qui sont en cause, et qui varient de pays à pays, ce sont aussi et surtout les structures et les rapports sociaux qui subiront à la longue (et subissent déjà) les effets de la nouvelle donne européenne.

Néanmoins, la volonté collective d'harmonisation des politiques économiques et financières est désormais inscrite dans les textes et constitue, ce qui est encore plus important, une nécessité au regard des exigences de la monnaie unique. Reste à savoir comment en mesurer le progrès, et comment en faire respecter l'application.

Depuis 1991, un système de surveillance multilatérale des évolutions économiques avait été mis en place par la Commission et le Conseil. Les « indicateurs de convergence » retenus prenaient essentiellement en compte le taux d'inflation dans chaque pays, la situation des finances publiques, et l'état de la balance

13. Sur la question, cf. G. Montagnier, « Harmonisation fiscale européenne » (mars 1997-mars 1999), *RTDE* 1999, n° 4, p. 741-772.

des paiements courants¹⁴. La Commission et le Conseil des ministres des Communautés – ECOFIN – devaient procéder à dates fixes à l'examen de ces paramètres, et pouvaient adresser des recommandations à l'État concerné. C'est notamment dans ce cadre que rentrait la procédure de surveillance des déficits publics. Mais ce dispositif a été fortement renforcé par le **Pacte de stabilité et de croissance** adopté à Dublin en décembre 1996. Il prévoit *l'obligation pour chaque État membre de la zone euro* de soumettre chaque année à la Commission et au Conseil un « **programme de stabilité** », et il permet au Conseil, en cas de dérapage budgétaire d'un État membre, de proposer des mesures correctives, et éventuellement d'imposer des sanctions financières à l'État récalcitrant¹⁵. À l'épreuve des faits cependant, ce système a montré ses limites, qui sont à la fois techniques et politiques. Ainsi, au début de 2002, la Commission et le Conseil européen ont renoncé à adresser à l'Allemagne, dont les déficits en 2001 s'étaient approchés de la barre des 3 %, une « alerte rapide » ou « avertissement préventif » (« *early warning* »), qui n'aurait été pourtant que la première étape de la procédure prévue. Dès l'origine, ces dispositions avaient d'ailleurs été critiquées sur le plan technique (à propos, par exemple, des critères chiffrés en matière d'amendes). La France s'est trouvée dans une situation identique à l'Allemagne dans la mesure où son déficit pour 2002 était de 3,1 % (4,1 % en 2003)¹⁶. La Commission européenne, à l'automne de 2003, a présenté des recommandations au Conseil concernant les deux pays. Celles-ci avaient pour objet de mettre en demeure ces États de réduire d'ici à 2005 leur déficit public. Le Conseil, lors de sa réunion du 25 novembre 2003 n'a pas adopté les recommandations de la commission faute de majorité qualifiée (l'Italie, le Portugal et le Luxembourg ayant apporté leur soutien à l'Allemagne et à la France). En revanche, il s'est prononcé pour une suspension des procédures pour déficit excessif. Face à cette fin de non recevoir la commission a décidé de saisir la Cour de justice des Communautés européennes¹⁷ qui, dans un arrêt de 13 juillet 2004, a annulé les conclusions du Conseil. La position prise par la CJCE a constitué un signal clair, en direction des États ; elle leur a signifié que même si les règles du Pacte de stabilité et de croissance s'avèrent gênantes, ils ne peuvent les enfreindre pour autant ; par conséquent la seule voie possible était celle d'une réforme de ce Pacte¹⁸. Ce fut celle choisie par le Conseil européen de mars 2005 qui décida d'en assouplir les règles : c'est ainsi que la procédure de déficit excessif n'est pas engagée lorsque le pays est en situation de récession ; elle ne peut par ailleurs être prise qu'après l'examen des « facteurs pertinents » démontrant qu'il est justifié de la suspendre ; les délais font également l'objet d'un allongement (deux années au lieu d'une pour réduire le déficit, voire même

14. La Commission a défini 6 indicateurs : déflateur de la consommation privée (= taux d'inflation), coûts salariaux unitaires nominaux, besoins de financement des administrations publiques, dette publique, balance des paiements courants, épargne nationale.

15. Cf. Y.-T. de Silguy, *L'Euro*, Librairie générale française, 1998, p. 256-296.

16. 4,8 % en 2013.

17. Aujourd'hui « Cour de justice de l'Union européenne ».

18. Cf. à ce sujet J. Bourdin, Y. Collin, *La coordination des politiques économiques en Europe*, Rapport de la Délégation du Sénat pour la planification n° 113-2008. V. également J. Bourdin, *Le pacte de stabilité et de croissance, un débat au Sénat*, Rapport n° 369-2003.

plus en cas « d'événement économique inattendu ayant des conséquences graves pour le budget survenant pendant la procédure »).

Article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

(ex-article 104 TCE)

1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après :

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins :

– que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,

– ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé aux traités.

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité économique et financier rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil.

6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 258 et 259 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes :

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 8, 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission.

Lorsque le Conseil adopte les mesures visées aux paragraphes 6 à 9, 11 et 12, il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

La majorité qualifiée des autres membres du Conseil se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé aux traités.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.

Il faut aussi souligner que c'est surtout d'un point de vue politique que le Pacte de stabilité et de croissance s'avère très difficilement applicable, tout simplement parce que les pays-juges pourraient être demain des pays-accusés, ou l'auraient été hier si le mécanisme avait existé¹⁹. Cela ne signifie pas pour autant qu'une discipline budgétaire collective à l'échelle européenne soit impossible. Lorsqu'un État, en raison de sa gestion, tolère ou même encourage un déficit

19. L'économiste en chef de la BCE avait très tôt dénoncé « le mécanisme institutionnel dans lequel des pêcheurs en puissance jugent des pêcheurs de fait ».

injustifié, ce sont tous les autres, tout au moins les membres de la zone euro, qui risquent d'être pénalisés en raison de la remontée des taux d'intérêts à long terme qui peut résulter d'un tel comportement. Et si un système très rigide risque d'être inefficace, parce qu'inapplicable, il n'en reste pas moins que la reconnaissance d'une situation d'interdépendance entre les États de l'Union conduira nécessairement ceux-ci, fût-ce malgré eux, à pratiquer une politique, même limitée, d'alignement budgétaire.

Le traité de Maastricht formule expressément plusieurs interdictions (limitation du déficit public à 3 % du PIB et de la dette publique à 60 % du PIB), dont le respect conditionne le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Ces interdictions visent à éliminer par avance les incompatibilités qui pourraient exister entre les politiques économiques nationales et la politique de stabilité monétaire dont la Banque centrale européenne a la charge. Elles sont principalement au nombre de trois : prohibition des déficits et endettement publics excessifs, de tout financement monétaire des déficits publics, et interdiction faite à la Communauté de répondre des engagements financiers contractés par les personnes publiques ou les entreprises publiques des États membres. La solvabilité des États membres doit être la règle.

Or, si l'on considère les résultats des vingt-sept États pour 2012 on peut constater que peu d'États ont pu respecter le critère des 3 %. Les plus éloignés de ce critère ont été l'Espagne (-10,6 %), la Grèce (-10 %), l'Irlande (- 7,6 %), le Portugal (-6,4 %), Chypre et le Royaume-Uni (- 6,3 %), la France (-4,8 %), la République Tchèque (-4,4 %) la Slovaquie (- 4,3 %), la Lituanie (-5,5 %), , les Pays-Bas (-4,1 %), le Danemark et la Slovénie (-4 %), la Belgique et la Pologne (- 3,9 %), Malte (-3,3 %), la Lituanie (-3,2 %), l'Italie(-3 %). Les déficits les plus faibles ont concerné l'Estonie (-0,3 %), la Suède (-0, 5 %), la Bulgarie et le Luxembourg (-0,8 %), la Finlande (0,5 %), la Lettonie (-1,2 %) l'Allemagne (+ 0, 2 %).

En ce qui concerne la dette publique, les États qui se sont les mieux comportés ont été l'Estonie (10,1 %), la Bulgarie (18,5 %), le Luxembourg (20,8 %), la Roumanie (37,8 %), la Suède (38,2 %), la Lettonie et la Lituanie (40,7 %), la République tchèque (41,2 %), la Slovaquie (43,3 %) et le Danemark (46,5 %). Les États dont le taux de dette publique a été supérieur à 60 % du PIB sont : la Grèce (156,9 %), l'Italie (127 %), le Portugal (123,6 %), l'Irlande (117,6 %), la Belgique (99,6%), la France (90,2 %), le Royaume-Uni (90 %), Chypre (85,6 %), l'Espagne (84,2 %) l'Allemagne (81,9 %), la Hongrie (79,2 %), l'Autriche (73,4 %), Malte (72,1 %), et les Pays-Bas (71,2 %).

Quant aux dépenses publiques, elles ont représenté 49,9 % du PIB pour les pays de la zone euro et les recettes publiques 46,2 %. Si l'on considère les 27 États membres, les dépenses publiques ont représenté 49,4 % et les recettes 45,4 %. Il convient de souligner que de 2011 à 2012, et dans les deux zones (zone euro et UE27), le ratio dépenses publiques/PIB a augmenté comme d'ailleurs celui des recettes publiques.

Données financières de la zone euro et de l'UE 27

		2009	2010	2011	2012
Zone euro (ZE17)					
PIB prix du marché (pm)	(millions euro)	8 922 346	9 174 671	9 424 842	9 490 586
Déficit public (-) / excédent (+)	(millions euro)	-567 420	-569 408	-391 417	-352 683
	(% du PIB)	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7
Dépenses publiques	(% du PIB)	51,2	51,0	49,5	49,9
Recettes publiques	(% du PIB)	44,9	44,8	45,3	46,2
Dette publique	(millions euro)	7 136 526	7 831 371	8 225 807	8 600 983
	(% du PIB)	80,0	85,4	87,3	90,6
UE27					
PIB pm	(millions euro)	11 754 457	12 278 203	12 647 215	12 902 370
Déficit public (-) / excédent (+)	(millions euro)	-807 996	-800 889	-561 486	-514 088
	(% du PIB)	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0
Dépenses publiques	(% du PIB)	51,1	50,6	49,1	49,4
Recettes publiques	(% du PIB)	44,2	44,1	44,7	45,4
Dette publique	(millions euro)	8 765 652	9 825 306	10 435 932	11 011 797
	(% du PIB)	74,6	80,0	82,5	85,3

Source : Eurostat, communiqué 64/2013, 22 avril 2013.

§1. Le semestre européen

93. La récente période a été marquée par des mesures visant à une meilleure coordination des décisions économiques et budgétaires et celles-ci visent non seulement les pays de la zone euro mais l'ensemble des États membres. Elles consistent dans une remise en ordre qui s'incarne dans la fixation de priorités économiques mais aussi dans des mesures renforçant la surveillance budgétaire ; on citera particulièrement le « semestre européen » qui oblige les États à présenter leurs programmes nationaux au printemps²⁰, la Commission produisant ses observations en juin de manière à ce que les gouvernements les intègrent dans leur budget de l'année suivante pour discussion à l'automne par les parlementaires.

§2. Le paquet de six

94. Il faut également souligner l'importance du « paquet de six » règlements et directives (quatre de ces textes sont relatifs à la réforme du pacte de stabilité et de croissance) adopté par le Parlement européen le 28 septembre 2011 après concertation avec les États et confirmé par le Conseil Ecofin du 4 octobre. Il s'agit de dispositifs visant à renforcer le pacte de stabilité et de croissance.

20. Article 4 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2010, modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques :

« 1. Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans entre le 1^{er} et le 30 avril. Un État membre adoptant l'euro présente un programme de stabilité dans les six mois qui suivent la décision du Conseil relative à sa participation à l'euro.

2. Les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité ».

Ceux-ci sont d'importance puisque porteurs d'une plus grande transparence des finances publiques ainsi que d'une meilleure responsabilisation financière des États. Ils visent à accroître la discipline budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de l'Union et faire ainsi baisser les déficits publics et le niveau d'endettement public des États membres. Ils ont également pour ambition de consolider la surveillance des politiques budgétaires en introduisant des mesures plus coercitives. Selon le Parlement européen et le Conseil de l'Union, « les sanctions applicables aux États membres dont la monnaie est l'euro, dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, devraient comporter des éléments les incitant à se conformer à l'objectif budgétaire à moyen terme et à s'y tenir... Des sanctions supplémentaires sont nécessaires pour rendre l'exécution de la surveillance budgétaire plus efficace dans la zone euro. Ces sanctions devraient renforcer la crédibilité du cadre de surveillance budgétaire de l'Union »²¹.

C'est ainsi que « dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le respect, dans la durée, de l'objectif budgétaire à moyen terme devrait être assuré par l'obligation provisoire de constituer un dépôt portant intérêt²² imposée à un État membre dont la monnaie est l'euro et qui n'enregistre pas de progrès suffisants en matière d'assainissement budgétaire. Ce devrait être le cas lorsqu'un État membre, même s'il enregistre un déficit au-dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB, s'écarte significativement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre la réalisation de cet objectif et ne réussit pas à rétablir cette trajectoire »²³. L'amende devrait comprendre une composante fixe égale à 0,2 % du PIB et une composante variable²⁴. La proposition de sanction sera applicable sauf si au Conseil une majorité qualifiée est défavorable et la rejette²⁵.

Par ailleurs, l'article 1^{er} bis du règlement du 28 septembre institue une procédure d'audition. En effet, « afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et d'assurer une plus grande transparence et une plus grande responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le Président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le Président du Conseil européen ou le Président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle afin de débattre des décisions

21. Résolution législative du Parlement européen du 28 septembre 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM(2010)0524 – C7-0298/2010 – 2010/0278(COD)).

22. 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) atteint l'année précédente par l'État membre concerné. Toutefois, dans des cas jugés particulièrement « graves de non-respect des obligations légales définies en matière de politique budgétaire dans le pacte de stabilité et de croissance » la Commission peut recommander au Conseil, dans un délai de vingt jours après l'adoption de la décision du Conseil, d'imposer la constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt.

23. *Ibid.*

24. Art 12. 1 de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 : « L'amende est constituée d'une composante fixe égale à 0,2 % du PIB, et d'une composante variable. La composante variable est égale à un dixième de la différence entre le déficit exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente, et soit la valeur de référence du déficit public, soit, si le non-respect de la discipline budgétaire inclut le non-respect du critère de la dette, le solde des administrations publiques qui aurait dû être obtenu la même année en pourcentage du PIB ».

25. Jusqu'alors une majorité favorable était suffisante. On parle maintenant d'une « majorité inversée ».

prises ». Le Parlement peut aussi auditionner les ministres des finances des pays faisant l'objet d'un avertissement.

§ 3. Le pacte budgétaire européen

95. Par ailleurs, cette évolution vers un encadrement plus strict s'est poursuivie par un traité d'importance, le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* (TSCG). Il a été signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres de l'Union, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Son entrée en vigueur était soumise à la ratification d'au moins 12 États membres de la zone euro²⁶. L'objectif est d'assurer la stabilité de la zone euro²⁷. Pour ce faire, le traité revient, par un autre biais, sur la question de la constitutionnalisation de la discipline budgétaire déjà présente dans le projet de traité constitutionnel adopté par le Conseil européen les 17 et 18 juin 2004 mais, on le sait, non ratifié par l'ensemble des pays de l'Union.

Selon l'article 3-1. a du TSCG, les budgets des États doivent être en équilibre ou en excédent. Le point b du même article ajoute que cette règle « est considérée comme respectée si le solde structurel annuel²⁸ des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché ». Par ailleurs, « un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. »

Cette règle doit prendre effet dans le droit national des États contractants²⁹ au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité. Ceux d'entre eux dont la monnaie est l'euro s'engagent à adopter les décisions du Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs à moins qu'une majorité qualifiée ne s'y oppose. Le traité est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013.

26. La France a ratifié le traité le 22 octobre 2012. Le 12^e État ayant ratifié le texte a été la Finlande le 18 décembre 2012.

27. Article 1^{er} du TSCG : « Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

28. Le « solde structurel annuel des administrations publiques » est, selon la définition donnée par le traité, le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

29. La Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède.

Il faut également ajouter, qu'en vertu de l'article 8 du traité, la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par une ou plusieurs parties contractantes « si, après avoir donné à la partie contractante concernée la possibilité de présenter ses observations, la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté la règle d'équilibre ». De la même manière, « lorsqu'une partie contractante estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'une autre partie contractante n'a pas respecté (la règle) elle peut également saisir la Cour de justice de cette question ». Et « dans les deux cas, l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice ». L'arrêt de la Cour, s'il n'est pas suivi d'effets, peut donner lieu à des sanctions financières.

Les États sont aussi tenus de faire converger leurs politiques économiques et doivent communiquer leurs plans nationaux d'émission de dette publique³⁰ au Conseil de l'Union ainsi qu'à la Commission. Dans la même logique, les États « veillent à ce que toutes les grandes réformes de politique économique qu'ils envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles »³¹. Les dispositions du traité TSCG ont fait l'objet d'une loi organique pour leur mise en œuvre en droit interne français (voir *infra*, n° 235).

§ 4. Le « *two packs* »

96. Le Parlement européen a adopté le 12 mars 2013 et le Conseil de l'UE le 13 mai, deux règlements, qualifiés de « *two packs* », qui viennent renforcer les mesures de discipline budgétaire auxquelles doivent se plier les États. Selon le premier texte, un État qui rencontre des graves déséquilibres financiers peut être mis sous surveillance renforcée après un vote des États membres à la majorité qualifiée. Il pourra lui être imposé de faire appel aux fonds de secours de la zone euro. Quant au second règlement, il institue l'obligation pour les États de transmettre à la commission leur projet de loi de finances avant le 15 octobre et la possibilité pour la Commission de demander une révision de ce projet avant examen par leur parlement. Par ailleurs, la Commission doit adopter un avis d'ici la fin du mois de novembre qui, sur leur demande, peut être transmis au parlement national concerné ainsi qu'au Parlement européen.

30. Article 6 : « En vue de mieux coordonner la planification de leurs émissions de dette nationale, les parties contractantes donnent à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique ».

31. Article 11.

Section 4

L'unification monétaire européenne

97. Pour comprendre l'importance de ce problème, il suffit de se poser une question : y aurait-il un marché intérieur aux États-Unis – et y aurait-il des États-Unis ? – si chaque État membre avait sa propre monnaie, et sa propre politique monétaire ? Le traité de Rome, cependant, était resté très prudent sur cette question : il se bornait à évoquer, en termes vagues, la coordination progressive des politiques de change au sein de la Communauté.

Ce n'est que dans les années 1970, et dans un contexte de crise monétaire internationale, que des projets d'union monétaire européenne allaient prendre corps, par étapes successives. Le point de départ de la réflexion, ce fut le rapport *Werner* d'octobre 1970, qui fixa à la fois les objectifs et les méthodes d'une politique monétaire commune. Ce rapport tirait deux enseignements des crises monétaires précédentes : il constatait, d'une part, que la suppression des frontières intra-communautaires avait conduit à une interdépendance croissante des économies ; mais que, d'autre part, les politiques économiques étaient restées nationales. Or, à elle seule la politique économique de chaque État membre est impuissante à maîtriser des crises dont l'origine se situe dans d'autres États.

Ce diagnostic allait conduire à la mise en œuvre progressive d'une politique monétaire unifiée. Cette évolution s'est faite par étapes, le point de départ étant une simple coordination monétaire et le point d'arrivée, la monnaie unique.

§1. Les étapes préparatoires

A Première étape : le « serpent monétaire » : 1972-1979

98. L'objectif de l'accord de Bâle, conclu en avril 1972 entre les Banques centrales, était simple. Il s'agissait, dans une situation de changes flottants, d'assurer une stabilisation relative des monnaies entre elles. Cet accord comportait deux volets essentiels :

— d'une part, l'écart instauré entre les monnaies ne devait jamais dépasser 2,25 %,

— d'autre part, une entraide mutuelle entre les pays membres était instituée, pouvant prendre la forme soit d'un soutien monétaire à court terme, soit d'un concours financier à moyen terme fondé sur l'article 108 du traité de Rome et accordé par le Conseil sur proposition de la Commission.

Cet accord avait été complété en 1973 par un *Fonds européen de coopération monétaire* (FECOM) qui devait notamment gérer le système d'entraide monétaire et constituer l'amorce d'un Fonds monétaire européen. Mais il ne fut jamais créé.

Le « serpent », cependant, présentait aux yeux d'un certain nombre d'États des inconvénients, en particulier celui d'un seuil de divergence (2,25 %) très contraignant. Certains États refusaient d'en accepter les contraintes (Grande-Bretagne, Irlande, Italie) ou étaient incapables de les supporter (la France

avait dû à deux reprises « sortir du serpent », en janvier 1974 et en mars 1976). D'où une deuxième étape.

B Deuxième étape : la création et le fonctionnement du système monétaire européen (SME)

99. À partir de 1978, on assiste à la reconstruction d'une politique monétaire commune. Les membres de la Communauté ont cherché à remédier aux conséquences du flottement des monnaies que les accords de la Jamaïque de janvier 1976 avaient légalisé. Les inconvénients de l'instabilité monétaire résultaient surtout pour les Européens de l'instabilité du dollar qui aggravait les divergences entre les monnaies de la Communauté. Le système du « serpent » n'avait pas apporté au flottement désordonné des monnaies européennes le remède attendu. Or, ce flottement se répercutait sur le fonctionnement de la Communauté, compromettait la politique agricole (d'où les montants compensatoires), substituait aux barrières douanières des barrières monétaires. Il a donc été nécessaire d'organiser le SME d'une manière différente. Le but poursuivi, cependant, est resté le même : *créer une zone de stabilité monétaire entre les États de la Communauté.*

Le SME comportait trois volets principaux :

— La création d'un instrument de mesure commun aux monnaies participantes : l'ECU (European Currency Unit)

Avec les accords de la Jamaïque, l'or avait perdu officiellement sa fonction d'étalon monétaire qu'il partageait avec le dollar depuis Bretton Woods. L'ECU permettait aux pays membres de la Communauté de disposer d'un étalon de substitution. Il était constitué d'un panier de monnaies communautaires, autrement dit un agrégat pondéré des différentes monnaies participantes. Un ECU valait donc tant de marks ou tant de francs... Les taux de change qui régissaient l'ECU devaient faire l'objet d'un accord entre pays membres. L'ECU était ainsi un instrument de mesure des monnaies de la CEE. Il servait d'unité de compte pour les opérations du SME, et d'instrument de règlement entre les autorités monétaires de la CEE. Mais il ne constituait pas à proprement parler une monnaie commune, et encore moins une monnaie unique.

— La définition de limites de flottement

Par rapport au serpent monétaire, le système du SME comportait une double originalité. Les marges de flottement autorisées entre les monnaies étaient élargies, et l'écart à un instant donné entre deux monnaies pouvait atteindre 4,50 % (une monnaie pouvant être à + 2,25 du taux pivot, et une autre à - 2,25). Par ailleurs, des marges supérieures étaient prévues pour les monnaies qui décideraient de se rallier au SME, mais n'y appartenaient pas précédemment (cas de la lire italienne, ou de la peseta espagnole qui a intégré le SME en 1989).

En contrepartie de cette tolérance, on institua un mécanisme nouveau, le seuil de divergence – sorte de signal d'alarme qui retentissait lorsqu'une monnaie atteignait 75 % de sa marge de flottement. Les États devaient alors intervenir pour prendre des mesures de politique monétaire intérieure (par exemple, une hausse des taux d'intérêt) ou pour proposer une modification des taux pivots, mais cette proposition devait être avalisée par l'ensemble des partenaires.

— L'entraide monétaire

Les formes de solidarité monétaire, qui existaient dans le serpent, ont été renforcées dans le SME. Les États membres s'accordaient mutuellement des facilités de crédit à très court terme d'un volume illimité³². Les moyens de soutien à moyen terme ont été, également, fortement augmentés.

Quel bilan peut-on faire aujourd'hui du SME ? Tel qu'il a fonctionné, il appelle, semble-t-il, un jugement contrasté.

Le système, d'une part, était incomplet, puisque la Grande-Bretagne avait refusé d'y adhérer. Elle ne l'a rejoint qu'en 1991, pour le quitter un an après.

Son efficacité, d'autre part, a varié selon les périodes. De 1979 à 1983, le contexte communautaire a été difficile, marqué par des politiques nationales divergentes. Le SME s'en est cependant accommodé, en particulier en 1981-1982, lorsque politiques nationales de relance de la demande et politiques de lutte contre l'inflation ont été simultanément pratiquées au sein de la Communauté.

Les années 1992 et 1993 ont été, en revanche, des années de crise, caractérisées par un risque d'implosion du système. Les incertitudes pesant sur la construction européenne à la suite du référendum danois de juin 1992 ont conduit des monnaies comme la livre ou la lire à quitter le SME, en ont forcé d'autres à la dévaluation (peseta, escudo), et ont, finalement, contraint les États membres à assouplir considérablement les marges de fluctuation autorisées³³.

Les crises des années 1992 et 1993 s'expliquent, entre autres facteurs, par l'interprétation et l'utilisation erronées faites du SME par les États partenaires. De 1979 à 1992, le SME s'est mis à fonctionner comme s'il existait *déjà* une monnaie unique, alors que les économies européennes divergeaient de plus en plus. Le SME n'avait pas été conçu, à l'origine, et ne pouvait fonctionner comme un système de taux de changes immuables. Il constituait plutôt une zone de flottement concertée des monnaies européennes, créée pour limiter les turbulences économiques et financières internationales. À la longue, il y a toujours concordance entre la valeur d'une monnaie, et l'état de l'économie. Lorsqu'il y a divergence entre les deux, le marché en tire inévitablement les conclusions, et la spéculation se déclenche.

L'erreur majeure des autorités nationales et communautaires, lors de la crise monétaire de septembre 1992, avait été de refuser de modifier à temps les parités, alors que les performances économiques des États membres divergeaient. La leçon a, semble-t-il, été retenue lors de la crise monétaire du début de 1995. L'Espagne et le Portugal ont dévalué leur monnaie, mais avec l'accord de leurs partenaires – la décision a été annoncée par le Comité monétaire européen – et en s'en tenant aux règles du SME. La décision de laisser flotter la peseta aurait risqué de perturber gravement le fonctionnement du marché unique, soumis déjà à de fortes secousses en raison de la forte dépréciation de la lire italienne.

32. Chaque banque centrale pouvait obtenir des autres des crédits à trois mois, renouvelables deux fois. Ces crédits étaient automatiques et inconditionnels dans la limite, cependant, d'une situation débitrice définie pour chaque pays.

33. Jusqu'en août 1993, les monnaies membres du SME ne devaient pas s'écarter de $\pm 2,25$ % des taux pivots. Depuis, la marge de fluctuation autorisée était de ± 15 %.

Au total, le bilan du SME peut être considéré comme « globalement positif ». Il a favorisé la convergence des économies participantes, permis le développement de la concertation entre les États membres et fait de l'Écu une véritable devise représentant environ 10 % des réserves de change du monde.

Il a, surtout, eu le mérite de constituer un mécanisme d'incitation à la vertu financière : pour demeurer dans le SME, chaque pays membre était obligé de s'aligner sur la monnaie la plus forte, donc celle qui connaît le taux d'inflation le plus faible. Les Banques Centrales étaient tenues d'intervenir pour assurer le respect des marges de fluctuation autorisées. Or, de telles interventions pénalisent fortement la monnaie qui s'affaiblit. L'Institut d'émission doit, en effet, puiser dans ses réserves pour acheter sa propre monnaie et pratiquer une politique déflationniste. Le pays à monnaie forte fait exactement l'inverse : il engrange des devises et, en contrepartie, injecte des liquidités dans son économie.

Le SME a donc imposé une discipline aux États membres, et servi de rempart contre les politiques budgétaires laxistes. C'est là son aspect le plus positif. Mais son fonctionnement a révélé aussi ses aspects négatifs. Car le SME a instauré *de facto* une zone mark pour le plus grand bénéfice de l'économie de la RFA – pays qui avait la monnaie la plus forte. Il est vite apparu que les variations de toutes les autres monnaies européennes vis-à-vis du dollar étaient étroitement dépendantes des relations entre le mark et le dollar. De sorte que les taux d'intérêt allemands étaient devenus en pratique les taux d'intérêt directeurs sur lesquels devaient s'aligner les autres banques centrales. La Bundesbank s'était vu conférer la charge de la politique monétaire extérieure de la CEE. Les politiques monétaires des autres États membres et, par voie de conséquence, leurs politiques économiques, avaient de ce fait perdu une large partie de leur autonomie.

§2. La monnaie unique : l'euro

100. Constituer un espace monétaire européen homogène était l'objectif principal du traité signé à Maastricht au début de 1992. Ses modalités de réalisation avaient préalablement fait l'objet de réflexions approfondies³⁴.

Cette ambition impliquait la création d'une monnaie unique, de préférence à des monnaies nationales liées entre elles par des rapports de parité fixe, et la mise en œuvre d'une politique monétaire commune, gérée par un système européen de banques centrales.

A Le passage à la monnaie unique

101. Il s'est fait par phases successives. Trois phases avaient été prévues par les accords de Maastricht.

— La première phase était essentiellement préparatoire. Elle devait avoir pour but d'améliorer la coordination des politiques économiques et monétaires

34. Rapport Otmar Franz sur l'intégration monétaire européenne (adopté par le Parlement européen en avril 1989), et surtout rapport d'un comité d'experts, dit Comité Delors, adopté par la Commission en avril 1990.

des États membres, et de renforcer l'homogénéité du SME, en obtenant que le plus grand nombre de participants possible adhère au mécanisme de change à marge étroite. Elle prévoyait une collaboration accrue des Banques centrales au sein du Comité des gouverneurs, et organisait une procédure de surveillance multilatérale des politiques économiques (voir supra, n° 92). Ces premiers objectifs n'ont été que partiellement atteints. Certes, le SME a survécu aux crises monétaires, mais au prix d'un élargissement des marges de manœuvre (de 4,5 % à 30 %), et de difficultés accrues dans la mise en œuvre des critères de convergence.

— La deuxième phase, qui a débuté le 1^{er} janvier 1994 et s'est achevée en 1998, était, elle aussi, une phase de transition. Elle a vu la création d'une nouvelle institution, l'Institut Monétaire Européen (IME). En pratique, il se distinguait peu du Comité des Gouverneurs des Banques centrales dont il prenait la succession, et comblait une sorte de vide institutionnel qu'aurait créé le refus de certains États de mettre immédiatement en place de nouveau système européen de Banques centrales. La tâche essentielle de l'IME a consisté à préparer techniquement le passage à la phase finale de l'union économique et monétaire³⁵. Mais, dans cette phase II, la politique monétaire a continué à être gérée au niveau national, et à relever des États membres. L'IME a joué un rôle technique : il a assuré la gestion des mécanismes du SME ; il constituait aussi une instance consultative : il pouvait, par exemple, « adresser des recommandations aux autorités monétaires des États membres concernant la conduite de leur politique monétaire »³⁶ ; mais il n'avait pas de pouvoir de décision « supranational ».

— Le véritable saut qualitatif a eu lieu avec la troisième phase qui a vu l'aboutissement du processus d'intégration monétaire. En mai 1998, le Conseil européen a arrêté la liste des 11 pays en mesure d'adopter la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal), rejoints par la Grèce en 2001 puis par la Slovaquie en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011. Il a fixé les parités bilatérales des monnaies de ces pays, et mis en place à dater du 1^{er} juin 1998 la Banque Centrale Européenne en désignant notamment son premier Président. La nouvelle Banque Centrale jouit d'un degré élevé d'indépendance par rapport aux autorités nationales et communautaires. Par ailleurs, l'euro³⁷ est devenu la monnaie unique du système à partir du 1^{er} janvier 1999 et généralisé comme moyen unique de paiement à partir du 1^{er} janvier 2002. Depuis 2009, 16 pays l'ont adopté.

Au terme de cette troisième phase, les parités sont fixées irrévocablement, les monnaies nationales remplacées par une monnaie unique, les réserves

35. L'IME devait en particulier, définir les techniques et les procédures auxquelles devait avoir recours la Banque centrale européenne pour la gestion de la politique monétaire commune. Il devait également normaliser l'ensemble des statistiques et règles comptables relatives aux opérations monétaires dans la Communauté.

36. Traité sur l'Union européenne. Protocole sur les statuts de l'Institut Monétaire Européen, art. 5. L'IME publiait également un rapport annuel. Celui présenté en avril 1995 était, par exemple, très critique sur les déficits et l'accroissement des dépenses publiques.

37. Dénomination définitive de la future monnaie unique européenne adoptée au Sommet de Madrid (décembre 1995).

officielles mises en commun, la politique monétaire gérée par une autorité européenne et indépendante. Autrement dit, une structure financière fédérale a été mise en place qui doit avoir pour principal objectif de garantir la stabilité des prix et de préserver les conditions de fonctionnement de l'économie de marché.

B La gestion de l'euro

102. La Banque centrale européenne, dont le siège est à Francfort, constitue, avec les Banques centrales des États-membres, le *Système européen des Banques centrales* (SEBC), encore appelé « l'Eurosystème ». Elle est chargée de définir et de conduire la politique monétaire des pays de la zone euro (« Euro-land ») et de veiller à la création monétaire, en fonction unique : maintenir la stabilité des prix.

La théorie économique qui sous-tend sa stratégie et son action s'inspire donc directement d'une philosophie monétariste. Il existe une relation causale entre la quantité de monnaie en circulation et le niveau des prix. L'inflation est donc, selon cette logique, avant tout la résultante d'une mauvaise maîtrise de la croissance monétaire.

La politique monétaire de la BCE, dont elle est seule responsable, est mise en œuvre grâce à des indicateurs qu'elle a elle-même déterminés, et des instruments que toutes les Banques centrales utilisent. L'originalité du système étant que la gestion concrète des opérations est totalement décentralisée au niveau des Banques centrales nationales³⁸.

1. Les indicateurs de référence

103. Ils sont au nombre de 3 :

— Un taux maximum d'inflation à ne pas dépasser

Le Conseil des Gouverneurs de la BCE a défini la stabilité des prix au sein de la zone euro comme une progression maximale sur un an de l'Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de moins de 2 %. Cette stabilité doit être maintenue à moyen terme. On remarquera qu'il s'agit là d'un objectif particulièrement contraignant.

— Une progression maximale de la masse monétaire

L'approche monétariste suppose que la Banque centrale contrôle la croissance de la masse monétaire, et veille à éviter toute progression incompatible avec le maintien du niveau des prix. La BCE a donc choisi, pour définir ce qu'elle entend par masse monétaire, un agrégat de référence, connu sous l'appellation de M3. Très schématiquement, il comprend tous les actifs qui constituent ou s'apparentent à la monnaie fiduciaire ou scripturale³⁹. Le Conseil des Gouverneurs définit chaque année, au mois de décembre, la valeur choisie pour la croissance souhaitable de M3 pour l'année à venir⁴⁰.

38. Cf. « Politique monétaire : objectifs et instruments de la BCE » in *Monnaie et politique monétaire en Europe, Les Cahiers Français* n° 297 (La Documentation française).

39. Sur les différents agrégats utilisés, voir *infra*, n° 558, « La Banque de France et la politique monétaire européenne ».

40. Par exemple, un taux de croissance maximum de 4,5 % avait été choisi pour 1999.

— Des indicateurs de tendance inflationniste

Ils complètent les données fournies par l'évaluation de la masse monétaire, et permettent une évaluation permanente de l'évolution de l'offre et de la demande (privée et publique, de consommation ou d'investissement), ainsi que des conditions de la formation des prix à l'intérieur de l'Euroland (importations comprises).

2. Les instruments de la politique monétaire

104. Une Banque centrale agit sur la création monétaire en influençant le coût et le volume des liquidités disponibles. La BCE, dans un document de septembre 1998⁴¹ s'est donc donné les moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Mais il faut souligner que *la gestion de ces opérations est entièrement décentralisée au niveau des Banques centrales nationales*⁴². Autrement dit, chacune d'entre elles est chargée, dans sa zone d'action, de mettre en place les décisions prises au niveau de la BCE, en utilisant les mécanismes de contrôle monétaire que celle-ci a retenus.

Ces mécanismes sont au nombre de trois :

— Les opérations d'« open market » qui permettent d'offrir ou de retirer des liquidités sur le marché monétaire interbancaire. Pour que les banques puissent se refinancer en fonction de leurs besoins, mais dans le cadre fixé par le SEBC, celui-ci décide, spécialement par voie d'appels d'offres, des opérations temporaires de cession d'actifs, en contrepartie d'un taux de refinancement, appelé « taux directeur » (ou Refi). L'évolution de ce taux constitue le signal principal par lequel le SEBC annonce l'orientation de sa politique monétaire.

— Les facilités permanentes – facilité de prêt marginal et facilité de dépôt – permettent une certaine régulation au jour le jour des liquidités disponibles sur le marché. Elles sont assorties de taux d'intérêt, dont les valeurs varient et dont l'évolution est aussi significative de la politique monétaire suivie.

— Enfin les réserves obligatoires, technique qui contraint les établissements de crédit à constituer auprès du SEBC des réserves en fonction des dépôts qu'ils gèrent.

Ce sont les Banques centrales nationales qui mènent les opérations d'« open market », accordent les facilités permanentes et gèrent les réserves obligatoires avec les établissements qui dépendent de leur ressort géographique. Cela suppose, évidemment, une harmonisation très poussée des pratiques des différentes Banques centrales nationales, imposée et définie par le SEBC. La gestion de l'euro est désormais du ressort exclusif de la Banque centrale européenne. Mais l'indépendance dont bénéficie cette dernière ne doit pas signifier son isolement⁴³. Politiques économiques nationales et politique monétaire sont, en effet, étroitement imbriquées et interdépendantes. S'agissant des premières, le Conseil Ecofin, dont les travaux sont préparés par le Comité économique et financier, assure leur coordination, et doit veiller au respect des exigences du

41. « La politique monétaire unique en phase III : Documentation générale sur les instruments et les procédures de la politique monétaire du SEBC ».

42. Pour une analyse du rôle passé et présent de la Banque de France, voir *infra*, n° 559.

43. Cf. Y.-T. de Silguy, *op. cit.*, p. 280.

Pacte de stabilité et de croissance. Son rôle s'est d'ailleurs progressivement renforcé depuis 1994, et ses compétences ont été étendues au domaine de l'emploi. S'agissant de la seconde, le Conseil européen de décembre 1997 a décidé la création d'un Conseil de l'euro, au sein duquel siègent les ministres des Finances des pays de la zone euro (les *Ins* dans le vocabulaire bruxellois). Cette nouvelle instance, où sont discutés les problèmes de gestion interne de l'euro, ne se substitue pas au Conseil Ecofin qui, lui, réunit tous les membres de l'Union européenne (*Ins* et *Pré-ins*). Celui-ci est seul habilité à débattre des questions d'intérêt commun à toute l'Union, et à prendre des décisions.

C Fédéralisme, finances publiques et monnaie européenne

105. Au-delà de ces problèmes de coordination, auxquels répondent des solutions pragmatiquement élaborées, se pose une question dont la réponse commande sans doute toutes les autres. *Peut-il y avoir un fédéralisme monétaire sans fédéralisme financier et un fédéralisme financier sans fédéralisme politique ?* Une monnaie unique peut-elle s'imposer, à l'intérieur comme à l'extérieur, sans la cohérence d'un projet financier et politique commun qui transcende les compromis institutionnels ? À notre sens les problèmes financiers très graves rencontrés par certains États devraient amener très vite à poser cette question à nouveaux frais.

Certes, il convient de souligner que dans le cadre de la lutte contre la crise financière qui a atteint ces États en 2010, en particulier la Grèce mais également l'Espagne et le Portugal, et afin de soutenir la monnaie européenne, il a été créé le 9 mai 2010, par les ministres de la zone euro, un nouveau fonds, le Fonds européen de stabilité financière dont le siège est à Luxembourg et dont la limite de fonctionnement a été fixée au 30 juin 2013. Ce fonds, en mesure de mobiliser 750 milliards d'euros, a pour objet de venir en aide aux pays présentant un risque d'insolvabilité. Cette somme résulte des participations du budget communautaire pour 60 milliards d'euros (Mécanisme européen de stabilité financière), du Fonds monétaire international pour 250 milliards et d'un financement européen spécial pour 440 milliards. Mais cette réponse conjoncturelle n'a pas suffi à juguler la crise, on le sait, elle n'a répondu qu'en partie et provisoirement à un problème directement lié aux évolutions de la société internationale, on veut dire au développement d'un immense système à risques nécessitant de manière impérative la mise en place de régulations ayant une portée structurelle. Il a en effet fallu de nouveau réinjecter des liquidités dans le circuit financier sans pour autant que la question soit réglée. C'est la raison pour laquelle a été institué un autre dispositif, le Mécanisme européen de stabilité (MES) qui s'est substitué au FESF.

Le MES a été créé par un traité intergouvernemental de 2012 (validé par la Cour constitutionnelle allemande le 12 septembre 2012 qui limite la participation de l'Allemagne à 190 milliards d'euros).

Selon le traité, tous les États membres de la zone euro sont membres de fait du MES. Ce dernier est dirigé par un conseil des gouverneurs (les ministres en charge des finances) qui nomme un directeur général. Ce conseil nomme un

conseil d'administration. Les droits de vote sont proportionnels au nombre de parts possédés par l'État. Le capital autorisé est fixé à 700 milliards.

Répartition du capital du MES

Souscriptions au capital autorisé

Membre du MES	Nombre de parts	Souscription au capital (en EUR)
Royaume de Belgique	243 397	24 339 700 000
République fédérale d'Allemagne	1 900 248	190 024 800 000
République d'Estonie	13 020	1 302 000 000
Irlande	111 454	11 145 400 000
République hellénique	197 169	19 716 900 000
Royaume d'Espagne	833 259	83 325 900 000
République française	1 427 013	142 701 300 000
République italienne	1 253 959	125 395 900 000
République de Chypre	13 734	1 373 400 000
Grand-Duché de Luxembourg	17 528	1 752 800 000
Malte	5 117	511 700 000
Royaume des Pays-Bas	400 190	40 019 000 000
République d'Autriche	194 838	19 483 800 000
République portugaise	175 644	17 564 400 000
République de Slovénie	29 932	2 993 200 000
République slovaque	57 680	5 768 000 000
République de Finlande	125 818	12 581 800 000
Total	7 000 000	700 000 000 000

Source : Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, Annexe II.

Cette crise financière des États qui met en péril la stabilité de la monnaie européenne amène à s'interroger sur l'efficacité de la surveillance multilatérale instituée par l'Union et sur la mise en cohérence des finances publiques de chacun des États. En effet, l'Union se présente comme un réseau complexe d'États dont les décisions, ou tout simplement la situation de leurs finances ou de leur économie, sont toujours susceptibles de rétroagir, par effets systémiques, sur tous les autres de manière positive ou négative. Or, un tel ensemble peut être victime d'une implosion s'il ne fait pas l'objet d'un contrôle⁴⁴ *a minima* de la soutenabilité des finances de chaque État. Certes, c'est bien dans cet esprit que

44. Entendu dans le sens de pilotage.

s'est inscrite l'idée, au printemps 2010, que les projets de budgets des États soient examinés par la commission européenne, ou une instance *ad hoc*, préalablement à leur discussion et adoption par leurs parlements respectifs. Il s'agit là d'une proposition qui va déjà au-delà d'un simple dispositif technique de prévention des risques même s'il s'inscrit bien dans cette logique. Il faut en effet rappeler que l'organisation des finances publiques a toujours été le creuset du pouvoir politique, l'ossature des États et leur réforme a toujours de ce fait une portée politique. Dans le cas de l'Union, on assiste très certainement à une évolution, certes timide, vers une structure politique plus élaborée, autrement dit vers une forme très embryonnaire de fédéralisme financier pouvant se poursuivre ensuite par un fédéralisme politique. Une telle direction pourrait logiquement venir compléter l'institution d'une monnaie européenne qui ne peut subsister *seule face à 17 politiques financières publiques différentes*, et de surcroît au sein d'un monde globalisé, sans au moins être insérée dans un cadre financier public multipolaire coordonné et par conséquent régulé et cohérent, voire même dans une forme politique suffisamment solide.

Plus au fond, après l'implantation progressive de la « nouvelle gestion publique », c'est à une « nouvelle gouvernance financière publique » qu'il est maintenant nécessaire de donner un contenu. En définitive, il convient de changer de paradigme et d'inventer un processus décisionnel conforme à son nouveau contexte. La question est d'importance, car en arrière-plan se devine celle de la réforme de l'État.

Si la crise financière et économique actuelle conduit à reconsidérer la fonction de l'État et à le placer, au moins pour un temps, en tête des acteurs susceptibles de résoudre les difficultés ce serait se méprendre sur cette évolution que d'y voir une forme banale de son retour comme cela est parfois évoqué. Il serait tout aussi erroné de voir dans les récentes allusions à un fédéralisme budgétaire européen ou bien dans les dispositifs favorisant l'émergence d'un « gouvernement économique européen », de simples paroles en l'air ou bien l'expression d'une volonté de puissance de la part des instances européennes.

En réalité, cette « aspiration vers le haut » du pouvoir financier procède d'un seul et même objectif qui est *la mise en cohérence, l'intégration, d'un système national et international à multiples acteurs*. Et il n'est pas surprenant que cette réorganisation passe par un aménagement des structures financières publiques sachant que celles-ci ont toujours été à la base des constructions politiques ou de leur développement.

C'est pour ces raisons qu'il serait insuffisant de s'en tenir à une restructuration du processus de décision au plan de l'État car le pilotage des finances publiques ne procède plus aujourd'hui d'un simple angle de vue national. S'en tenir à cette seule dimension relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la nécessaire mise en cohérence des systèmes financiers publics nationaux au sein de l'Union européenne et plus largement au plan international du fait des conséquences systémiques de la globalisation. On veut dire que si la réorganisation du système financier international et la prévention des risques passent par la réorganisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, autrement dit par la mise en place d'un contrôle interne de gestion efficace permettant aux États de maîtriser leurs finances, cette direction s'avère insuffisante.

Ce sont de nouvelles régulations fondées sur *une mise en cohérence des politiques financières des États* qu'il convient d'instituer dans ce cadre et celles-ci ne peuvent être pensées et mises en place qu'au travers d'une approche européenne *voire même planétaire, transnationale, de la question*. Cela implique certes la réorganisation des processus de décision financiers publics nationaux mais également celui des ensembles supra nationaux.

L'instauration de la monnaie unique et les dispositifs budgétaires que sont obligés de respecter les pays sont porteurs, pour le futur, de bouleversements considérables tant apparaît déterminante la structure normative de l'Union européenne⁴⁵. Les choix des décideurs nationaux et locaux pourraient bien à terme, dans le cadre d'une « *nouvelle gouvernance financière publique européenne* » se trouver limités à des aspects de technique juridique ou de gestion du fait qu'il est nécessaire de prévenir les problèmes provoqués par la fragmentation des lieux de décision en intégrant les acteurs publics au sein d'un système de décision global. Le fait que certains pays se trouvent dans des situations financières particulièrement critiques qui, par effet systémique, pourraient entraîner des difficultés pour les autres pays de l'Union et même représenter une menace pour la pérennité de la monnaie unique, constitue un accélérateur de cette direction. Pour paraphraser Schumpeter⁴⁶, *des besoins financiers pourraient bien être, dans un avenir plus ou moins proche, à l'origine d'une nouvelle configuration politique de l'Union européenne*.

Une logique intégratrice se développe ainsi dans le cadre européen comme le montrent non seulement les mesures allant dans ce sens telles que le pacte budgétaire mais aussi des propositions, qui en d'autres temps auraient paru très audacieuses et qui sont aujourd'hui considérées avec un grand sérieux. On pense ici aux propos récemment tenus par Jean-Claude Trichet, alors président de la BCE⁴⁷ préconisant l'institution d'un ministre des Finances européen en charge de faire respecter une discipline des finances publiques. Cette question, en filigrane des débats sur l'Union, n'avait pas été jusqu'alors aussi clairement évoquée par un haut responsable des institutions européennes. Une telle initiative, qui prendrait acte du fait qu'une monnaie unique ne peut se satisfaire longtemps de 17 politiques économiques et financières publiques, pourrait constituer *la première pierre d'un fédéralisme budgétaire*, antichambre du fédéralisme politique. Plus encore, un ministre des Finances allemand Wolfgang Schäuble déclarait dans une interview au journal *Die Zeit* le 28 septembre 2011 : « Si nous regardons vers l'avenir, ce qui serait plus important qu'un ministre des Finances européen – et je n'ai rien contre un ministre des Finances européen – serait de réfléchir à un président de l'Union Après une première campagne électorale, l'Europe aurait avancé d'un pas. Elle aurait changé ».

45. Cf. *RFFP* no 68-1999 ; v. notamment M.-C. Esclassan, « Les effets de la construction européenne sur le pouvoir budgétaire des États membres » ; voir également M.-C. Esclassan, « Le modèle français de finances publiques à l'épreuve de l'internationalisation du droit et de la politique », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, ouvrage collectif sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ, 2004.

46. « *Ce sont les besoins financiers qui ont été à l'origine de l'État moderne* » in J. Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classe sociales*, Minuit, 1972.

47. Le 2 juin 2011, lors d'une cérémonie au cours de laquelle lui était remis le prix Charlemagne, Jean-Claude Trichet a proposé la création d'un ministère des Finances de l'Union.

Si la concrétisation d'une telle direction peut paraître très lointaine, voire utopique, le sujet est d'une telle importance que dorénavant il doit être poursuivi sur le terrain du débat théorique. Dans le contexte européen et mondialisé actuel, il n'est plus possible d'estimer que les finances publiques ne procèdent que d'un simple angle de vue national, pas plus d'ailleurs que de vouloir résoudre la crise financière des États sur la base de solutions purement gestionnaires. *S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant le fait que les questions qui ont trait aux finances publiques ne sont pas seulement d'ordre économique, gestionnaire ou juridique mais qu'elles relèvent de faits sociaux et politiques complexes et nécessitent au bout du compte des solutions politiques.*

Il est en effet urgent et même crucial d'élaborer et mettre en œuvre une *doctrine de la gouvernance financière publique européenne fondée sur la solidarité des États*. Il y va, d'un point de vue économique et monétaire comme d'un point de vue politique, de la qualité de vie des générations présentes et futures. On peut regretter que faute d'un projet clair et structuré les prises de décision procèdent, dans l'urgence, au coup par coup, plutôt que d'une véritable stratégie alors que la situation financière des États frise parfois la catastrophe mettant en péril les équilibres économiques ou financiers et au final, sociaux.

La crise financière grave qui frappe le secteur public ne fait qu'*accélérer une évolution allant dans le sens d'une intégration des acteurs publics du local à l'international*. Le sujet est important car il concerne les solutions à apporter face à un contexte qui s'est complètement transformé depuis ces trois décennies et qui est par ailleurs lié à des représentations et à des constructions institutionnelles ainsi qu'idéologiques parfois pluriséculaires. C'est à notre sens un nouveau modèle politique qui est en train de naître.

Sous-partie III

Le cadre conceptuel

106. L'influence des mouvements d'idées sur les finances publiques pourrait, au premier abord, apparaître secondaire ou mineure, tant les théories semblent souvent éloignées de la réalité, et difficilement utilisables par les responsables politiques de la décision. Par leurs liens avec l'action, les finances publiques paraissent relever davantage des gestionnaires et des politiques que des techniciens.

De telles conclusions seraient cependant hâtives, et démenties par les faits. Les historiens le savent bien : l'histoire des événements, pour devenir intelligible, fait nécessairement appel à celle des faits sociaux et des mentalités. Toute politique s'inscrit dans une culture, et les finances publiques ne sauraient échapper à ce processus complexe qui, à une époque donnée, conjugue le besoin de comprendre et d'expliquer avec le souci d'agir. Il ne faut pas oublier que les faits eux-mêmes ne sont jamais « bruts », et qu'ils sont toujours perçus et analysés à travers un cadre conceptuel plus ou moins consciemment accepté. Dans le domaine des finances publiques, comme en d'autres, théories, idéologies, et politiques (parfois sans l'angle le plus technique) sont liées par un système d'interactions réciproques. Très concrètement : comment pourrait-on nier l'influence de l'école keynésienne sur les politiques économiques et financières de l'après-guerre ? Ou celle de Jacques Rueff en France sur les options économiques et monétaires prises en 1958 ? Ou celle des théoriciens du néo-libéralisme sur les politiques des années 1980 et suivantes ? Et inversement, comment ne pas reconnaître que la force d'un courant d'idées, à un moment donné, naît de sa capacité à répondre à un défi posé par une situation nouvelle qui a cessé d'être intelligible ou en tout cas maîtrisable si on persiste à se référer à des schémas d'explication devenus anachroniques.

Chapitre 1

Le keynésianisme et son influence sur les finances publiques

107. Figure marquante de la science économique du XX^e siècle, John Maynard Keynes (1883-1946) a renouvelé l'analyse théorique de l'économie. Issu d'un milieu universitaire élitiste et libéral – Cambridge –, haut-fonctionnaire du ministère des Finances britannique, il était arrivé à l'âge des responsabilités dans un contexte particulier : le début du XX^e siècle, et les bouleversements de toute nature causés par le premier conflit mondial.

Sa carrière traduit cette conjonction de l'action et de la réflexion, le souci de la pratique et le goût de la théorie, qui l'ont toujours caractérisé. Il fut, en 1919, l'un des représentants de la Grande-Bretagne à la conférence de la paix, et deux ans plus tard, démissionnait de la délégation Britannique pour protester contre le poids, excessif selon lui, des réparations infligées à l'Allemagne. Il devint plus tard Gouverneur de la Banque d'Angleterre, participa à la création du FMI et à la négociation des accords de Bretton-Woods.

Il mourut en avril 1946, dix ans après la publication de son ouvrage le plus célèbre : la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, où il justifie par des arguments théoriques l'intervention économique de l'État. La célébrité de cette œuvre majeure ne devrait cependant pas faire oublier ses autres livres, entre autres, un *Traité sur la monnaie* qui date de 1930, et des *Essais de persuasion*, traduits en France en 1931, et dont certains chapitres sont encore d'une singulière actualité (par exemple sur le chômage technologique).

Quel est l'apport de Keynes à la pensée économique ? Que reste-t-il aujourd'hui du « keynésianisme », et y a-t-il eu une postérité keynésienne ?

Section 1

L'apport de Keynes

108. Il peut tenir – très schématiquement – en deux mots : on trouve chez lui une analyse de la crise, et une politique de la crise.

§ 1. Une analyse de la crise

A La méthode d'analyse

109. Elle relève de la macro-économie, par opposition à la micro-économie. Alors que cette dernière s'intéresse à une firme particulière, à un produit donné, à un travailleur donné, en étudiant les comportements individuels, la macro-économie est, par définition, une problématique *d'ensemble*. Le type de question que se posera Keynes sera, par exemple, « Quels sont les facteurs qui vont régir à un moment donné la distribution du revenu national entre consommation et investissement ? ». La logique de la micro-économie est celle du marché, conçu comme une addition de comportements singuliers. La logique keynésienne est différente : ainsi Keynes a montré que les facteurs qui déterminent le comportement d'ensemble d'une économie ne sont pas un simple multiple des facteurs déterminant le comportement de telle ou telle composante. C'est ce qu'on a appelé le paradoxe des quantités globales. Par exemple, l'épargne individuelle constitue une sage précaution, mais un excès d'épargne à l'échelon collectif risque d'avoir des répercussions négatives sur l'activité économique. On comprend dans ces conditions que Keynes ait refusé d'idéaliser le rôle du marché comme instrument de régulation du système économique.

B Les éléments de l'analyse

110. Pour comprendre la pensée économique de Keynes, et l'apport qu'elle a représenté, il faut la situer par rapport aux conceptions des économistes classiques, Jean-Baptiste Say, Ricardo, John Stuart Mill, Alfred Marshall, Léon Walras. Cette confrontation conduit à une triple conclusion.

- On constate d'abord une *identité de problématique* : Keynes comme les classiques est à la recherche d'un équilibre statique de l'économie, et raisonne dans le *court terme* (on connaît sa célèbre formule : « À la longue, nous serons tous morts »). Il partage avec eux une vision mécaniste de l'économie, et tombe d'accord avec eux pour identifier trois problèmes majeurs de l'économie : les rapports entre l'économie réelle des biens et des services et l'économie symbolique de la monnaie et du crédit ; les relations entre les individus et les entreprises, d'une part, et la macro-économie de l'État-nation ; enfin le rôle respectif de l'offre et de la demande (production et consommation) dans le fonctionnement de l'économie.

- Mais l'audace de Keynes consiste à inverser toutes les réponses classiques. Celles-ci étaient fondées sur la prédominance de l'économie réelle (la monnaie, à leurs yeux, est seulement le « voile des choses »), sur le rôle privilégié reconnu aux individus et aux entreprises, sur la fonction primordiale de l'offre, c'est-à-dire de la production (la demande n'est qu'une résultante). Pour Keynes, en revanche, les biens et les services (l'économie réelle) dépendent étroitement de l'économie symbolique (monnaie et crédit) ; la macro-économie est seule efficace : ni les particuliers, ni les entreprises n'ont le pouvoir d'influencer les forces que les mécanismes globaux contrôlent ; et c'est enfin la demande qui est déterminante pour l'évolution des phénomènes économiques.

La formation de capital, la productivité, l'emploi sont autant de fonctions de la demande.

- Cette interprétation du fonctionnement de l'économie aboutissait nécessairement à un diagnostic radicalement divergent sur la nature et les causes des crises économiques.

La vision des économistes classiques, celle qui sera encore défendue dans les années 1930 en Grande-Bretagne par des auteurs comme Pigou (*Théorie du chômage*, 1933) ou Lionel Robbins (*La grande dépression*, 1935); ou en France par Jacques Rueff¹, est une vision somme toute optimiste de l'économie. Ils ne nient certes pas l'existence des cycles économiques – ils ont pu les observer tout au long du XIX^e siècle et dans le premier tiers du XX^e –, mais ils fondent leurs analyses sur deux convictions. La première, c'est que le plein-emploi est *un état normal de l'économie*, sauvé par les variations des salaires et des taux d'intérêt, un peu, a-t-on dit, comme la température d'une pièce est maintenue à un taux constant par un thermostat. Il est en quelque sorte dans l'ordre des choses, tout simplement parce que l'offre crée sa propre demande. En produisant un bien, on distribue également un pouvoir d'achat suffisant pour en permettre l'acquisition. Cette analyse a trouvé son expression principale dans *la loi des débouchés* de J.-B. Say, à laquelle fait écho la théorie de l'offre à l'époque contemporaine. Certes, les auteurs classiques ont dû apporter à cette analyse restrictions et correctifs, mais ils n'en ont pas moins continué à tenir pour valable la loi du J.-B. Say².

Le second postulat découle du premier, et il en est à la fois le correctif et le complément. Il consiste à reconnaître que le niveau de l'activité économique, et par conséquent *de l'emploi*, ne saurait être constant. Il existe un cycle économique, fait de différentes phases, dont le déroulement est inéluctable, et qui s'enchaînent les unes par rapport aux autres. Dans la phase ascendante, l'augmentation des investissements est le facteur déterminant de l'expansion, et les industries de biens d'équipement obéissent à un principe d'accélération; elles connaissent une expansion proportionnellement plus rapide que celle des industries de biens de consommation. Mais ce principe d'accélération joue dans les deux sens: il joue à la hausse en période d'expansion, même légère, de la consommation, mais il va aussi jouer en sens contraire dans le cas où la consommation accuse une baisse, même limitée. Il suffit d'un simple ralentissement du taux d'accroissement de la production de biens de consommation pour entraîner un véritable *retournement de conjoncture* en ce qui concerne la production de biens d'équipement. Une phase descendante va s'ouvrir alors, pendant laquelle les salaires, les prix, les taux d'intérêt ne peuvent que baisser (puisque durant cette phase il y aura, non plus pénurie, mais surplus de main-d'œuvre, non plus rareté du capital disponible, mais au contraire de larges disponibilités). Mais si le coût des facteurs de production baisse, l'investissement, à un moment donné, va redevenir rentable. Et, par conséquent, un nouveau retournement économique, mais cette fois-ci vers le haut, paraissait aux

1. Notamment dans son ouvrage sur *La crise du capitalisme* (1935), et dans celui sur *L'ordre social* (1^{re} éd. 1945).

2. Elle l'est en partie et Keynes ne l'a pas nié, mais tout le problème est de savoir comment est utilisé le surplus monétaire résultant de l'accroissement de la production.

auteurs classiques aussi inéluctable que l'avait été le retournement vers le bas dans la période d'expansion. Le retour à l'équilibre – c'est-à-dire au plein-emploi – était ainsi, à leurs yeux, automatiquement assuré. À une condition cependant, mais essentielle : c'est qu'aucune contrainte artificielle, telle qu'une détermination politique des salaires ou des prix, ou une pression syndicale conduisant au même résultat, ne vienne compromettre le fonctionnement harmonieux du système. Résumons d'un mot : pour les économistes classiques, le cycle est l'image même de la respiration de la vie, et il serait non seulement imprudent mais suicidaire de prétendre en modifier artificiellement le cours.

À cette vision de la crise, qui, dans les années 1930, trouvait son prolongement chez nombre de dirigeants politiques³, vision somme toute optimiste puisqu'elle était fondée sur une auto-régulation naturelle du système économique, s'opposèrent les conceptions keynésiennes, intrinsèquement beaucoup plus pessimistes.

L'analyse keynésienne reposait au fond sur deux idées. Keynes estimait d'abord que dans toutes les économies hautement développées, il existait une tendance permanente à un *excès d'épargne sur l'investissement*, ce déséquilibre étant lui-même dû à l'inégale répartition du revenu national, et conduisant inévitablement à un sous-emploi naissant. Higgins a d'ailleurs fait remarquer qu'il y avait là une certaine ressemblance avec la théorie marxiste qui suggérait que les économies capitalistes devenaient de moins en moins performantes au fur et à mesure qu'elles approchaient de leur point de maturité. N'oublions pas que la crise des années 1930, d'une gravité et d'une longueur exceptionnelles, avait fortement ébranlé, notamment chez beaucoup d'intellectuels, la confiance que l'on avait précédemment dans les vertus du capitalisme, et dans sa capacité à permettre un fonctionnement harmonieux de l'économie. D'autre part, Keynes a été l'un des premiers à mettre en lumière l'idée qu'il y avait *plusieurs formes d'équilibre économique possible*, dont des équilibres de sous-emploi qui impliquent l'existence d'un volume permanent de chômage. L'un des grands mérites de Keynes est d'avoir montré qu'une économie pouvait être compétitive et s'accommoder néanmoins d'un fort volume de sous-emploi. Mais un tel équilibre est à ses yeux un équilibre de *gaspillage*, et il en tire une conclusion pour lui évidente : la main visible du gouvernement doit parfois relayer la main cachée du marché. Le plein-emploi, n'étant pas acquis d'avance, ne peut résulter que d'une politique volontariste. L'analyse de la crise débouche ici sur une politique de la crise.

§2. Une politique de la crise

111. Cette politique repose tout entière sur une idée apparemment simple, mais qui fait l'objet chez Keynes d'une véritable construction conceptuelle : l'emploi et la production dépendent de la demande des agents économiques,

3. On se souvient de la célèbre formule du Président Hoover en 1932 : « La prospérité est au coin de la rue », à laquelle ont fait écho, dans les années 1970, nombre de déclarations de dirigeants occidentaux.

qui inclut consommation et investissement. Sans faire l'analyse détaillée des outils théoriques qu'utilise Keynes, notons simplement que ces deux types de demandes sont elles-mêmes chacune fonction de plusieurs facteurs. C'est ainsi que la demande de consommation dépend à la fois du revenu des ménages à un moment donné, de leur comportement d'épargne et des prévisions qu'ils font sur leur revenu futur. De même la demande d'investissement dépend-elle du revenu des investissements nouveaux escompté par les chefs d'entreprise. Ce que Keynes appelle *l'efficacité marginale du capital* est au cœur de la décision d'investissement. Notons aussi le rôle des anticipations dans la pensée de Keynes : les représentations que tant les particuliers que les entreprises se font du comportement à venir de l'économie jouent un rôle majeur dans les décisions économiques qu'ils sont amenés à prendre.

Ces mécanismes d'ensemble conduisent Keynes à considérer que toute politique anti-crise doit comporter trois composantes essentielles.

— Il faut maintenir la demande en excluant toute réduction de salaire.

Keynes prend ici le contre-pied des économistes classiques, y compris ceux de son époque. Pour les économistes classiques, le niveau des salaires est commandé par deux concepts économiques : la loi des rendements décroissants, et la théorie de la productivité marginale. La première souligne que la productivité (c'est-à-dire les quantités produites par heure de travail) *décroit* avec le nombre de travailleurs employés. Cette loi avait été mise en évidence pour la première fois par Ricardo dans l'agriculture, mais est censée s'appliquer également à l'industrie. La seconde implique que les salaires se fixent toujours en fonction de la productivité la plus faible. En d'autres termes, chaque travailleur doit rapporter plus qu'il ne coûte, si l'on veut que le système fonctionne. Un facteur de production doit être d'autant plus faiblement rémunéré qu'on l'emploie en plus grande quantité. Appliqué aux salaires, ce théorème signifie qu'il existe une relation *inverse* entre plein-emploi et niveau des salaires. Ce qu'on appelle la loi d'airain des salaires conduit à la conclusion que s'il doit y avoir plein emploi, les salaires *doivent* baisser. Cette relation inverse entre salaire et emploi a profondément marqué la philosophie économique entre 1920 et 1930, comme en témoignent les écrits d'économistes comme Pigou ou Robins (voir encart page suivante), et elle a, aujourd'hui encore, des prolongements directs dans la pensée de certains économistes contemporains (cf. le débat à propos du SMIC dans les années 1980).

La théorie libérale des années 1930

On peut illustrer cette façon de penser par des citations empruntées à deux des économistes les plus éminents de l'époque. Dans sa *Theory of Unemployment*, publiée en 1933, le professeur Pigou, élève de Marshall et maître de Keynes, aboutit à la conclusion suivante : à condition que rien n'entrave le libre fonctionnement du marché, « les taux de salaires auront toujours tendance à correspondre à la demande de travail, de façon à ce que le plein-emploi soit garanti. Donc, en situation stable, tout le monde trouvera effectivement un emploi ».

En d'autres termes, le niveau de l'emploi était trop bas pour la seule raison que les taux de salaires étaient trop élevés. Dans son livre, *The Great Depression*, publié en 1935, le professeur Lionel (maintenant Lord) Robbins, insista avec encore plus de force sur ce point.

« En général, on peut affirmer sans se tromper que, si les taux de salaires étaient beaucoup plus flexibles, le chômage se trouverait considérablement diminué... Si l'on ne s'était pas obstiné dans l'idée que les taux de salaires ne doivent être réduits, à aucun prix, afin de préserver ainsi le pouvoir d'achat des consommateurs, la dépression actuelle aurait été beaucoup moins violente et le chômage qui l'accompagne n'aurait pas atteint une telle ampleur ».

Robbins était conscient de la franche indécence de ses propos : il était vraiment inconvenant de réclamer des réductions de salaires à un moment où, même parmi ceux qui avaient un emploi, nombreux étaient ceux qui ne pouvaient joindre les deux bouts. Aussi poursuivit-il en faisant cette remarque :

« Il est dur de réclamer une telle réduction de salaires, et l'on peut être certain que des hommes non dépourvus de toute humanité se résignent difficilement à le dire, surtout s'ils ne font pas eux-mêmes partie des classes salariées, et s'ils répugnent donc, naturellement, à dire quoi que ce soit qui puisse sembler signifier qu'ils désirent voir la situation des autres s'aggraver, au moins provisoirement. » Mais il conclut que « le véritable humanitaire », si on l'instruit des vérités de la théorie économique, « se rendra compte qu'une politique visant à maintenir la rigidité des taux de salaires est une politique génératrice de chômage quand ces taux ne sont plus des taux d'équilibre ».

Source : Michel Stewart, *Keynes*, éd. du Seuil, 1969, p. 63-64.

Keynes, lui, prend le contre-pied de ces analyses. Il estime que toute baisse des salaires réels (c'est-à-dire du pouvoir d'achat) entraînera une baisse de la consommation, facteur déterminant de la demande effective. Sans doute la concurrence accrue du fait de ce ralentissement de la consommation tendra-t-elle à faire baisser les prix, mais dans une proportion moindre que celle de la baisse des revenus. Il en résultera, dit-il, une diminution du salaire réel et donc de la consommation. Les réductions de salaire constituent donc, à ses yeux, un remède dangereux, parce que de nature déflationniste. Il faut, au contraire, encourager le maintien de la demande, par le biais des salaires et aussi des réductions d'impôts.

— Il faut exercer une action globale sur l'économie, à travers les interventions de la Puissance Publique.

L'État pourra pallier directement l'insuffisance des investissements privés par une politique d'investissements publics, en recourant notamment aux grands travaux. Toute relance des investissements a un *effet multiplicateur* (Keynes a emprunté cette théorie du multiplicateur à un auteur d'origine allemande, Kahn, lui-même professeur à Cambridge, et qui avait exposé cette théorie dans un article de l'*Economic Journal* publié en 1931). Les investissements et notamment les grands travaux, ont un effet de stimulation à travers les salaires distribués et l'augmentation du pouvoir d'achat qu'ils impliquent. Le pouvoir d'achat est *multiplié* par les emplois supplémentaires que provoquent les commandes des entreprises engagées dans les grands travaux. On appelle multiplicateur le rapport entre l'effet direct des grands travaux ou du déficit budgétaire et l'effet global sur l'ensemble de l'économie. Et ce rapport est multiple.

De même, et toujours dans le cadre d'une réflexion sur l'intervention de l'État, Keynes s'est-il interrogé sur la validité des politiques systématiques de libre-échange. Il a estimé, à la fin de la *Théorie générale*, qu'il pourrait être utile

de protéger les industries nationales si celles-ci, mieux défendues, résorbaient le chômage. Il récusait aussi l'argument selon lequel le protectionnisme ainsi conçu troublerait l'équilibre international. Car un pays dont les revenus diminuent, parce qu'il est victime du sous-emploi, limite aussi ses importations, et exporte sa crise à l'extérieur. Il y a une contagion de la dépression.

— Il faut aussi agir sur les composantes monétaires de l'économie.

L'un des apports de Keynes est d'avoir mis l'accent sur le rôle, positif ou négatif, que joue la monnaie dans le fonctionnement d'une économie. La monnaie n'est pas une simple résultante, un pur reflet de l'état d'une économie ; elle constitue en elle-même une force capable de modifier les paramètres fondamentaux. Cette optique l'a conduit à insister particulièrement sur deux problèmes. D'abord, l'importance que revêtent, à ses yeux, *les taux d'intérêt*. Les investisseurs prennent leurs décisions en fonction des perspectives de profit escompté (« l'efficacité marginale du capital » dans la terminologie keynésienne). Les perspectives de profit dépendent largement du coût des emprunts qu'ils contractent. Keynes avait déjà développé dans son *Traité sur la monnaie* de 1930 l'idée qu'il reprendra dans la *Théorie générale* selon laquelle l'efficacité marginale du capital doit être supérieure aux taux d'intérêt. Du rôle essentiel que des taux d'intérêt trop élevés jouent dans la déflation, il tirait la conséquence suivante : il n'y a pas de mécanisme de marché qui puisse, à lui seul, adapter en permanence les taux d'intérêt à l'état de la technologie, à la rentabilité des dépenses du capital, à la psychologie des chefs d'entreprise. L'action des pouvoirs publics, par l'intermédiaire des interventions de la Banque centrale, reste indispensable. Elle seule peut fixer les taux d'intérêt à court terme, et influencer la formation des taux à long terme.

Keynes insiste, par ailleurs, sur la nécessité d'une *monnaie dirigée*. Il soutenait que la monnaie devait être entièrement libérée des automatismes de l'étalon-or dont les effets mécaniques – la correction des déséquilibres pouvant se produire dans les échanges extérieurs et l'action sur les composantes de l'équilibre économique interne (volume de la masse monétaire, niveau des prix, taux d'intérêt) – pouvaient être préjudiciables au plein-emploi. Dans une situation déflationniste, il faut, soutenait-il, dépasser les prudences classiques et pour maintenir la demande, ne pas hésiter à augmenter la quantité de monnaie en circulation. Le déficit budgétaire constituait, à ses yeux, l'un des instruments de cette création monétaire, source d'activité renouvelée. La courbe de Philips, qui établit une relation inverse entre chômage et inflation, sera ultérieurement l'expression d'une telle conception.

Section 2

La postérité keynésienne

112. La pensée keynésienne se situe dans un contexte particulier, celui des années 1930. Elle s'applique à une société où un chômage grave et endémique sévit, ou d'importantes capacités de production restent inemployées, où les moyens de financement existent mais sont stérilisés. Il n'est pas étonnant dans

ces conditions que la théorie keynésienne, même si elle a été incontestablement novatrice, se soit située dans un courant de pensée économique qui émerge à cette époque, et dont le commun dénominateur est de contester les analyses classiques. On a mentionné ce que Keynes devait à Kahn, auquel il avait emprunté l'idée du multiplicateur. Il faudrait aussi citer le nom de cet économiste anglais d'origine polonaise, Michael Kalecki, qui trois ans avant la parution de la *Théorie générale*, avait formulé l'essentiel de ce que l'on dénommera ensuite la théorie keynésienne (M. Kalecki : *Essay in the theory of Business cycles*, 1933). Comme la plupart des théories scientifiques nouvelles, l'œuvre de Keynes correspond à un nouveau type de questionnement, portant sur une situation elle-même nouvelle, ou apparaissant comme telle.

Mais aucune pensée n'est figée, sous peine de se dégrader en idéologie (ce qu'a été, parfois, le keynésianisme). Les analyses keynésiennes, du temps même de leur auteur et à l'époque contemporaine, ont été complétées, enrichies, et même conciliées avec d'autres approches.

§ 1. L'approfondissement

113. Dans la mouvance de Keynes s'est constituée une école de pensée, qu'on a appelée l'école de Cambridge, et dont les représentants les plus célèbres ont été Joan Robinson, N. Kaldor et R. F. Harrod.

Ces économistes ont approfondi la critique des hypothèses néoclassiques. Ils ont tous souligné l'irréalisme des thèses néo-classiques, comme par exemple la représentation du marché ou le concept de concurrence pure et parfaite. Ils ont par ailleurs étendu *au long terme* la problématique keynésienne. Ce fut le cas, par exemple, pour N. Kaldor dont la théorie de l'épargne diffère de celle de Keynes, parce qu'elle prend en compte une autre dimension du temps. Kaldor a constaté que, dans le contexte des années 1960-1980, le niveau spontané de l'épargne avait tendance à être *trop faible* par rapport au taux d'investissement nécessaire pour assurer le plein-emploi. Il en concluait que, dans cette situation historique particulière, une intervention de l'État, par le biais de la fiscalité, était indispensable pour favoriser l'épargne (en pesant sur la consommation plus que sur les revenus). R. F. Harrod, de son côté, a élaboré une théorie de la « croissance équilibrée » qui suppose à la fois un taux de croissance donné de l'investissement et un accroissement de revenus suffisamment élevé pour maintenir la demande à un niveau convenable (*Towards a dynamic economy*, 1948).

§ 2. La synthèse

114. L'époque contemporaine a été marquée par un effort pour concilier les analyses keynésiennes et les schémas néo-classiques de fonctionnement de l'économie. Effort illustré notamment par les travaux de John Hicks (le point de départ étant un article de 1937 : « Keynes et les classiques – une interprétation possible »), par ceux d'A. Hansen et de P. Samuelson. Cette théorie de la

synthèse sera en France dans les années 1970-1980 la version la plus communément acceptée des idées keynésiennes.

Cette tentative revient à considérer que l'intervention de l'État est compatible avec le modèle général de l'économie de marché, et les postulats qui en commandent le fonctionnement. Il existe un équilibre général de l'économie ; il y a aussi des déséquilibres dont celui décrit par Keynes ($E > 1$), qui n'est qu'un cas particulier de la théorie classique. Notons cependant qu'il s'agit là d'un véritable renversement de perspective par rapport à l'analyse keynésienne « orthodoxe ». Keynes lui-même considérait le modèle classique de l'équilibre comme un cas particulier qui n'était valable que sous certaines conditions. Les rapports entre théorie restreinte et théorie généralisée se trouvent, de ce fait, inversés.

Un des modèles les plus connus qui correspond à cette nouvelle « approche » est celui du Professeur américain Leijonhufvud qu'il a développé dans un ouvrage paru en 1968, *On Keynesian Economics and the economics of Keynes*. Ce modèle est connu sous le nom de « théorie du corridor », appellation due à l'auteur lui-même. Pour celui-ci, il existe un équilibre optimal de l'économie qui conduit au plein-emploi. Le système s'auto-discipline. Aussi longtemps que le système connaît des conditions proches de l'équilibre optimal, les forces qui tendent à rétablir cet équilibre l'emportent sur celles qui tendent à le perturber. Les politiques « actives » préconisées par Keynes ne sont pas nécessaires ; en revanche, elles le deviennent lorsqu'on s'en éloigne trop, et que l'on passe « à l'extérieur du corridor ».

§3. L'héritage

115. « Nous sommes tous Keynésiens », disait un jour Richard Nixon. Le « keynésianisme est à mettre au musée », rétorquait au début des années 1980 le Président du bureau des conseillers économiques. Où est la vérité entre ces deux extrêmes, et sur le plan théorique que reste-t-il de l'apport de Keynes, qui soit utilisable dans les politiques contemporaines de finances publiques ?

Même si le monde et son contexte économique et social sont très différents de ce qu'ils étaient dans les années 1930, le regard porté par Keynes sur la nature des phénomènes économiques et les relations entre économie privée et État reste aujourd'hui encore d'actualité.

Keynes a mis l'accent sur une quadruple dimension conceptuelle qui ne saurait être ignorée par les finances publiques contemporaines :

- l'importance des anticipations dans les décisions économiques ;
- l'existence de plusieurs niveaux d'équilibre possible (dont, selon la formule de J. Attali, des « équilibres de gaspillage ») ;
- la nécessité d'une intervention de l'État dès lors qu'on vise un équilibre optimum ;
- et enfin l'importance du rôle de la monnaie. Keynes avait perçu que la monnaie qui, disait-il, « constitue un lien entre le présent et l'avenir », est un pouvoir compensateur d'incertitudes. Sa réflexion sur les structures monétaires et financières de nos sociétés nous permet de comprendre quel rôle déséquilibrant joue le caractère largement monétaire et financier de nos économies modernes.

Chapitre 2

La mystique du marché et le retour du politique

116. À la mystique de l'État régulateur de l'économie et de la société dans son ensemble, a succédé avec l'entrée dans la crise économique du milieu des années 1970, une véritable *mystique du marché* qui a placé les finances publiques au cœur de tous les débats. Il ne s'agissait pas cette fois d'en faire l'instrument de politiques volontaristes et interventionnistes menées par l'État. Bien au contraire, il s'agissait tout à la fois d'en user mais d'en réduire l'influence afin de limiter leur pouvoir et restaurer une régulation par le marché.

La théorie économique libérale, forte des outrances qu'avait atteint l'État interventionniste, allait connaître un succès sans partage jusqu'aux années 1990. Et c'est essentiellement à l'aune des thèses, parfois très radicales, développées par des écoles néo-libérales nord-américaines, qu'ont été repensés le fonctionnement, le rôle et la place des finances publiques. Toutefois, si ces idées ont d'abord semblé en adéquation avec les faits, l'incapacité à recouvrer une réelle croissance, l'émergence de questions sociales de plus en plus nombreuses et incontrôlables, et par-dessus tout la considérable crise économique et financière qui s'est déclenchée au début de l'année 2007, ont amené à nuancer quelque peu les analyses, notamment en ce qui concerne les effets de la dépense publique, et à « *relire Keynes* »¹ *c'est-à-dire réévaluer positivement la fonction de l'État.*

Section 1

Le triomphe du marché

117. Comme on l'a dit plus haut, les finances publiques ont été profondément marquées ces trente dernières années par un courant néolibéral fortement enraciné dans des origines anciennes.

§ 1. Les fondements de la tradition libérale

118. Les conceptions libérales modernes et leur incidence sur les finances publiques ne peuvent véritablement se comprendre que par le nécessaire rappel

1. Comme on « relisait » A. Smith, J.-B. Say, D. Ricardo... et autres auteurs libéraux classiques dans la seconde moitié des années 1970.

des thèses développées depuis le XVIII^e siècle jusqu'à l'après-Seconde Guerre mondiale par les précurseurs des théories libérales puis leurs héritiers.

A Les précurseurs

1. Les Physiocrates

119. La doctrine physiocrate s'est élaborée au XVIII^e siècle sous l'impulsion de François Quesnay² (1694-1774), médecin de Louis XV. Le contexte économique de l'époque se caractérise par une organisation très contraignante, structurée autour de corporations de métiers, maîtres tant de l'accès aux professions que de la fixation des prix et des salaires, une fiscalité forte qui frappe essentiellement les paysans, une circulation des marchandises, et principalement des produits de l'agriculture, rendue difficile par la multiplication des barrières de péage, une agriculture en difficulté, enfin une crise des finances de l'État.

Face à un tel environnement, les physiocrates proposent une théorie générale de l'économie fondée par analogie sur le fonctionnement naturel que l'on se représentait comme fluide et harmonieux tant que l'homme n'intervient pas dans son développement. Autrement dit, pense-t-on, l'ordre spontané, régi par des lois objectives, est de loin supérieur à celui que les hommes essaient d'instaurer sur la base de leur seule volonté. À partir d'une telle prémisse, les physiocrates bâtiront une théorie générale de l'économie et de la société fondée d'une part sur l'idée que seule l'agriculture dégage un produit net, c'est-à-dire un surplus de richesses, d'autre part sur le principe de la libre circulation des biens. Si l'on n'intervient pas dans le circuit économique, si on laisse se pratiquer librement les échanges, un ordre harmonieux doit s'établir. C'est bien ainsi qu'il convient d'« assurer l'avènement de la prospérité universelle par le renoncement à toute réglementation » (F. Quesnay), et qu'il est par conséquent nécessaire de supprimer péages et corporations ; la fiscalité quant à elle doit avoir pour unique assiette le produit net agricole et donc reposer sur un impôt unique³. L'État doit être un État monarchique fort, mais aux fonctions limitées, respectueux de la liberté du travail et du commerce.

Les physiocrates, libéraux avant la lettre, réagissaient contre les thèses dirigistes mercantilistes et colbertistes. Leur influence sur les assemblées sous la Révolution française de 1789 allait s'accompagner surtout d'une influence sans doute plus décisive sur le père de la doctrine libérale, Adam Smith, qui les ayant rencontrés lors d'un voyage effectué en France (1764), allait assurer aux thèses physiocratiques une large audience alors que lui-même avait déjà bien établi les fondements de sa théorie.

2. Se réunirent autour de la pensée de Quesnay des hommes tels que Dupont de Nemours, Le Mercier de la Rivière, Mirabeau puis Turgot, Leroy d'Allardes, Le Chapelier...

3. « Que l'impôt ne soit pas destructif, où disproportionné à la masse du revenu de la nation ; ... qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds et non sur le salaire des hommes, ou sur les denrées... qu'il ne prenne pas non plus les richesses des fermiers des biens-fonds ; car les avances de l'agriculture d'un royaume doivent être envisagées comme un immeuble qu'il faut conserver précieusement pour la production de l'impôt, du revenu et de la subsistance de toutes les classes de citoyens ». F. Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*.

2. Adam Smith (1723-1790)

120. Auteur d'un ouvrage majeur « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations » (1776), Adam Smith est considéré comme le précurseur de l'école libérale classique. À l'instar des physiocrates, il se montre très critique vis-à-vis des thèses mercantilistes (qui notamment lui paraissent confondre monnaie et richesse) et il se prononce pour un régime de liberté économique.

Pour cet Écossais, professeur à Glasgow, l'évolution du monde engendre une interdépendance des hommes et des peuples qui elle-même est à l'origine d'une division du travail se traduisant par une spécialisation de la production. Il est donc nécessaire de coopérer et cela dans le cadre d'un système fondé sur la liberté des échanges que contrarie toute intervention de l'État. Pour l'auteur, c'est l'industrie qui est source de richesse et les produits doivent pouvoir circuler librement à l'intérieur comme à l'extérieur des États. Lorsqu'est respectée cette liberté du marché, l'offre et la demande s'accordent naturellement et spontanément. Autrement dit, l'État doit s'en tenir à des tâches restreintes.

Les thèses d'Adam Smith, poursuivies par la suite tant en Grande-Bretagne qu'en France, sont à l'origine de ce qu'il est convenu d'appeler l'école libérale classique.

B Les héritiers

121. C'est notamment avec Robert Malthus (1766-1834) et David Ricardo (1772-1823) en Grande-Bretagne, Jean-Baptiste Say (1767-1832), Frédéric Bastiat (1801-1850) en France, que s'est développée aux débuts du XIX^e siècle une pensée économique ayant pour ambition de fonder solidement un corps de doctrine sur la base des théories proposées par les physiocrates et A. Smith.

Bien que les approches diffèrent parfois, elles ont cependant en commun une grande méfiance vis-à-vis de l'interventionnisme public ; elles préfèrent lui substituer le laisser-faire d'individus agissant en conformité avec leurs intérêts particuliers, la confrontation de ceux-ci devant automatiquement aboutir à la réalisation de l'intérêt général.

Puis, de la fin du XIX^e jusqu'aux débuts du XX^e, la pensée économique va s'attacher à franchir un pas supplémentaire en voulant se constituer comme une véritable science à la recherche de lois s'exprimant au travers de formules mathématiques. Avec des auteurs de renom tels que Alfred Marschall (1842-1910), Karl Menger (1840-1921), Stanley Jevons (1835-1882), John-Bates Clark (1842-1910), Eugen Von Böhm-Bawerk (1851-1914), Irving Fischer (1867-1947) ou encore Léon Walras (1834-1910), Friedrich Von Hayek (1899-1992), prend naissance une conception de l'économie plus abstraite que celle des classiques. L'approche est microéconomique, elle se place du point de vue des comportements et du rôle joué par l'individu et par l'entreprise, en négligeant par ailleurs les aspects institutionnels.

À travers ces doctrines se sont développés et ont pris forme, enracinés dans les axiomes fondamentaux posés par les physiocrates et par A. Smith, les

principes essentiels du libéralisme économique déterminant les politiques à mener dans le champ des finances publiques.

Ces principes peuvent être résumés ainsi :

— En premier lieu, l'État certes ne doit pas disparaître, mais son rôle doit être limité à la réalisation de certains équipements collectifs (principalement la voirie) et surtout à la sécurité des biens et des personnes (police, justice, défense) ; il doit être ce qu'il est convenu d'appeler un « État-gendarme ».

— L'impôt ne doit jamais constituer une gêne pour les échanges et il doit uniquement servir à couvrir les charges publiques (cf. *infra*, n° 601).

— La neutralité de l'État suppose également que les dépenses publiques ne pèsent pas sur la vie économique et qu'elles soient strictement couvertes par des recettes quasi exclusivement fiscales. L'emprunt est jugé négativement ; d'une part, il augmente artificiellement le budget, d'autre part il pèse sur les générations à venir dont il hypothèque la liberté de choix dans la mesure où il constitue un impôt différé (car à moins d'émettre un nouvel emprunt pour rembourser le premier, l'augmentation des impôts apparaît inéluctable) ou une source d'inflation (par émission de monnaie).

— L'équilibre doit s'entendre aussi bien de l'absence de déficit (qui amène l'État à emprunter) que de l'absence d'excédent qui s'il était utilisé se traduirait par des dépenses de l'État, donc par des interventions (la thésaurisation étant, d'un autre côté, contraire au principe de la circulation des richesses).

C'est un tel socle d'idées qui, supplanté pendant de nombreuses années par les thèses keynésiennes (cf. *supra*, n° 108) allait connaître un regain d'intérêt dès les premiers signes de l'essoufflement de l'État-providence au milieu des années 1970, et être le terreau d'un renouveau indiscutable de la pensée libérale.

§2. Le renouveau de la tradition libérale

122. Au cours de la première moitié des années 1970, apparaissent les premières difficultés économiques annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée. L'inflation va en s'accroissant, le chômage se développe, le taux de croissance diminue sans que l'État aux prises avec une crise financière puisse réagir efficacement. Le discrédit qui peu à peu va toucher le modèle de l'État interventionniste affecte par là même les approches théoriques de type keynésien qui légitimaient jusque-là son action. Et c'est à la faveur de cette crise matérielle et théorique des modèles keynésiens que va se produire un véritable renouveau de la tradition libérale.

On peut situer l'origine de ce renouveau dans diverses écoles nord-américaines, qui se rattachant toutes à la tradition libérale classique, en se reconnaissant plus particulièrement dans les thèses de F. Von Hayek, un opposant de toujours aux idées de Keynes, n'ont pas peu contribué à ce nouvel essor du libéralisme économique qui s'est développé de manière remarquable dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En dehors des engouements parfois excessifs ou des effets de mode intellectuelle⁴, ces « nouveaux économistes »,

4. Et même vestimentaire puisqu'on a pu voir apparaître des cravates portant l'effigie d'A. Smith.

comme on les qualifiait alors, ont indéniablement marqué de leur empreinte les analyses contemporaines, en particulier celles relatives aux raisons de la crise et aux réponses à y apporter.

Néanmoins, le terme de « renouveau » de la pensée libérale ne doit pas induire en erreur. Il ne s'agit pas tant d'une redécouverte que d'un regain de popularité de cette pensée. La pensée libérale en effet n'a jamais cessé d'être objet d'étude et d'évoluer, mais dans l'intimité de cercles et d'écoles au public restreint. Quoi qu'il en soit, M. Friedman et l'École de Chicago, J. Buchanan et l'École du Public choice (dite encore École de Virginie), Murray Rothbard et l'ultra-libérale École libertarienne, sont véritablement apparus comme les nouveaux maîtres à penser de l'économie. Ces écoles qui divergent dans certaines de leurs analyses, se rejoignent toutefois sur nombre de points concernant l'économie en général. Deux d'entre elles, l'École du Public Choice et l'École libertarienne se sont plus particulièrement intéressées au secteur public soit pour réfléchir aux modalités de son intégration aux mécanismes du marché soit pour en prôner la disparition. L'École monétariste de M. Friedman, très favorable à une ouverture des frontières, à une déréglementation la plus poussée et au développement d'une économie sans contrainte (dont la meilleure illustration en est l'économie souterraine), ne présente pas une spécificité aussi nette que les écoles précitées en ce qui concerne la réflexion sur le financement public, d'autant qu'elle s'accorde sur beaucoup de sujets avec l'École libertarienne.

A La critique de l'État-providence

123. La critique de l'État communément admise porte en premier lieu sur son énorme croissance, source de dysfonctionnements du système économique, ainsi que sur les prélèvements obligatoires qu'il exige des contribuables pour exister, se développer et rembourser sa dette.

L'État-providence est en effet dénoncé comme facteur de rigidification de la société, parce qu'il exerce son contrôle sur l'ensemble des acteurs et des mécanismes sociaux et qu'il empêche toute initiative. D'autre part, l'augmentation des coûts administratifs pour les entreprises se trouve, pense-t-on, démultipliée par les nombreuses réglementations auxquelles elles sont soumises. Par ailleurs, ces mêmes entreprises verraient la majeure partie de leurs bénéfices absorbée par l'État sous forme d'impôts et de cotisations sociales, ce qui les empêcherait d'investir et d'embaucher. D'autant, ajoute-t-on, que l'épargne des particuliers se trouve elle-même canalisée par la fiscalité et profite ainsi au secteur public au lieu d'aller se fixer sur les entreprises. Enfin l'emprunt, loin de permettre de relancer la demande, aurait des effets pervers ; soit parce qu'il peut aboutir à une baisse de la consommation du fait des anticipations rationnelles des ménages qui savent que le remboursement entraînera inéluctablement une augmentation des impôts (pour eux ou leurs héritiers), et qu'il convient donc d'épargner pour en assurer la charge ; soit parce qu'il agit négativement sur l'investissement par l'augmentation des taux d'intérêt à laquelle il participe⁵.

5. Cf. Y. Crozet, *Analyse économique de l'État*, A. Colin, 1997.

Autrement dit, devant cette progressive sclérose du système, la seule solution envisageable consisterait à passer d'une régulation par l'État à une régulation par le marché ; ce qui nécessite une réduction des dépenses publiques et une diminution de la charge fiscale. Une telle politique doit en effet viser à encourager l'offre⁶ plutôt que la demande, à inciter plutôt qu'à intervenir ainsi qu'à poser l'équilibre budgétaire en principe fondamental⁷.

De cette logique découle toutefois selon les écoles soit une approche qui pose les institutions publiques comme des acteurs économiques devant fonctionner dans le cadre des principes du marché, soit une approche qui prône la disparition d'une partie (voire même de la totalité) des institutions publiques et leur prise en charge par le secteur privé.

Par conséquent, pour les uns l'objectif visé est celui d'un État minimal, respectueux et garant du bon fonctionnement du marché économique, devant lui-même apprendre à se gérer selon les règles de la rationalité économique. Pour les plus radicaux, il faut aller plus loin et substituer à l'ensemble du secteur public la société civile avec ses institutions, associations et entreprises.

B De la société sans État à l'État minimal

1. L'École libertarienne

124. Le terme de mesure n'est pas celui qui convient le mieux à l'école libertarienne. Les libertariens (ou encore anarcho-capitalistes) représentent en effet la branche la plus radicale du libéralisme. Cette école, qui a pour chefs de file Murray Rothbard (1926-1995) et David Friedman, s'est organisée en 1969 sous la forme d'un parti réunissant des étudiants libertaires et des libéraux ultra conservateurs (Young Americans for Freedom).

a) Des libéraux libertaires

125. Les thèmes développés par les libertariens sont empreints tout à la fois d'anarchisme proudhonien et de libéralisme. Leur anti-étatisme, qui est total, va de pair avec une non moins totale condamnation de l'impôt. Reprenant largement la thèse de Lysander Spooner (1808-1887)⁸ pour qui un impôt non consenti directement par chaque individu ou particulier donne le droit à ce dernier de défendre sa propriété contre le percepteur comme s'il avait à faire à un bandit de grand chemin, et détournant par ailleurs le fameux « la propriété c'est le vol » de P. J. Proudhon, les libertariens adoptent le slogan : « l'impôt c'est le vol ». Favorables à une décentralisation absolue ainsi qu'à une privatisation de l'ensemble des services publics⁹, ces anarcho-capitalistes se montrent farouches

6. On la qualifie pour cette raison de « politique de l'offre ».

7. Sur les influences des idées libérales sur la théorie de l'équilibre budgétaire, v. M. Bouvier, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire ; essai sur la vanité d'un principe », in *L'équilibre budgétaire*, ouvrage collectif sous la direction de Lucille Tallineau, Economica, 1994.

8. Dans un ouvrage publié en 1867 intitulé « No treason », d'après J. Tucille, in *Radical Libertarianism*, éd. Bobbs Merrill, 1970.

9. Cf. P. Lemieux, *L'anarcho-capitalisme*, PUF, 1988, v. égal. du même auteur : *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, PUF, 1983.

partisans également de la petite entreprise. Leur hyper-individualisme les conduit aussi à réclamer une liberté de mœurs la plus absolue ainsi que la suppression de toutes formes de frontières. Antimilitaristes, ils se sont opposés à l'intervention américaine au Vietnam.

Pour ce courant de pensée, la liberté engendre naturellement l'ordre certes selon les principes posés initialement par A. Smith mais plus encore selon ceux développés par l'économiste et juriste F. Hayek.



TAXATION IS THEFT

If a thuf were to accost you in the street and demand your wallet or purse, you wouldn't hesitate in knowing what to call it — theft !

If a group of thugs were to demand at least one third of your income every month and threaten dire consequences if you didn't accept their offer of « protection », you wouldn't hesitate in knowing what to call it — theft !

Yet you are robbed every day. Every month at least one third of your income is taken from you forcibly, without your consent. It is taken by the government. And yes, even if only few realise it, that too is theft !

For just how does government differ from mugger ? Why is the state's « protection » racket different from that of any other gangster ? Both conform to my dictionary's definition of theft — the seizure of individual's property without their consent. The only difference is that the government is less honest than its private competitors in crime. At least a thief doesn't claim to be committing his crime for your own good, to be performing a desirable social service in « the public interest ».

Source : Feuillet distribué par l'Alliance libertarienne britannique, 1980.

b) L'influence de F. Von Hayek (1899-1992)

126. En effet, si l'école libertarienne puise ses sources tout autant dans l'anarchisme que dans le libéralisme, elle s'appuie cependant largement en matière économique sur les théories de l'école autrichienne¹⁰, et tout

10. École qui a pris naissance dans la deuxième partie du XIX^e siècle avec C. Menger, E. Böhm-Bawerk, F. Von Wieser, auxquels se sont joints par la suite L. Von Mises, M. Rothbard, F. Hayek. Selon P. Lemieux (*op. cit.*) « les économistes autrichiens soulèvent quatre propositions

particulièrement sur celles de F. Hayek. Né à Vienne en 1899, Friedrich August von Hayek représente une référence essentielle pour les économistes libéraux contemporains. Docteur en droit (1921) ainsi qu'en sciences sociales (1925), Hayek s'est très rapidement passionné pour l'économie ; dès 1924, il organise un groupe de recherche en économie avec les meilleurs spécialistes autrichiens, et notamment Ludwig von Mises, le Cercle de Vienne¹¹. Professeur à l'Université de Vienne dès 1929, il prononce également des conférences dans divers pays d'Europe, et notamment à la London School of Economics, jusqu'à ce que la guerre l'oblige à s'installer à Londres. Il quitte l'Europe en 1950 pour enseigner à l'Université de Chicago et n'y revient qu'en 1962, d'abord à l'Université de Fribourg puis à celle de Salzbourg. Consacré prix Nobel d'économie en 1974, il prend sa retraite en 1976 mais continue à participer très activement aux débats économiques et politiques, notamment dans le cadre d'une association qu'il a créée avec d'autres penseurs libéraux (R. Aron, G. Rueff, L. Baudin, Ludwig von Mises...) la Société du Mont-Pellerin. Combattre les thèses socialistes et interventionnistes, défendre le libéralisme et l'économie de marché, constitueront les axes essentiels des écrits de Hayek tout au long de son existence. Pour l'auteur, les sociétés ne s'organisent pas par le haut, par l'État ou selon la volonté des gouvernants, mais par elles-mêmes, de l'intérieur. Ainsi, Hayek prône l'auto-organisation des sociétés par la lente maturation d'un ordre social spontané contre l'édification volontariste d'un ordre « décrété ». Cet ordre, l'auteur le qualifie « d'ordre catalectique » ; selon lui, il est vain de vouloir diriger volontairement la société car son mode de fonctionnement est impossible à connaître tant les rapports sont complexes, multiples, en constant changement. C'est le marché qui apparaît essentiel aux yeux de cet auteur ; non pas tant parce qu'il serait un lieu où se rencontreraient des producteurs sachant exactement ce qu'ils peuvent et doivent produire pour des acheteurs connaissant eux-mêmes très clairement quels sont leurs besoins (autrement dit un lieu d'échange s'équilibrant parfaitement de lui-même), mais parce qu'il constitue un système en perpétuel changement qui, s'il n'est pas contrarié par l'intervention volontariste de l'État, laisse s'exprimer des diversités individuelles et, partant, constitue une source d'informations inégalable sur l'état de la société et surtout un champ où se confrontent, inter-réagissent ces informations. Autrement dit, le marché laisse émerger *un savoir de la société sur elle-même* qui est consciemment ou non utilisé par les individus dans leurs stratégies, sans que jamais ne puisse être connue avec certitude la réalité d'un système par essence en perpétuel mouvement, en constante reconstruction¹². L'incertitude, ici, est

principales. Premièrement la valeur est subjective. Les préférences individuelles... ne sont révélées que dans et par les choix concrets des individus. Deuxièmement : l'ignorance fait partie de la condition et de l'action humaine ; contrairement à l'hypothèse néo-classique de concurrence pure et parfaite, l'acteur économique manque de connaissance sur les faits économiques et sociaux. Troisièmement, le déséquilibre est l'état normal de l'économie. Quatrièmement, l'entrepreneur... est l'agent coordinateur actif dans les économies de marché ».

11. Sur tous ces points, F. M. Baslé et alii, *Histoire des pensées économiques contemporaines*, Sirey, 1995. Cf. également, M. Blaug, *Great economists since Keynes*, éd. EE, 1998.

12. Cf. l'excellent art. de H. Lepage sur ce point : « Le libéralisme de F. A. Hayek », in *Les Cahiers français*, n° 228, 1986.

posée en principe¹³ et ceci à l'encontre d'un « rationalisme constructiviste », c'est-à-dire « une conception qui tient pour certain que toutes les institutions sociales sont le produit d'un dessein délibéré et doivent l'être »¹⁴.

« L'inéluctable ignorance, ajoute F. Hayek, de la plupart des données qui entrent dans l'ordre de la grande société est la racine du problème central de tout ordre social... des millions d'hommes réagissent les uns sur les autres... Chacun ignore la plupart des faits sur lesquels repose le fonctionnement de la société »¹⁵.

L'auteur, qui propose une politique de déréglementation et de libéralisation pouvant aller jusqu'à celle de la monnaie¹⁶, voit dans une telle politique le moyen d'une réappropriation de son pouvoir par la société civile. Ce point de vue procède toutefois, sous couvert d'un pragmatisme affiché, d'une conception par trop idéalisée de la société, celle d'une auto-organisation, et ainsi d'une illusion qui fut déjà celle d'une forme d'organicisme individualiste à la fin du XIX^e siècle¹⁷ mais qui ne put jamais se traduire dans les faits.

2. L'École du « *Public Choice* »

127. L'École du « *Public Choice* » (ou des choix publics ou encore des choix collectifs) a pour chef de file un prix Nobel d'économie (1986), J. Buchanan (1919), professeur à la George Mason University dans l'État de Virginie aux États-Unis – (en 1966 J. Buchanan prend la direction avec G. Tullock du Centre d'étude des choix publics). Le mouvement a été officiellement fondé par la création en 1962 de la Public Choice Society qui est née de l'intérêt que certains économistes ont commencé à porter à l'étude de la décision politique appréhendée sous l'angle de ses conséquences quant à la rationalité des choix susceptibles d'engendrer des dépenses publiques. L'idée de départ est simple ; elle consiste, face à l'accroissement de ces dépenses, à se demander si en premier lieu elles sont toujours et dans tous les cas justifiées au plan économique, autrement dit si le secteur public gère correctement les fonds des contribuables et si en second lieu les dépenses ne constituent pas une gêne pour le développement économique général.

Ainsi cette École réunit-elle des économistes dont les recherches portent sur l'étude des systèmes politiques, les règles officielles qu'ils comportent, mais aussi et même plus particulièrement, sur l'analyse de mécanismes qui ne font

13. Cf. M. Bouvier, « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », in *RFFP* n° 39-1992.

14. Cf. F. Hayek, *La route de la servitude* ; Librairie de Medecis, 1949 ; cf. également *Droit, Législation et liberté*, PUF, 1980, 1981, 1983, 3 vol., et *Hayek's serfdom revisited*, N. Barry et alii, IEA, 1984. F. Hayek s'est particulièrement fait connaître en 1944 en publiant un ouvrage, *La route de la servitude*, qui l'amena à débattre avec J.-M. Keynes. Opposé à toute forme de planification et à toute intervention de l'État, il dut subir pendant une longue période, sinon l'oubli, tout au moins le désintérêt, jusqu'à ce que certains auteurs, développant une critique de l'État providence, trouvent dans ses écrits les réponses à leurs questions et fassent de lui leur maître à penser le plus autorisé.

15. « L'homme n'est pas le maître de son destin et ne le sera jamais ; sa raison même progresse toujours en le poussant vers l'inconnu et l'imprévisible et c'est là qu'il apprend de nouvelles choses », estime Hayek, in *Droit, Législation, Liberté*, tome 3, *op. cit.*

16. V. F. Hayek, *Denationalization of money*, IEA, 1976.

17. Cf. M. Bouvier, *L'État sans politique*, préf. de G. Vedel, LGDJ, 1986.

l'objet d'aucun formalisme juridique mais qui participent fondamentalement de la prise de décision politique, tel par exemple le clientélisme. Il ne s'agit pas pour autant d'une branche de la science politique ni d'une discipline naissante qui se situerait au carrefour de celle-ci et de la science économique, mais bien d'une approche strictement économique projetant ses concepts et ses modèles sur les institutions et comportements politiques avec comme postulat de base une assimilation du politique à un marché conçu à l'image du marché économique.

Comme le souligne Dennis C. Mueller, l'un des membres de ce courant de pensée, le « *Public Choice* » peut se définir comme « l'application des principes économiques à la science politique »¹⁸. Aussi les objets étudiés sont-ils l'État, les régimes électoraux, les partis, les groupes de pression, la bureaucratie... mais au travers d'une grille de lecture procédant d'un individualisme méthodologique¹⁹, qui met en avant que l'individu, en politique, agit de la même manière que sur un marché économique, c'est-à-dire en fonction de ses intérêts personnels, de façon rationnelle et utilitaire. De cet angle d'attaque, utilitariste et libéral, découle une critique de la bureaucratie et la recherche de nouvelles formes d'institutions, et ce à partir d'un certain nombre de principes de base.

Le premier de ceux-ci est que l'État, pour se débureaucratiser, doit s'intégrer aux mécanismes du marché économique. Les administrations doivent s'inspirer des modes de gestion de l'entreprise privée afin de devenir efficaces. La réduction du secteur public doit s'accompagner d'une décentralisation ; ainsi en vertu du principe de subsidiarité, il vaut mieux laisser-faire certaines tâches par les institutions les plus aptes à les réaliser. Le système politique lui aussi demande à être reconsidéré. Notamment le système électoral qui aboutit selon la théorie de « l'électeur médian »²⁰ à une inadéquation des dépenses publiques par rapport aux besoins de la population. Également le marchandage politique et les échanges de bons procédés entre partis, groupes de pression, administrations, ministères qui, générant un accroissement inutile des dépenses, nécessitent la mise en place de verrous de sécurité comme par exemple la fixation d'un plafond de dépenses et l'obligation d'équilibrer le budget.

Il ressort de ces thèses, qui prennent le contre-pied des théories keynésiennes, que non seulement l'État doit diminuer de volume mais qu'il doit aussi apprendre à se bien gérer et par-dessus tout à équilibrer son budget. Par ailleurs, la multiplication des réglementations et interventions publiques ne peut en aucun cas permettre la réalisation de l'intérêt général et empêcher les travers d'un individualisme poussé à l'extrême : au contraire, elles pervertissent le système dans son ensemble ; ainsi il est préférable de reconnaître la réalité de l'« homo economicus », qu'il soit public ou privé et laisser s'affronter les

18. D. C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, 1980. Cf. également, J. Casas Pardo et F. Schneider (sous la dir.), « Current issues », in *Public choice* éd, Edward Elgar, 1996.

19. Cf. E. Galli, « Methodological individualism », in *Economia della Scelte Pubbliche*, n° 1, 1992.

20. Ou du « votant médian ». Cette théorie postule que les électeurs ne font pas un effort d'information très poussé sur les programmes politiques des partis du fait du coût qu'une telle recherche leur occasionnerait. Aussi les électeurs donnent leur vote à des partis qui s'engagent à effectuer les dépenses semblant adaptées à leurs besoins et, du fait du système majoritaire, des coalitions se forment ce qui a pour effet d'une part d'éliminer les marges, d'autre part de faire supporter le coût des dépenses publiques à l'ensemble des électeurs alors que les 49 % non intéressés devront également contribuer.

intérêts particuliers au travers de procédures permettant d'en contrôler les effets néfastes lorsqu'ils s'expriment au sein d'un régime démocratique représentatif qui n'est selon ce courant de pensée, qu'un prolongement du régime monarchique. Les procédures proposées relèvent toutes de la démocratie directe et mettent en avant une forme de référendum tel que le « demand revealing process »²¹ dont le principe de base est qu'il faut donner à chaque électeur le choix d'accepter une décision qui aurait été prise alors qu'il s'est abstenu, ou de modifier la décision en fonction de ce qu'il désire, à condition d'accepter de payer une somme d'argent égale au coût net pour faire pencher la balance de son côté plutôt que d'un autre²². L'inconvénient est que ces procédures allongent considérablement le processus de décision dans sa durée et supposent une diffusion et une recherche de l'information beaucoup trop coûteuses pour être envisageables. À l'intérêt néanmoins qu'y voient les économistes du « Public Choice » en ce qui concerne un meilleur ajustement de l'offre et de la demande de biens publics, s'y ajouterait aussi une plus grande clarté dans l'utilisation de l'impôt payé par le contribuable ou encore du « prix fiscal ». Selon eux, « l'illusion fiscale » qui consiste en « une perception systématiquement faussée ou imparfaite des coûts encourus et des avantages retirés »²³ s'estomperait au profit d'une plus grande lisibilité pour le contribuable. Il devrait s'ensuivre une disparition des causes de l'illusion fiscale tels que par exemple les principes d'universalité et de non-affectation des recettes aux dépenses qui ne permettent pas de connaître l'utilisation des sommes versées, ou encore la multiplication et la complexité de la fiscalité qui rendent le système fiscal opaque, ou enfin la méconnaissance de l'incidence réelle de l'impôt.

Au total, l'École du « Public Choice » exprime une forme de néolibéralisme économique qui s'appuie sur une méthodologie qui relève certes de l'individualisme méthodologique, mais également d'une approche systémique, faisant cas tout à la fois de l'acteur et du système ; elle place en effet comme on l'a dit l'individu au premier plan, mais elle prend aussi en considération les interdépendances, sources d'externalités et cherche à les maîtriser et à les traduire en termes d'efficacité. Les thèses de cette école sous-tendent implicitement ou explicitement nombre de mesures prises aujourd'hui par les gouvernements pour moderniser la société et l'État. Elles ont certes l'immense mérite d'avoir mis en évidence les problèmes posés par l'économie publique. Elles constituent toutefois une forme par trop poussée d'intégration du politique à l'économique qui débouche sur des propositions par trop unilatérales. La réalité d'une société ne peut se laisser réduire à l'un de ses aspects et c'est souvent plus d'économisme que de théorie économique dont font preuve les tenants de l'École du « Public Choice ». C'est à une approche systémique plus large encore qu'il convient de faire appel si l'on veut comprendre une société et agir sur elle, avec bien entendu une bonne part d'incertitude quant aux résultats, mais c'est bien là le propre de la démarche scientifique.

L'École du « Public Choice » a surtout eu le mérite d'obliger à poser l'institutionnel comme un enjeu essentiel et d'avoir mis en évidence que la décision de

21. Cf. « *Théorie de l'impôt* », n° 596.

22. Cf. *Revue Public Choice*, Vol. XXX-2-1977.

23. R. Delorme, C. André, *L'État et l'économie*, Seuil, 1983.

dépenser dans le secteur public n'allait pas de soi bien au contraire et méritait d'être réétudiée au regard de ses conséquences économiques. Elle est en revanche restée par trop fermée aux aspects singuliers de la politique et de la sociologie et de ce fait à l'irrationalité qu'il peut y avoir à appliquer certaines mesures économiques sans tenir compte des dysfonctionnements sociaux et même politiques parfois néfastes qu'elles provoquent. L'équilibre des systèmes est chose fragile ; aussi la mesure s'impose-t-elle lorsque les prises de décision s'inscrivent dans la recherche d'une meilleure harmonie, d'une adaptation plus adéquate aux données d'une époque ; il est là très certainement un coût économique minimum qu'il convient d'accepter à peine d'en générer de plus importants encore.

Section 2

La fin des illusions et le retour du politique

§ 1. La fin des illusions

128. Dira-t-on plus tard que le XX^e siècle fut celui des illusions et des espoirs déçus ? Ils se sont succédé en effet à une cadence accélérée, tout au moins en ce qui concerne la recherche des voies et moyens d'une société sinon parfaite du moins du bien-être. Après qu'il eût été magnifié, parfois jusqu'à l'extrême, l'État devant ses échecs a été tout aussi critiqué et vilipendé qu'il avait été placé haut dans les espoirs. La croyance ultérieure aux vertus du marché économique, avec une foi tout aussi ardente, une confiance tout aussi aveugle dans ses bienfaits, a été elle aussi éprouvée avec l'impuissance à assurer la croissance et le plein-emploi, la sécurité et la liberté. Certes, F. Hayek comme d'autres économistes, ont su faire preuve d'un certain réalisme en procédant à une critique du modèle néoclassique du marché, de l'équilibre général stable et optimal. Cependant en posant que la complexité, le changement, l'interactivité qui caractérisent nos sociétés ne devaient être acceptés qu'avec l'incertitude qui leur est inhérente, ces auteurs laissaient peu d'espoir aux générations présentes, lourdement touchées, voire même aux générations futures. L'approche par trop rationnelle et spéculative ne peut résister à la pression des faits et des demandes d'importantes parties de la population affectées par les difficultés de l'emploi. D'économique, le problème est devenu social et même politique dès lors que les carences de l'organisation économique conduisent, par le truchement des problèmes sociaux, à poser la question de la place du politique. C'est bien dans ce sens qu'il convient de comprendre les interrogations qui s'expriment aujourd'hui sur le rôle que doit jouer le secteur public et sur la nécessaire articulation à établir entre solidarité et liberté.

C'est ainsi qu'a pris naissance ces toutes dernières années une critique des thèses néo-libérales qui n'aboutit pas pour autant à une condamnation absolue du néolibéralisme pas plus qu'elle n'exprime la volonté de retourner à l'État-providence (elle est d'ailleurs le fait d'économistes venant de divers horizons mais particulièrement du côté libéral tels que Laffer ou Tullock).

Parmi les aspects marquants de la critique figurent la mathématisation et la modélisation croissante de l'économie qui ne peuvent fonder une réelle approche heuristique²⁴. Trop de variables interviennent, qui ne sont pas toutes d'ordre économique, et les modèles les plus complexes ne permettent pas pour autant de dégager des solutions satisfaisantes.

Par ailleurs, le raisonnement déductif utilisé, fondé sur des hypothèses comme celle de la concurrence parfaite, aboutit à des analyses très éloignées des situations concrètes. Et puis d'un point de vue plus pratique encore, l'on peut s'interroger sur ce que serait la qualité de la vie dans un système absolument régulé par le marché, sachant que ce système serait alors non seulement profondément instable mais aussi totalement éclaté sans qu'il n'existe un véritable lien social. Enfin on l'a dit l'accumulation de problèmes sociaux et les réactions parfois violentes qu'ils occasionnent ont amené à poser concrètement le problème d'une réintégration de l'action publique dans le processus économique. Ainsi la théorie dite de la « croissance endogène » ou auto-entretenue développée ces dernières années aux États-Unis, propose-t-elle d'en revenir à une politique sélective d'investissement par l'État, sans qu'il faille avoir l'œil rivé sur le seul examen du solde budgétaire et en acceptant qu'une dynamique économique peut être générée par les dépenses et les recettes publiques.

§2. Le retour du politique, la réhabilitation de la dépense publique et l'affirmation de la question sociale

129. C'est, autrement dit, une réhabilitation et une reconceptualisation du rôle de l'État dont il s'agit, consistant notamment à lui attribuer une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis. Comme le soulignent J. Le Dem et F. Lerais, l'orthodoxie économique a amené à oublier qu'il était « peut-être hasardeux de limiter certains postes du budget de l'État, surtout lorsqu'il s'agit d'infrastructures utiles au développement de l'économie privée. En exemple, la création d'un réseau autoroutier permet, à l'évidence, d'améliorer la productivité du travail des branches du transport »²⁵. Sans revenir à une politique d'investissements publics tous azimuts, il est cependant fait remarquer que si certains investissements freinent la compétitivité, d'autres peuvent au contraire la stimuler. Des économistes américains ont par exemple mis en évidence une corrélation entre la progression des dépenses d'éducation et de défense et le taux de croissance du PIB²⁶.

D'un point de vue plus général, c'est bien entendu la question de la légitimité de la dépense publique qui est centrale, que celle-ci résulte de l'action de l'État ou de politiques menées par les collectivités locales.

24. Cf. Ph. d'Iribarne, « Comment l'économie assure-t-elle sa clôture », *Revue du MAUSS*, n° 15, 16, 1992.

25. J. Le Dem, L. Lerais, *Économie et statistiques*, n° 237-238. Cf. également, R. B. Reich, « Accounting the Future », in *The American Prospect*, Fall 1992.

26. Cf. Baro in *NBER Working paper*, n° 2855 (étude portant de 1960 à 1985 sur 98 pays).

En effet, et quelle que soit la valeur des arguments invoqués, une image très négative de la dépense publique s'est imprimée dans les esprits au fil de ces quelque vingt dernières années.

L'inefficacité, voire même la nuisance d'un État « gaspilleur » ou piètre gestionnaire des deniers publics, a pu finalement s'imposer comme un point de vue pertinent ; et si les premiers séduits ont été les acteurs du marché économique, il en a été progressivement de même de nombre de décideurs politiques ou bien encore de fonctionnaires en charge de la gestion du secteur public local ou national. Il s'en est suivi la mise en œuvre de politiques de réduction des dépenses publiques et, notamment, une stagnation des investissements qui a affecté de manière significative les collectivités territoriales²⁷ mais également l'État²⁸. Hormis les problèmes qui risquent de se poser à terme quant au bon fonctionnement des services publics, une telle direction, si elle venait à perdurer, pourrait accentuer un phénomène d'exclusion des plus démunis qui, on le sait, est déjà bien présent.

Or on peut s'interroger sur le bien fondé d'une condamnation de toute intervention du secteur public qui revient implicitement à conclure que les politiques volontaristes menées par exemple dans les années 1960 en matière d'aménagement du territoire, auraient été au mieux inutiles au pire néfastes. On peut estimer aussi que s'il convient de penser et de pratiquer ces interventions avec doigté, il n'est pas forcément judicieux de les rejeter sur le principe à un moment où demeurent de très importants problèmes économiques et sociaux²⁹.

Autrement dit, outre que porter un jugement absolument négatif sur les politiques interventionnistes apparaît excessif, il importe de souligner qu'un désengagement total au profit du marché économique pourrait bien friser l'irresponsabilité comme l'estiment R. Heilbroner et W. Milberg³⁰.

Ainsi, une réhabilitation, même mesurée, de la dépense publique s'avère indispensable à peine de voir se développer des problèmes, principalement sociaux, susceptibles de rejaillir sur la vie économique et politique.

D'un autre côté, on a pu constater que le processus de maîtrise des dépenses publiques de ces dernières années affecte tout particulièrement certaines dépenses de fonctionnement (salaires, intérêts de la dette) ou d'investissement tandis qu'il parvient difficilement à éviter une évolution ascendante des dépenses sociales. Très préoccupante, cette situation ne peut être appréhendée sous un angle exclusivement gestionnaire. En effet, s'il ne s'agissait que de couvrir les charges engendrées par les problèmes sociaux (chômage, santé, logement...), les solutions, certes difficiles à définir à coup sûr, relèveraient cependant de logiques relativement familières. On peut également admettre assez bien que soient parfois privilégiées les dépenses sociales quitte à ce que se dessine une sorte d'effet d'éviction budgétaire que l'on peut penser momentané ou encore

27. Cf. les rapports de l'Observatoire du Comité des finances locales depuis 1998.

28. Dans le rapport d'information pour le débat d'orientation budgétaire pour 1999 (doc. AN n° 963), ainsi que le rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1997 de la Cour des comptes, il était ainsi constaté une diminution importante des dépenses d'équipement collectif.

29. Sur ces points, cf. R. Heilbroner, W. Milberg, *La crise de la pensée économique moderne*, Economica 1997.

30. R. Heilbroner, W. Milberg, *op. cit.*

conjoncturel. La nouveauté réside dans le fait que semble naître un sentiment d'inélectabilité de la question sociale qui se cristallise autour du problème de l'emploi ; il en résulte pour certains une représentation de la société et de son avenir enracinée dans l'idée que le travail ne serait plus, dans le futur, une valeur essentielle, qu'il ne serait plus regardé comme un élément majeur du statut social. C'est dans ce type de représentation, à notre sens bien excessive, que s'inscrit la réduction du temps de travail, mais plus encore la proposition d'instituer un « revenu d'existence inconditionnel »³¹, c'est-à-dire un revenu minimum pour tous sans lien avec l'emploi ou la situation de famille, « une allocation versée à chacun de la naissance à la mort sans aucune condition »³². Si ce dispositif, qui prolonge les mécanismes de l'impôt négatif, fait l'objet de différentes formulations plus ou moins radicales selon les auteurs, il n'en demeure pas moins qu'il symbolise et consacre une vision commune, avec une orientation allant non pas seulement dans le sens d'une redistribution de la richesse mais plus fondamentalement dans l'institution de droits donnant lieu à prestations.

Aussi bien, la dépense publique, sous sa forme exclusivement sociale, est conduite à bénéficier de la sorte d'une légitimité nouvelle consacrée non plus par l'économie, mais par la morale et le droit.

§ 3. La crise des finances publiques et la refondation de l'État

130. À lire les réflexions, propositions et points de vue sur les réponses à donner à la crise qui s'est déclenchée en 2007 et qui se poursuit encore aujourd'hui, et malgré des années de désengagement de l'État vers le secteur privé ou vers le secteur public local, on peut parfois déceler dans l'air du temps une sorte de nostalgie. Nostalgie d'un État aux larges pouvoirs en matière économique et sociale tel qu'il a pu exister que ce soit dans la France de l'après-Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980 ou encore dans la plupart des pays, certes sous des formes et à des degrés divers. Une telle attitude, un tel *retour vers un modèle posé comme économique mais en définitive politique, celui de l'État providence*, peut étonner *a priori* tant, comme on l'a vu, il a été remis en cause en théorie comme en pratique depuis plus de trente ans.

L'étonnement peut sembler d'autant plus fondé que depuis la fin des années 1970 l'État a subi une véritable métamorphose et que la longue période de libéralisation qui a suivi pouvait laisser penser qu'un retour en arrière était peu vraisemblable même s'il pouvait parfois paraître souhaitable. Cette métamorphose de l'État est du reste particulièrement lisible dans les mutations qu'a connues le système financier public tout au long de ces années, c'est-à-dire depuis la fin d'une période de croissance quasi ininterrompue (« les Trente glorieuses ») et

31. Cf. *Revue du Mauss* n° 7-1996 ; cf. également C. Euzéby, *Mutations économiques et sociales*, Dunod, 1998. On lira aussi avec intérêt le point de vue exposé par A. Caillé dans sa préface à l'ouvrage de J.-P. Lambert, *Le socialisme distributif*, L'Harmattan, 1998.

32. C. Euzéby, *op. cit.*

l'entrée dans une crise de l'économie devant laquelle les mesures d'inspiration keynésienne se sont avérées impuissantes.

L'étonnement peut être enfin d'autant plus fort que depuis plusieurs années on observe, associée à une conception libérale classique de l'État, le développement d'une culture gestionnaire irriguant l'ensemble du secteur public et conditionnant la recherche de la soutenabilité des finances publiques. Cette culture gestionnaire n'a du reste fait que s'épanouir tout au long de ces dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité d'affronter d'autres crises, comme par exemple celles des années 1990.

Il n'apparaît pas pour autant que l'on soit parvenu à résoudre une question clef, celle relative à la fonction que doit avoir l'État, ou encore celle des rapports entre l'économique et le politique, et il est à craindre que depuis les années 1930 l'on ne fasse que tâtonner sur le sujet. Ainsi face à la première grande crise du XX^e siècle, la crise de 1929, la réaction immédiate a été de poser l'État et son action financière comme la solution ; ensuite, après des décennies de succès, cet État fut regardé comme la cause évidente de la crise de la seconde moitié des années 1970. Aujourd'hui, l'intervention de l'État est de nouveau prise en considération et vue comme une solution aux problèmes rencontrés depuis la crise des subprimes. Or les analyses faites depuis des décennies n'ont cessé d'appréhender l'État comme un acteur économique, soit de manière positive, soit de manière négative, mais jamais comme un acteur politique à part entière. Or, tout autant que la crise d'un modèle économique qui est souvent évoquée, c'est aussi à notre sens face à la crise d'un modèle politique que nous nous trouvons. Autrement dit, l'économique et le politique n'ont toujours pas trouvé un mode de relation ou plutôt d'intégration de leurs singularités respectives.

A La solution : l'État et ses finances

131. C'est en 1929, il y a maintenant plus de quatre-vingts ans, que sous le poids des faits économiques et sociaux, les conceptions prônant l'interventionnisme de l'État ont fini par s'imposer face aux thèses neutralistes alors prédominantes qui se situaient au cœur de la pensée libérale classique. La grande crise de 1929 est apparue alors comme la preuve irréfutable que le marché ne pouvait pas s'autoréguler et qu'il était indispensable que l'État intervienne. Ce fut, on le sait, aux États-Unis, la réponse donnée à la crise par F. D. Roosevelt, avec le New Deal. Mais, au-delà des actions au coup par coup, il fallait une construction théorique cohérente pour répondre aux problèmes qui se posaient. Comme l'ont écrit fort à propos P. Mendès France et G. Ardant, « d'une façon générale, les crises – surtout celle de 1929 – furent l'occasion d'une sorte d'examen de conscience des économistes et des hommes politiques. Ceux-ci se trouvèrent dans l'obligation de reconnaître que, si la théorie libérale ne leur fournissait pas de solution satisfaisante, l'empirisme des mesures improvisées n'amenait pas non plus de véritable remède. Rarement, le besoin d'une construction scientifique apparut aussi nettement »³³.

Cette nécessité n'est pas surprenante. Les situations ont en effet toujours besoin d'être rendues intelligibles et par conséquent interprétées. Il ne faut pas

33. P. Mendès-France, G. Ardant, *La science économique et l'action*, éd. Unesco-Julliard, 1954.

oublier que les faits ne sont jamais « bruts » et qu'ils sont toujours perçus et analysés à travers un cadre conceptuel plus ou moins consciemment accepté. La force d'une théorie, à un moment donné, naît ainsi de sa capacité à répondre à un défi posé par une situation nouvelle qui a cessé d'être compréhensible si on persiste à se référer à des schémas d'explication devenus anachroniques. Cette nouvelle conceptualisation, on le sait, fut largement le fait des écrits de John Maynard Keynes et la pensée keynésienne se situe dans un contexte particulier, celui de la crise des années 1930, qui par certains côtés rappelle beaucoup la crise actuelle.

B Le problème : l'État et ses finances

132. Il convient de rappeler ici qu'avec l'apparition au milieu des années 1970 des premières difficultés économiques annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée, *les gouvernements ont été amenés à remettre en cause les postulats des politiques budgétaires et financières qui, jusque-là avaient fait florès*. L'État qui avait été magnifié pendant « les Trente glorieuses » va être subitement frappé de discrédit et c'est alors qu'a commencé à se dessiner, intellectuellement d'abord, puis dans les faits, une profonde transformation et disons-le, une métamorphose du politique qui se poursuit encore aujourd'hui.

En définitive, l'idée s'est imposée que l'État, quelle que soit la puissance des instruments financiers dont il dispose, ne pouvait à lui seul décréter la croissance et qu'il devait d'une part laisser plus d'espace au marché économique et financier, et donc privatiser une grande partie des services publics, d'autre part adopter des méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises afin de maîtriser l'évolution de ses dépenses. C'est bien alors le modèle politique, sous-tendu par un modèle économique keynésien, qui a été ainsi mis en cause et condamné, le *changement total de paradigme* étant illustré parfaitement par la politique engagée par Margaret Thatcher au Royaume Uni à partir de 1979 puis par Ronald Reagan aux États-Unis lequel tint des propos tout à fait explicites lors de son investiture le 20 janvier 1981 : « *In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem* ».

C'est cette façon de répondre à la crise économique dans la seconde moitié de la décennie 1970 – avec deux instruments pour fer de lance, les privatisations et la décentralisation – qui a continué à être pratiquée tout au long de ces trente dernières années, d'ailleurs renforcée par la nécessité de faire face à d'autres crises comme par exemple la crise financière des années 1990 qui a affecté d'abord les pays émergents (Russie, Brésil, plusieurs États d'Asie) puis les pays en développement. En considérant cette succession ininterrompue de crises et les réponses qui leur ont été données, il nous apparaît que la question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut poursuivre une politique libérale classique ou s'il faut en revenir à une politique keynésienne. Force est de constater que les débats d'aujourd'hui autour de la question de l'interventionnisme et de ses sources théoriques sont relativement récurrents. La différence est qu'ils s'étalent au grand jour parce qu'ils s'inscrivent dans une réalité économique et financière qui s'est considérablement aggravée et qui nécessite une intervention concrète du secteur public. Or si la crise oblige aujourd'hui à reposer la question de l'interventionnisme de l'État, le contexte est très différent à tous points de

vue – international, national, politique, sociologique, idéologique, économique – de ce qu’il fut dans les précédentes décennies.

Plus exactement, *c’est à la crise d’un modèle politique que nous assistons* dans la mesure où il faut bien admettre que l’État qui a commencé à se déconstruire puis à se reconstruire au cours d’un processus de trente années n’a toujours pas atteint une forme stable. Il n’est notamment pas encore parvenu à bâtir des rapports suffisamment clairs avec un marché économique que tantôt il prétend piloter, tantôt il laisse libre de se réguler. En fait, tout se passe comme si les pensées politiques comme les pensées économiques n’avaient pas réussi à se dégager des dogmes et des *a priori* idéologiques. D’un autre côté et si l’on y regarde d’un peu près, les prémisses de profonds changements dans les relations État/marché sont bien présentes et le système qu’elles forment est bien différent des imaginaires keynésien ou libéral classique. C’est en effet *un modèle politique nouveau* qui est déjà là et qui est susceptible de s’épanouir au travers notamment d’une nouvelle gouvernance financière publique.

C La nouvelle gouvernance financière publique : une base pour une refondation de l’État

133. La crise actuelle n’implique pas qu’il faille abandonner les voies gestionnaire et politique de la bonne gouvernance financière publique, comme on pourrait être tenté de le faire aujourd’hui au nom de la relance de l’économie – qu’il s’agisse d’aider l’investissement ou de soutenir la consommation – et qu’il faille laisser « filer les déficits ». Cela d’autant plus que la dernière crise a encore une fois pour conséquences une augmentation des dépenses, une diminution des recettes et un accroissement de la dette publique, autant d’effets connus de longue date et qui ne sont pas tous liés aux instruments budgétaires des plans de relance. Il est par conséquent indispensable de poursuivre une logique gestionnaire car elle demeure une des réponses essentielles à la crise, un moyen d’y résister et de consolider l’avenir. D’ailleurs, il s’agit d’un processus à la fois long dans le temps et maintenant largement étendu dans l’espace international. La nouvelle gestion publique, ou plutôt la *nouvelle gouvernance financière publique*, est un phénomène qui paraît inéluctable. Si l’on y regarde de près, on a affaire à une logique, à une culture, qui est née il y a plusieurs décennies et qui s’étale maintenant à la surface du globe.

En effet, la recherche d’une gestion publique efficace date de la fin du XIX^e siècle et a commencé à se développer au début du siècle dernier. Il faut souligner que parmi les facteurs qui ont donné naissance à la nouvelle gouvernance financière publique, le premier d’entre eux consiste dans *la conceptualisation* qui en a été progressivement faite³⁴. À cet égard il faut rendre justice à Woodrow Wilson qui plaida dès 1887³⁵, pour l’édification d’un concept de gouvernance largement inspiré de celui de l’entreprise. Il estimait qu’il convenait de

34. Cf. M. Bouvier, conférence au Congrès de l’AFIGESE du 27 septembre 2007 (Strasbourg) : « Logique de performance et nouvelle gouvernance financière publique ». Cf. également conférence à la Convention annuelle des Caisses d’Allocations familiales : *Évolutions historiques de la culture de la performance dans le secteur public*. Paris le 15 janvier 2009.

35. W. Wilson, « The study of administration », in *Political science quarterly* ; Vol 2. N° 2-887.

dégager la gestion publique des querelles politiques et de la corruption qui s'y était développée pour la confier à des experts.

De même, un retour sur le passé de ce concept permet de prendre conscience que ce que nous pratiquons aujourd'hui, notamment la programmation pluriannuelle, qui est au cœur de la nouvelle gestion publique, est particulièrement récurrent dans les écrits relatifs à la gestion publique.

C'est en effet aux États-Unis, au tout début du XX^e siècle, que l'on a commencé à s'interroger sur les moyens de parvenir à gérer plus efficacement l'État ; par exemple, « the antideficiency act » de 1906 mettait l'accent sur la nécessité de mieux contrôler le budget et de mettre en place des programmes. Mais une commission particulièrement importante fut créée en 1910, la « Commission pour l'économie et l'efficacité » dite « commission Taft » . William Howard Taft, un républicain, était alors président des États-Unis³⁶ et avait le souci de mieux gérer la chose publique et de renforcer le pouvoir de l'exécutif. Cette commission a produit un rapport en 1912 appelant à gérer l'État de manière plus rationnelle, et notamment à mettre en place des budgets de programmes, c'est-à-dire des budgets fondés sur la base d'objectifs à réaliser sur des périodes plus ou moins longues et d'une évaluation du résultat obtenu, qui se substitueraient aux classiques budgets de moyens. Mais cette proposition n'a pas été mise en pratique, notamment parce que les budgets de moyens permettaient plus facilement de contrôler la régularité des opérations financières. Par la suite, d'autres commissions se sont réunies, toutes préoccupées par le même souci de bonne gestion, et toutes, comme la commission Taft, considérablement influencées par le « management scientifique » prôné par Frédéric Taylor.

La crise de 1929 provoqua une relance des recherches dans le domaine. Au cours des années 1930, ainsi que pendant la Seconde Guerre mondiale, un nouveau saut qualitatif fut franchi aux États-Unis où fut notamment créé en 1936 par le Président Roosevelt un comité de trois membres : le « Brownlow committee », qui produisit « the Report of the President's committee on administrative management ». Par ailleurs, du fait que l'on se trouvait dans une période de rareté le besoin se fit sentir d'analyser rationnellement les composantes de la dépense publique. C'est alors qu'ont commencé à être élaborés des indicateurs de performance³⁷.

Ensuite, la « Commission on Organization of the Executive Branch of the Government », dite commission Hoover, instituée en 1947 par le Président Truman et qui travailla jusqu'en 1949, proposera un « budget de performance », une modification de la nomenclature budgétaire et une présentation du budget sous la forme de programmes.

Plus tard, en 1960 naît le « *Planning Programming Budgeting System* » (*P. P. B. S.*) qui poursuit l'idée qu'il convient de transposer, au niveau de l'État, les méthodes et les procédures utilisées par les grandes entreprises américaines. L'acteur moteur de ce dispositif est le secrétaire d'État à la défense, Robert Mac Namara qui, avant d'être investi de fonctions ministérielles par le Président Kennedy, était le directeur général des usines Ford.

36. Il en fut le 27^e président.

37. Cf. J. K. Galbraith, *Une vie dans son siècle*, éd. La table ronde, 2006.

Le PPBS fut mis en œuvre par l'administration américaine, avant d'intéresser divers pays européens, dont la France qui décida, sous l'appellation de Rationalisation des choix budgétaires (RCB), de le mettre en place à titre expérimental dans deux ministères, le ministère de l'Équipement et le ministère de la Défense. La RCB³⁸ fut ensuite étendue à d'autres ministères mais ne connut pas un véritable succès et fut abandonnée.

Malgré les difficultés rencontrées pour sa mise en place, la culture de la performance ne cessa pas de faire l'objet d'études et de propositions. Cet intérêt résultait parfois de crises financières rencontrées par le secteur public, comme ce fut par exemple le cas en 1975 de la ville de New York. Dans le même ordre d'idées, en 1982, J. Peter Grace, fut chargé, par le Président Reagan, de présider le « *Private sector survey on cost control* », une commission ayant pour objet de proposer des solutions au gaspillage des fonds publics³⁹ ; un rapport fut remis en 1984 comprenant 2 478 recommandations. D'autres rapports furent ensuite produits allant tous dans le sens d'une adaptation des méthodes du management privé au secteur public comme par exemple celui remis en 1993 par le Vice Président des États-Unis, Al Gore, dont le titre est parfaitement éloquent : « *Creating a government that works better and cost less* »⁴⁰.

Depuis, on le sait, la culture gestionnaire a pénétré nombre d'États dans le monde. Cette démarche quasiment universelle, résultat d'un long cheminement au sein du secteur public, constitue un phénomène international qui concerne la majorité des États. Aussi le défi aujourd'hui n'est-il plus seulement dans la progression de cette culture. Le véritable enjeu est de parvenir à intégrer la culture gestionnaire **dans un projet, dans un sens à donner à la société sur le long terme**. Elle ne saurait se résumer, selon l'expression souvent utilisée dans les années 1980, à gérer au mieux un partage des économies. C'est le futur qu'il convient de gérer. Dans cette perspective, il importe d'une part que l'État soit en mesure de **réaliser une prospective sur le long terme**, d'autre part que sa stratégie s'inscrive **dans un projet de société** qu'il appartient à la représentation politique de définir.

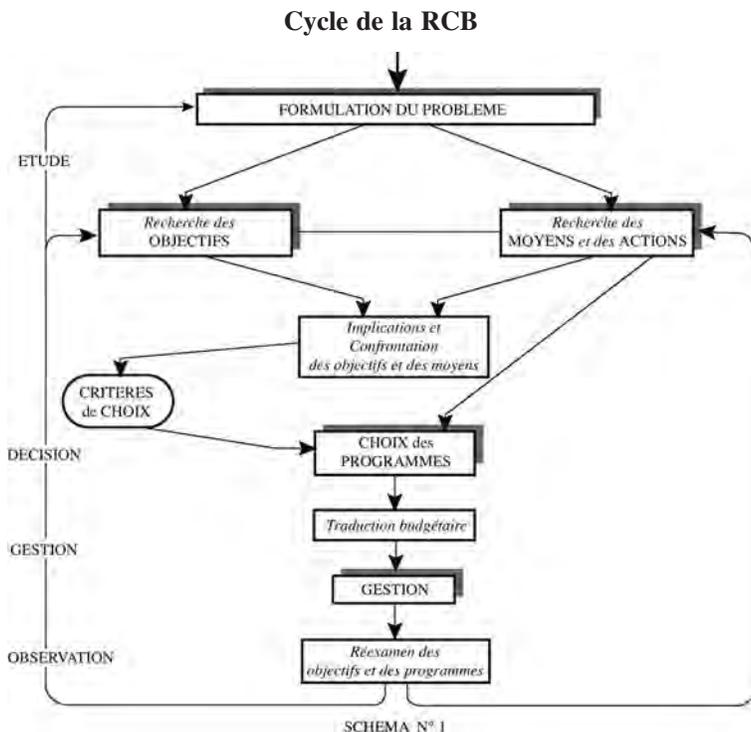
On ne doit pas s'y tromper ; ce sont les faits plus que les idées qui obligent à reposer la question des dépenses publiques, comme d'ailleurs de la fiscalité, autrement qu'à travers une approche interventionniste ou libérale orthodoxes du budget et de la monnaie. Aussi le rôle de l'État est-il appelé à devenir un objet d'étude privilégié pour la décennie en cours ; non seulement du point de vue de ses fonctions mais du point de vue également des mécanismes et méthodes budgétaires et financiers, avec en particulier la question grandissante d'un meilleur contrôle des deniers publics qui conduit à reconsidérer la pertinence de

38. Cf. Y. Ullmo, « Calcul économique et rationalisation des choix budgétaires », in *Revue économique*, Année 1972, Volume 23, Numéro 3. Cf. également dans la même revue, H. Guillaume, « L'analyse coûts – avantages et la préparation des décisions publiques ». V. J.-P. Nioche, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », in *Revue française de science politique*, Année 1982, Volume 32, Numéro 1. Aussi, J. Bravo, « L'expérience française des budgets de programmes », in *Revue économique*, Année 1973, Volume 24, Numéro 1.

39. Le 10 mars 1982, R. Reagan s'adressa aux membres de la commission Grace en ces termes : « The job that I'm asking you to do is to find ways that we can save money in the Federal budget ».

40. *Report of the National performance review*. NY 1993. En 1998, le « National performance review » fut rebaptisé « National Partnership for Reinventing Government ».

la légalité budgétaire ou encore celle des techniques de prévision et de programmation actuelles. Et c'est bien d'ores et déjà dans ce sens que paraît s'annoncer un retour du politique qui devrait conduire à s'interroger sur l'adéquation du processus de décision à son environnement général.



Source : Direction de la Prévision et Mission RCB.

D Inventer un nouveau modèle financier public pour retrouver le sens du collectif

134. Perdons-nous progressivement le sens du collectif, de l'intérêt général ? C'est la question que l'on peut se poser lorsque l'on observe avec attention les évolutions des systèmes financiers publics depuis plus d'une trentaine d'années.

En effet, comme on l'a dit, depuis la seconde moitié des années 1970 les sociétés se sont engagées dans une logique limitant systématiquement la fonction régulatrice du marché économique par l'État afin de restaurer « la liberté du choix »⁴¹ des individus sur ce marché. Il s'en est suivi on le sait un processus de dérégulation qui s'est étendu à l'ensemble de la planète. Et si cette direction a pu être largement partagée pendant plusieurs décennies par une majorité d'économistes comme de décideurs politiques, il apparaît aujourd'hui que le modèle

41. Milton et Rose Friedman, *La liberté du choix*, Belfond, 1980.

de société dont elle était porteuse mérite d'être reconsidéré comme cela a été le cas de celui qui domina pendant les trente années qui suivirent l'après Seconde Guerre mondiale.

Chacun peut le constater au-delà de toute forme d'*a priori* : une plongée dans l'inconnu, un basculement pour l'instant incontrôlé vers un autre monde est en train de se produire. Plus encore, c'est un tournant de l'Histoire qui se dessine au travers de crises successives des finances publiques jamais résolues et de plus en plus graves. Or, la dégradation des équilibres budgétaires allant croissant, les esprits sont totalement centrés sur la maîtrise de la dépense, la réduction des déficits et plus récemment la mobilisation des ressources fiscales. De ce fait, les énergies s'épuisent en isolant un aspect, certes fondamental, d'une question qui devrait être considérée globalement, on veut dire au travers de l'identification d'un projet de société qui n'hésiterait pas, comme c'est le cas dans la période actuelle, entre solidarité sociale et libre concurrence. En effet, le manque d'articulation entre ces deux directions n'est que le reflet d'une incapacité à intégrer le politique et l'économique ou encore l'individu et l'État. Le dilemme est jusqu'à ce jour demeuré sans réponse autre qu'idéologique.

Il en résulte que le poids des faits en vient à dominer des décisions prises au coup par coup dans l'urgence tout en s'essayant parfois à se donner une légitimité théorique par référence à des doctrines à la pertinence malheureusement toujours relative qui restent encore largement prisonnières d'idées qui se sont sédimentées depuis la fin du XVIII^e siècle.

S'il n'est pas mis un terme à cette manière de procéder, qui consiste souvent dans un assemblage de solutions sans réelle cohérence, cette situation, révélatrice d'une incapacité à créer de nouvelles institutions, ne peut qu'aller en s'aggravant.

Sous-partie IV

Les structures institutionnelles

135. Dans l'architecture des structures institutionnelles chargées de la responsabilité et de la mise en œuvre de la gestion financière publique, le ministère des Finances (Chapitre 1) a toujours occupé la première place coiffant un réseau complexe de directions et de services qui forment les administrations économiques et financières (Chapitre 2).

À cet ensemble qui représente en quelque sorte le « noyau dur » de l'appareil financier de l'État, il faut bien entendu ajouter l'action de partenaires extérieurs que l'on qualifiait traditionnellement de relais ou de « satellites » du ministère des Finances, Caisse des dépôts, organismes du secteur public économique et bancaire, sans oublier naturellement la Banque de France (sur ces différents organismes cf. *infra*, n° 558 et 587).

Chapitre 1

Le ministère des Finances : « une puissance certaine toujours discutée »¹

136. Notons le d'emblée. Le terme classique de ministère des Finances, qui est resté dans le langage courant, recouvre une réalité institutionnelle dont l'appellation varie régulièrement de même que l'étendue des attributions. Toutefois depuis l'après-Seconde Guerre mondiale, le modèle le plus fréquent a été celui d'un seul ministère chargé à la fois de l'Économie et des Finances et portant cet intitulé ou celui de ministère de l'Économie, des Finances et du Budget. Plus rare en revanche a été la configuration tendant vers deux ministères distincts de rang égal, l'un de l'Économie, l'autre des Finances ou du Budget.

Une constante néanmoins. Quels que soient les différents remaniements dont il a pu être l'objet, le ministère des Finances, avec ses grandes directions et grands corps, a toujours symbolisé plus qu'aucun autre l'image de la puissance. Si les éléments de celle-ci sont encore indiscutables, appréciés à l'aune des attributions et des services (Section 1), il n'en est pas moins traversé depuis plusieurs années par un mouvement général de réformes et d'adaptations (Section 2).

Section 1

Les éléments de la puissance

§1. Le cumul des fonctions économiques et budgétaires

137. La responsabilité de la gestion des finances publiques, du ressort traditionnel du ministère des Finances, a toujours conféré à celui-ci une place prééminente dans la vie politique et administrative française². Aussi bien, le titulaire du poste – un homme politique expérimenté le plus souvent, un technicien moins fréquemment et plutôt dans les moments de crise, – a souvent bénéficié

1. Selon l'expression de F. Bloch-Lainé, « L'affirmation d'une puissance », in *Revue Pouvoirs, Le ministère des finances*, n° 53, 1990.

2. Cf. J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 17^e éd., Montchrestien (coll. Domat), qui le qualifie de « ministre universel ». V. égal. L. Saïdj, « Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français », in ouvr. coll. *Mélanges offerts à P. Beltrame*, PUAM, 2010.

de par ses fonctions d'un tremplin en vue de l'accession à d'autres, plus importantes³.

Mais, incontestablement, c'est avec l'élargissement de l'interventionnisme public et le cumul des fonctions économiques et budgétaires au sein d'un ministère de l'Économie et des Finances que la structure a pu s'affirmer comme une véritable puissance, en venant dominer directement, ou par le biais de ses alliés⁴ (Caisse des dépôts et consignations, institutions du secteur économique public et du secteur bancaire), de larges secteurs de la vie économique et sociale.

Ce cumul des fonctions, qui a été une règle quasi constante sous la V^e République, a longtemps figuré parmi les singularités de l'organisation politico-administrative française. Parmi les pays développés, rares en effet ont été ceux ayant choisi de réunir dans un seul système de pouvoir la politique économique, la politique budgétaire, fiscale, monétaire et du crédit. Si une telle logique peut s'expliquer par des considérations d'efficacité, privilégiant la recherche d'une unité de la politique économique par l'assujettissement à celle-ci des fonctions budgétaires traditionnelles, elle relève aussi d'une tradition centralisatrice dans l'organisation des pouvoirs qui a durablement marqué l'organisation du ministère.

138. Une tendance quasi continue au cumul des attributions économiques et budgétaires sous la V^e République. – Sous la V^e République, c'est une tendance quasi continue au cumul des attributions économiques et budgétaires qui se vérifie, avec le choix presque constant d'un seul ministère coiffant l'économie et les finances. Cette tendance est d'autant plus remarquable qu'elle s'est poursuivie d'une part au sein d'un contexte général marqué par le renouveau des idées libérales et une certaine méfiance vis-à-vis de l'interventionnisme public, et qu'elle s'est maintenue d'autre part au-delà de la relative dissociation des fonctions économiques et budgétaires dont le ministère a pu être l'objet.

En effet, et à de rares exceptions près, les redécoupages intervenus n'ont jamais eu pour conséquence une séparation véritable entre les deux fonctions. Ainsi, en dépit d'un décret du 12 avril 1978 qui, pour la première fois sous la V^e République, institue deux départements distincts, l'un de l'économie, l'autre des finances, le second reste un ministère délégué auprès du premier. Dans le même sens, les années qui suivent verront la constitution d'un « super-ministère » de l'Économie, des Finances et du Budget – cas du ministère confié à M. Delors dans le 2^e gouvernement Mauroy, du ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation confié à M. Balladur en 1986, du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget attribué à M. Bérégovoy en 1991 –, assorti seulement d'une gestion déléguée pour les fonctions budgétaires. Ces dernières, selon une règle constante, seront confiées à un ministre délégué ou à un secrétaire d'État, doté d'une autonomie relative en étant placé sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances. Tel est le même choix d'organisation que l'on a retrouvé sous le gouvernement Juppé en mai 1995 avec la création d'un

3. V. M. Margairaz, « Ministres des finances : personnalités, structures, conjonctures », *Revue Pouvoirs*, n° cit.

4. Sur le rôle de ceux-ci, se reporter *infra*, n° 558 et 587.

grand ministère de l'Économie et des Finances, son responsable étant assisté de deux ministres délégués, l'un au budget, l'autre aux finances et au commerce extérieur. C'est dans une orientation identique, voire plus amplifiée encore, que s'est engagé le gouvernement Jospin en mai 1997, avec la constitution d'un vaste ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, regroupant les services de l'économie et des finances et ceux de l'ancien ministère de l'Industrie. Cet impressionnant ministère a également été confirmé dans sa configuration tant en 2002 par le gouvernement Raffarin qu'en 2005 par le gouvernement Villepin. C'est avec cette même orientation qu'il a été renoué depuis mai 2012, quoique de manière plus atténuée. La constitution dans le premier et dans le deuxième gouvernement Ayrault d'un grand ministère de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur attribué à M. Moscovici, assisté de deux ministres délégués l'un en charge du Budget, l'autre de l'Économie sociale et solidaire, s'inscrit dans cette même logique. On n'y retrouve pas toutefois l'ampleur antérieure, l'Industrie relevant d'un ministère de plein exercice (ministère du Redressement productif) de même que le Commerce extérieur, ces deux ministres travaillant en concertation avec le ministre de l'Économie et des Finances.

139. L'expérience peu fréquente d'un ministère de l'Économie et d'un ministère du Budget distincts. – Sous la V^e République, l'expérience d'un ministère de l'Économie et d'un ministère du Budget véritablement distincts et autonomes est peu fréquente. On la relève par exemple en 1993 où elle peut s'expliquer par le contexte politique particulier de l'époque (la « cohabitation ») et la volonté du Premier ministre d'alors de s'assurer la maîtrise la plus large possible de la politique économique et financière. Elle a à nouveau été présente de mai 2007 à mai 2012 au sein des différents gouvernements Fillon avec la constitution de deux ministères à part entière : d'une part le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, devenu à la suite du remaniement ministériel en novembre 2010 ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; d'autre part le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, devenu à la suite du remaniement ministériel de novembre 2010 ministère du Budget des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et ayant donc retrouvé avec cette dernière attribution une compétence qui avait été la sienne il y a quelques années.

Rare sous la V^e République, la volonté d'une nette scission entre les fonctions économiques et budgétaires n'est pas pour autant originale ni d'ailleurs nouvelle. En témoignent les tentatives dans le passé d'un grand ministère de l'Économie nationale distinct de celui des finances (en 1936, dans le gouvernement du Front populaire, en 1944 sous l'autorité du Général De Gaulle). Il reste que la rareté de la formule, comme sa durée d'existence relativement brève lorsqu'elle fut expérimentée, illustrent les difficultés auxquelles elle s'est toujours heurtée : conflits quasi-inévitables entre chacun des titulaires des deux portefeuilles, hostilité constante surtout de l'administration des finances répugnant à voir séparées fonctions économiques et fonctions budgétaires. Or précisément une telle séparation, défendue dès le début des années trente au nom d'une nécessaire modernisation de la gestion publique, était pour ses partisans le seul moyen de mettre un terme à l'hégémonie traditionnelle de l'administration des finances sur l'économie et à la subordination de celle-ci aux préoccupations

strictement financières. On y voyait le moyen par lequel on parviendrait enfin à limiter le rôle des services financiers aux fonctions budgétaires régaliennes (dépenses, recettes, contrôle de l'exécution), à dégager par cela même une autre logique de l'approche des phénomènes financiers, plus économique, moins juridique, et à permettre en même temps une vue plus large des grands arbitrages, en les élevant le plus possible au niveau du Premier ministre chef du Gouvernement⁵.

Cantonnée avant-guerre à l'extérieur du ministère des Finances, mais significative toutefois de la progression des théories de l'organisation appliquées à la gestion publique⁶, la conviction d'une rationalisation nécessaire des structures du ministère des Finances et de leur modernisation a été portée après-guerre et cette fois à l'intérieur de celui-ci, par de grands noms attachés aux finances publiques contemporaines (F. Bloch-Lainé, C. Gruson notamment). Élément notable : la modernité de l'action est désormais vue dans l'unité des structures administratives économiques et financières et non plus dans leur dissociation. Dans un rapport sur cette question (*Rapport Boris*, juin 1948)⁷, l'auteur écrit en effet : « L'orientation la meilleure est de regrouper les services économiques et financiers dans un ministère des Finances à condition toutefois de ne pas retomber dans les errements d'avant-guerre, c'est-à-dire la subordination pure et simple des services économiques aux services financiers ; il faut que l'ensemble de ces services agissent dans une même direction ». Le propos éclaire parfaitement l'ambition ; ce n'était évidemment pas une unité formelle qu'il s'agissait de réaliser mais bien une unité sur le fond, les services devant être réunis dans un même projet d'action et autour d'un même objectif.

De ce souhait émis dans l'immédiat après-guerre, qu'est-il advenu sur la durée ? Certes, l'appellation ultérieure de la structure – devenue ministère de l'Économie et des Finances – a pu sembler porter témoignage d'une évolution sensible, les finances paraissant marquer le pas devant l'économie. Mais, quant à la profondeur et la réalité des changements intervenus, un grand témoin de la vie du ministère, F. Bloch-Lainé, portait sur le sujet une appréciation pour le moins nuancée ; si « Rue de Rivoli, comme ailleurs la relève des générations s'est accompagnée d'initiatives... », celles-ci, jugeait-il « furent davantage des modifications dans les méthodes qu'une conversion véritable de l'organisation et des mentalités »⁸.

140. Une structure confrontée à des mutations profondes. – Signe des évolutions contemporaines, le sentiment qu'a pu donner l'administration des Finances d'une structure foncièrement immobile et figée n'est plus de mise aujourd'hui. Non seulement on doit relever la remarquable pénétration du thème de la modernisation et du changement en son sein au cours des vingt dernières années⁹ mais il est à constater que, symbole de l'État s'il en était,

5. V. F. Fourquet, *Les comptes de la puissance*, Encres, 1989. V. également G. Orsoni, *L'administration de l'économie*, LGDJ, 1995 (coll. Systèmes).

6. V. M. Margairaz, *L'État et l'économie : Histoire d'une conversion*, Thèse d'État, 1989.

7. Rapport Boris (juin 1948), Introduction et notes de M. Margairaz, in *Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Études et documents*, vol. IV, 1982.

8. F. Bloch-Lainé, « L'évolution du rôle de l'État », *RFFP* n° 41-1993.

9. Cf. notamment les différents rapports de ces dernières années relatifs à la modernisation du ministère : *Rapport sur les missions, les méthodes de travail, et l'organisation du ministère de*

elle s'est trouvée, comme ce dernier, profondément affectée par les mutations qui traversent la société contemporaine ainsi que confrontée à s'y adapter. Les importants mouvements de réforme qu'elle a connus depuis quelques années suffisent à l'illustrer¹⁰. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 et la profonde réorganisation de la gestion financière publique qui s'en est suivie figurent assurément parmi les évolutions hautement significatives qu'a pu connaître à cet égard l'administration financière. Il est toutefois à relever que d'autres démarches de réforme ont eu également un impact notable sur elle. On citera entre autres le transfert en 2005 de la réforme de l'État du pôle du Premier ministre à celui de Bercy, le ministre du Budget ayant alors cumulé réforme budgétaire et réforme de l'État et disposé d'une nouvelle direction, la Direction générale de la modernisation de l'État, placée sous son autorité. En 2007 les audits de modernisation ont été relayés et remplacés par la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, depuis lors abandonnée, qui a donné lieu à des restructurations administratives importantes (DGFIP par exemple). Sous des modalités différentes, la Modernisation de l'Administration Publique (MAP) qui a succédé à la RGGP s'inscrit dans la même perspective de restructuration.

Il faut citer par ailleurs, liée à la contrainte européenne, la progression considérable de l'approche comptable dans le domaine des finances publiques qui figure parmi les évolutions majeures auxquelles est confrontée l'administration financière contemporaine. Symbole de cette progression : le ministre du Budget est devenu en 2007 et pour la première fois ministre du Budget et des comptes publics, cette dénomination – inédite – étant à elle seule significative de la montée en force de la préoccupation comptable. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a traduit une nouvelle dynamique. L'article 47 de la Constitution comporte désormais l'exigence expresse que les comptes des administrations publiques doivent être réguliers, sincères, et donner « une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

§ 2. Des prérogatives budgétaires et financières étendues

141. Indépendamment du cumul avec les attributions économiques, les attributions budgétaires et financières traditionnelles ont toujours conféré des prérogatives étendues au ministre sous l'autorité duquel elles sont exercées.¹¹ Elles lui ont toujours assuré une position privilégiée dans le processus de décision

l'Économie, des Finances et de l'Industrie, P. Boisson et J.-C. Milleron, 1998 ; Rapport « Champsaur-Bert », 1999, ayant débouché sur un projet de réforme du ministère comprenant un remodelage des frontières de la DGI et de la DGCP. A suivi le lancement du processus de « réforme-modernisation » annoncée le 28 avril 2000 et axé sur les expérimentations.

10. Cf. notamment la dynamique de modernisation des services engagée depuis 2002 sous l'intitulé de « Bercy en mouvement » v. *RFFP* n° 89-2005 « Réformes au MINEFI : adaptations ou mutations ? ».

11. On emploiera ici et dans les pages qui suivent tantôt la dénomination actuelle de ministre du Budget tantôt celle de ministre des Finances plus fréquente antérieurement.

budgétaire avec une compétence quasi exclusive sur l'ensemble de la gestion financière de l'État. S'y ajoutent en certains domaines des prérogatives particulières.

142. Une position privilégiée dans le processus de décision budgétaire. – Celle-ci se vérifie d'abord vis-à-vis des ministres dépensiers. En droit et selon la Constitution, le ministre des Finances ou du Budget est seulement chargé de préparer le projet de loi de finances sous l'autorité du Premier ministre. Dans les faits, il occupe en réalité une place centrale dans le processus de l'élaboration budgétaire, notamment avec les pouvoirs de contrainte qu'il exerce sur les ministres dépensiers au moment des choix et arbitrages budgétaires conduits par la direction du budget placée sous son autorité¹². De même, tout au long du processus d'exécution du budget¹³, il assure par le biais de ses différents services administratifs (contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, comptables publics) un contrôle étendu de la gestion des crédits dans les différents ministères.

Jusqu'à la loi organique du 1^{er} avril 2001, le ministre des Finances disposait par ailleurs de pouvoirs empiétant largement sur les prérogatives qui sont celles du Parlement en matière budgétaire. Bien que ce dernier soit en principe seul compétent pour arrêter définitivement les choix et autoriser la mise en œuvre du budget, l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait donné à l'Exécutif, et notamment au ministre des Finances, des pouvoirs importants de modification des crédits en cours d'exécution du budget, et ce sans consultation, ni vote préalable du Parlement. Ces pouvoirs exorbitants du ministre des Finances sont désormais révolus du moins sous la forme de décision unilatérale qui était la leur ; le législateur organique a entendu concilier efficacité et démocratie en faisant en sorte que le Parlement ne puisse être laissé à l'écart des changements susceptibles d'affecter la décision budgétaire lors de l'exécution. Différentes dispositions organisent à cet effet l'obligation d'une consultation préalable des commissions de finances, au moins pour information¹⁴. Sur ce terrain, il y a donc indéniablement un recul des prérogatives que détenait le ministre des Finances.

143. Une compétence quasi exclusive sur l'ensemble de la gestion financière de l'État. – Il reste la compétence quasi exclusive qu'il continue à détenir sur la gestion financière de l'État, aussi bien en recettes qu'en dépenses. En ce qui concerne les recettes, la mise en œuvre et le recouvrement des impôts (qui représentent près de 90 % des recettes du budget) relèvent de la compétence exclusive de ses services (Direction générale des finances publiques), qu'il s'agisse des impôts de l'État ou des impôts locaux. De même, les opérations d'encaissement ou de décaissement de toutes les sommes ayant le caractère de fonds publics ne peuvent être effectuées que par des agents ayant la qualité de comptables publics, qui dépendent du ministre des Finances en étant nommés par lui ou avec son agrément.

12. Sur la préparation du budget, cf. *infra*, n° 255.

13. Cf. *infra*, n° 285.

14. Cf. *infra*, n° 293.

S'ajoute enfin le contrôle administratif étendu qu'il est en mesure d'exercer sur la gestion financière publique dans son ensemble par l'intermédiaire de ses services et de ses corps de contrôle spécialisés¹⁵.

144. Des prérogatives particulières. – Au surplus dans certains domaines, le ministre du Budget dispose de prérogatives particulières qui d'une certaine manière peuvent apparaître comme des privilèges¹⁶. Ces prérogatives se manifestent aussi bien dans la gestion administrative externe, vis-à-vis des administrés, qu'au plan de la gestion interne des services. Ainsi, en matière fiscale, le ministre et les services fiscaux peuvent accorder des remises gracieuses portant tant sur l'impôt en principal que sur les pénalités. À l'égard des comptables publics, le ministre qui détient concurrence avec les juridictions compétentes (Cour des comptes, chambres régionales des comptes) le pouvoir de mettre en jeu leur responsabilité, dispose aussi du pouvoir de l'atténuer ; c'est ainsi que sous certaines conditions désormais plus restrictives qu'auparavant il peut leur accorder remise gracieuse des sommes qu'il leur est demandé de reverser¹⁷.

§ 3. Les moyens administratifs de la puissance : une « machine » d'experts

145. Aux fonctions et prérogatives s'ajoutent ce que l'on peut appeler les moyens administratifs de la puissance. Indiscutablement les pouvoirs du ministre des Finances ou du Budget ne seraient pas ceux qu'ils sont sans l'ensemble des directions et services placés sous son autorité ou à sa disposition. De par leur ancienneté, le prestige de certains d'entre eux, le caractère stratégique de leurs attributions dans le fonctionnement de l'État, l'ensemble de ces services représente un système de pouvoir en soi, ou comme on a pu le dire encore, un « État dans l'État » ; un système au demeurant ambivalent, aussi bien susceptible de décupler les pouvoirs du ministre placé à leur tête, que de réduire sa marge de manœuvre.

146. Des pouvoirs à la conjonction du politique et de l'administratif. – Certaines directions (direction du Budget, direction générale du Trésor) jouent un rôle prééminent au sein de l'administration économique et financière, incarnant plus que d'autres ce que l'on qualifie parfois de pouvoirs de la technocratie au sein de l'État. Le phénomène n'est pas nouveau. Au XIX^e, ce que l'on nommait alors le « pouvoir des bureaux » était pareillement favorisé par la pérennité des structures administratives, la légitimité professionnelle tirée de la stabilité et de la technicité des missions.

Aussi, au plan interne, la limite claire entre le pouvoir du ministre et celui de ses services n'est pas toujours aisée à distinguer. Sans aucun doute, d'un point de vue formel, le premier détient le pouvoir de décision ; comme ont pu l'écrire deux hauts fonctionnaires, « le patron... est celui à qui a été dévolu le pouvoir de signer,

15. Sur tous ces aspects, cf. *infra*, n° 152.

16. Cf. M. Bazex, « Les prérogatives juridiques du ministère de l'Économie et des Finances : pouvoirs ou privilèges ? », *Pouvoirs*, n° cit.

17. Sur ces points cf. *infra*, n° 383.

c'est-à-dire le ministre »¹⁸ ; mais sur le fond ce sont des rapports autrement plus subtils que le seul pouvoir hiérarchique qui prévalent ; « à ne pas associer les administrations concernées à ses réflexions dès leur phase originelle, le ministre prend un risque grave »¹⁹.

Aux directions comme la direction du budget et la direction générale du Trésor, il faut ajouter certains corps, en particulier celui de l'Inspection générale des finances qui joue un rôle privilégié dans la structure et le fonctionnement interne du ministère, notamment parce que certains postes stratégiques ou importants lui reviennent traditionnellement (poste de directeur du cabinet du ministre, grandes directions du ministère, comme par exemple la direction générale du Trésor).

Cependant de telles traditions qui d'un côté favorisent une très grande stabilité et l'équilibre du système administratif, aboutissent aussi de l'autre à privilégier une excessive permanence et une autoreproduction des méthodes et schémas de pensée. Ce phénomène peut à l'évidence expliquer au moins en partie le constat qui a pu être fait dans le passé du « caractère très relatif des idées dans la conduite du ministère et des grandes orientations »²⁰.

147. Une culture de pouvoir. – Exerçant une relative domination au plan interne, les grandes directions et les corps (direction du budget, direction du Trésor, Inspection générale des finances) détiennent des pouvoirs de domination indéniables vis-à-vis de l'extérieur. Dans la société contemporaine où le pouvoir réel est plus un pouvoir d'impulsion, de négociation, d'évaluation, que de contrôle *a priori* ou de sanction comme au XIX^e, ce sont ces directions qui incarnent le plus la domination de l'administration économique et financière. Les pouvoirs les plus connus sont ceux de la direction du budget, avec les relations souvent conflictuelles qui l'opposent aux services des ministères dépeniers. Mais tout aussi fondamental est également le rôle de la Direction générale du Trésor, excellemment qualifiée de « machine de pouvoir »²¹.

Ces secteurs, qui reçoivent depuis plus de cinquante ans le plus grand nombre d'énarques, sont ceux où s'inculquent les éléments d'une culture administrative propre, et où se forme une élite sûre de sa compétence et d'être la mieux à même de veiller à l'intérêt général ainsi qu'à la protection des grands équilibres. La « fabrication » des experts et sa portée ont été excellemment résumées ainsi par F. Bloch-Lainé :

« Dans les grandes directions du ministère des Finances et au sein de l'Inspection générale, tout commence par un apprentissage de l'analyse approfondie, du calcul précis... en bref du dossier possédé... ». Tout ceci donnant « une catégorie d'experts sans réelle concurrence pour les opérations de synthèse dans la conduite des affaires de l'État... Ceux-ci qui ont, par position et par entraînement, des vues générales, n'ont-ils pas du même coup, une compétence générale qui les qualifie pour proposer des mesures générales ? »²².

148. Antagonismes et rivalités internes. – Cette « machine » d'experts est cependant aussi un lieu d'antagonismes et de rivalités, une « machine complexe

18. D. Mairey, P. Peugeot, « Le ministre et les directeurs : qui commande ? », *Revue Pouvoirs*, n° cit.

19. *Ibid.*

20. F. Bloch-Lainé, « L'évolution du rôle de l'État », art. cit.

21. Y. Mamou, *La direction du Trésor, une machine de pouvoir*, éd. La Découverte, 1988.

22. F. Bloch-Lainé, « L'affirmation d'une puissance », art. cit.

et disparate »²³ avec des tensions certes entre politiques et administratifs (cabinet et directions ou services) mais également entre directions et corps eux-mêmes. S'il y a bien un esprit ou une culture générale propre aux Finances, plus présente au demeurant chez les personnels de l'administration centrale que dans les services extérieurs, c'est d'abord le sentiment d'appartenance à une direction ou à un corps qui prévaut traditionnellement chez les agents et les hauts fonctionnaires. En dépit des efforts pour limiter le phénomène des cloisonnements, continuent de coexister des cultures spécifiques au sein des administrations économiques et financières, chaque direction ou corps puisant une partie de sa force et son identité dans une culture et des valeurs propres.

Section 2

Un mouvement général de réformes et de transformations

§ 1. Les administrations économiques et financières confrontées à s'adapter aux réalités contemporaines

149. La centralisation des services et des structures, leur organisation hiérarchique rigoureuse ont été des éléments de modernité indéniable dans le fonctionnement de l'État notamment en comparaison des structures financières de l'Ancien régime.

Or ces qualités ont vieilli en même temps d'ailleurs que la conception de la puissance qui les sous-tendait. Aussi, et au regard des réalités contemporaines comme d'une société devenue plus largement complexe qu'autrefois, les administrations économiques et financières se trouvent-elles confrontées depuis plusieurs années à une problématique générale de transformations et d'adaptation, elle-même étroitement liée à celle de la réforme de l'État²⁴.

Sous l'effort conjoint de plusieurs éléments dont on ne relèvera que quelques-uns des plus marquants : décade de l'interventionnisme public et primauté retrouvée du marché, montée des pouvoirs communautaires et encadrement au niveau européen de grands secteurs de la politique économique, fiscale, budgétaire, monétaire, des changements notables sont intervenus sur le terrain de leurs structures et attributions mais souvent il est vrai à la suite d'un long

23. Selon l'expression de D. Mairey, P. Peugeot, art. cit.

24. Pour une vue d'ensemble de cette problématique et de son caractère récurrent dans le débat français, v. notamment le rapport de la commission F. de Closets et H. Prévost, *Le pari de la responsabilité*, La Documentation française, 1989 ; rapport de la commission C. Blanc, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, La Documentation française, 1993 ; rapport J. Picq, *L'État en France*, La Documentation française, 1995 ; pour une vue des différentes mesures d'ensemble relatives à la réforme de l'État et des services publics v. Circulaire du Premier Ministre du 23 févr. 1989 sur la rénovation des services publics ; loi d'orientation du 6 févr. 1992 et décret du 13 juill. 1992 portant charte de la déconcentration ; circulaire du Premier Ministre du 26 juill. 1995 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

processus de réforme. On citera de ce point de vue le processus général de modernisation des services au sein du ministère amorcé depuis une vingtaine d'années au début des années 1990²⁵, qui a été réactivé avec la « réforme-modernisation »²⁶ lancée en 2000, avant de faire l'objet d'un nouvel approfondissement avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 et ses conséquences sur les missions et attributions des administrations financières²⁷. À la suite de la LOLF, un nouveau processus de réforme, intitulé « Mise en mouvement de Bercy » a été lancé à l'automne 2002, avec pour objectif d'engager les administrations économiques et financières dans une dynamique de changement durable et notamment promouvoir une culture d'adaptation et d'efficacité²⁸. En 2005, la dynamique de réforme a à nouveau connu une nouvelle étape en se poursuivant plus particulièrement au travers du lancement d'*audits dits de modernisation* à l'initiative de J.-F. Copé, ministre du Budget²⁹. À partir de 2007 les audits de modernisation ont été relayés et remplacés par la mise en œuvre de la *révision générale des politiques publiques*³⁰, (v. *infra*, n° 264) qui a marqué l'ouverture d'une troisième étape, avec dans certains secteurs des restructurations administratives profondes (DGFIP par exemple). Comme il l'a été signalé (v. *supra* n° 140) la Modernisation de l'Administration Publique (MAP) qui l'a remplacée s'inscrit dans une même perspective de restructuration de l'administration publique, sous des modalités toutefois différentes. Le premier Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) s'est tenu le 18 décembre 2012, sous la présidence du Premier ministre. Il a été alors décidé de poursuivre la réalisation de trois chantiers prioritaires : la simplification de l'action administrative, l'accélération de la transition numérique, l'évaluation des politiques publiques. Par la suite, la démarche a consisté, au premier trimestre 2013, à demander à chaque ministre de proposer un « programme de modernisation et de simplification » pour la période 2013-2015. Les travaux d'évaluation et les préconisations sont réalisés par les représentants de l'État et les institutions concernées (par exemple les

25. Avec un Plan de modernisation du ministère mis au point au cours de l'année 1991 et poursuivi au cours des années ultérieures ; pour les dernières années, consulter notamment le rapport P. Boisson, J.-C. Milleron, relatif aux missions, méthodes de travail et organisation du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 1998.

26. Cette réforme qui s'inscrivait dans la suite du Rapport Boisson-Milleron, reposait sur cinq grandes orientations : simplification, transparence, adaptation-formation aux nouvelles technologies, dialogue et expérimentation (communiqué de presse du MINEFI du 24 mai 2000).

27. Cf. sur ce point *RFFP* n° 76-2001 « La loi organique relative aux lois de finances » ; v. également *RFFP* n° 82-2003, « Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances » ; n° 87-2004, « Finances publiques scénarios pour demain » ; n° 91-2005, « Le budget 2006 en régime LOLF » ; n° 93-2006, « La nouvelle comptabilité de l'État » ; n° 94-2006, « La LOLF et les institutions politiques ».

28. Quatre chantiers ont été ouverts à ce titre : mieux exercer les missions, placer l'usager au cœur de l'organisation et du fonctionnement, promouvoir une culture de résultats et alléger les tâches, reconnaître les compétences professionnelles des agents ; un certain nombre d'actions concrètes ont été lancées, assorties d'échéances à respecter ; sur tous ces points cf. *Bercy en mouvement*, Minefi. Pour un état actuel de ce mouvement, v. *RFFP* n° 89-2005 : « Réformes au MINEFI : adaptations ou mutation ? ».

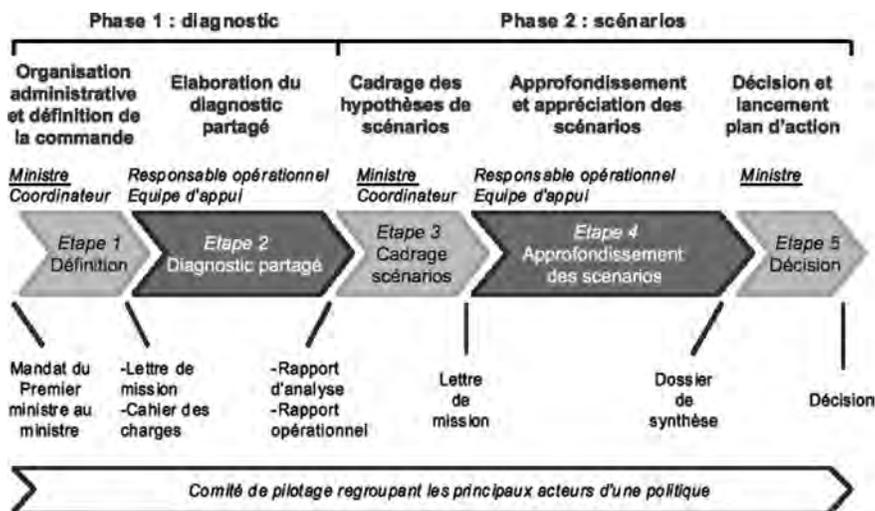
29. V. F. Mordacq, « Les audits de modernisation, outils de transparence et d'aide à la décision financière », *RFFP* n° 97-2007.

30. Sur le sujet v. M. Bouvier, « La révision générale des politiques publiques », *AJDA* 2008 ; v. égal. *RFFP*, n° 102-2008, dossier spécial RGPP et notamment les contributions de Ph. Josse, « De la RGPP au budget pluriannuel », et de F. D. Migeon, « La RGPP, un cadre de réforme structurant au service d'une maîtrise durable de la dépense publique ».

représentants du secteur local ou du secteur social). Par ailleurs, le Parlement est associé à ces travaux.

Il convient encore d'ajouter qu'un décret du 30 octobre 2012³¹ a créé un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique qui comprend « l'ancienne direction générale de la modernisation de l'État (devenue direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique) et la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication »³². Par ailleurs, selon l'article 2 du décret, le secrétariat « coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics... Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives ».

Déroulé type d'une évaluation



Source : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

31. Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

32. « Art. 1^{er}. – Il est créé un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétaire général du Gouvernement.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique comprend :

- la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique ;
- la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État.

Sont directement rattachés au secrétaire général les services chargés de faciliter et de coordonner :

- la mise à disposition des données publiques en vue de développer leur réutilisation ;
- les travaux relatifs au fonctionnement des services déconcentrés de l'État », décret du 30 octobre 2012.

La programmation des évaluations Calendrier 2013

	Cycle n°1 évaluations lancées en janvier 2013	Cycle n°2 évaluations lancées en avril 2013	Cycle n°3 évaluations lancées en juin 2013
Services du Premier ministre	La gouvernance et le pilotage de la communication gouvernementale	Le pilotage territorial de la politique de l'emploi et de lutte contre le chômage et la précarité	
Affaires étrangères	L'appui aux entreprises à l'international	L'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger	
Commerce extérieur/économie et finances			
Éducation nationale	La scolarisation des enfants en situation de handicap		La politique de développement durable
	La politique d'éducation prioritaire		
Justice	La gestion de l'aide juridictionnelle	La gouvernance de la production de justice	
Économie et finances			
Redressement productif	Les politiques d'aide aux entreprises : les aides individuelles directes, les acteurs du développement économique local		
Artisanat, commerce, tourisme			
Économie et finances	Le pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire		
Économie et finances		La gestion de la politique de sécurité sanitaire des produits	
Agriculture, alimentation, forêt			
Affaires sociales et santé	L'efficacité de la gestion des prestations d'assurance maladie		
Famille	La gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité		
	Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille		
Personnes handicapées	La gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	La formation des établissements et services médico-sociaux pour personnes handicapées	
	Le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés		
Égalité des territoires et logement	La territorialisation de la politique du logement		La politique de soutien à l'habitat
Transports et mer	La politique maritime		
Intérieur	La politique d'intégration	La politique territoriale d'insertion et de soutien	La politique de sécurité publique
Écologie, développement durable, énergie	La politique de l'eau	La police de l'environnement	
Travail, emploi, formation professionnelle, dialogue social	Les aides financières aux contrats de formation par alternance	La politique territoriale de l'emploi	
Formation professionnelle et apprentissage	La formation professionnelle des demandeurs d'emploi		
Défense	Évaluations dans le cadre du <i>Budgét 2013 sur la défense et la sécurité nationale</i>		
Anciens combattants	L'optimisation de la gestion des prestations en faveur des anciens combattants		
Culture	Le bilan de la réforme de la politique d'auprage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques	L'organisation du soutien au spectacle vivant	La politique nationale de transmission et de patrimoine
Enseignement supérieur et recherche	La politique de soutien à la vie étudiante	La coordination de l'action internationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche	
Agriculture, alimentation, forêt	La politique de développement agricole		
Réforme de l'État, décentralisation, fonction publique	Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires		
Outre-mer	Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer		
Sports, jeunesse, éducation populaire, vie associative	Le soutien au sport professionnel		

Source : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

§ 2. Le rééquilibrage entre les fonctions économiques et les fonctions budgétaires

150. C'est un autre fait marquant de la période contemporaine. L'évolution vers un État plus « modeste » dans ses attributions économiques s'est accompagnée d'un rééquilibrage entre les fonctions économiques et budgétaires. Longtemps subordonnée à l'action économique placée au premier plan, la fonction budgétaire connaît désormais une importance majeure du fait des forts éléments de contrainte qui pèsent sur la gestion des finances publiques depuis plusieurs années (dérive des déficits publics et de la dette publique, raréfaction des ressources fiscales, montée des dépenses, renforcement de la discipline budgétaire liée à la contrainte communautaire) et qui se trouvent sensiblement aggravés avec la crise financière des dernières années.

Dans ce retour au premier plan de la fonction budgétaire, c'est plus particulièrement la nécessité d'un pilotage stratégique en ce domaine qui se fait jour. Si la loi organique du 1^{er} août 2001 a bien eu pour ambition de répondre à cet impératif en modernisant et en adaptant les procédures et les méthodes de la gestion financière publique, la capacité de faire évoluer les structures et les pratiques dans les administrations concernées continue de représenter un enjeu considérable³³.

Les services du ministère de l'Économie et des finances

15 JUILLET 2013

Conjointement avec la ministre du Commerce extérieur, le ministre de l'Économie et des finances a autorité sur :

La direction générale du Trésor (DGTrésor)

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Le ministre de l'Économie et des finances a autorité sur :

La direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

La direction du budget (DB)

La direction générale des finances publiques (DGFIP)

L'inspection générale des finances (IGF)

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)

Les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

Le service du contrôle général économique et financier (CGEFI)

TRACFIN

Le service des achats de l'Etat (SAE)

L'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE)

L'agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE)

Le médiateur du crédit aux entreprises

33. V. notamment sur ces points les observations de la Cour des comptes dans son rapport public thématique *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Documentation française, novembre 2011

Conjointement avec la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique :

L'opérateur national de paye (ONP)

Conjointement avec la ministre du Commerce extérieur, le ministre du Redressement productif, la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et la ministre de l'Artisanat, du commerce et du tourisme, le ministre de l'Économie et des finances a autorité sur :

Le secrétariat général des ministères économique et financier – HFDS

Conjointement avec la ministre du Commerce extérieur, le ministre du Redressement productif et la ministre de l'Artisanat, du commerce et du tourisme, il a autorité sur :

La direction des affaires juridiques des ministères économique et financier (DAJ)

Le médiateur des ministères économique et financier

Conjointement avec le ministre du Redressement productif, il a autorité sur :

Le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET)

L'agence des participations de l'État (APE)

Pour l'exercice de ses attributions relatives au développement de l'économie sociale et solidaire, conjointement avec la ministre des Affaires sociales et de la santé, la ministre des Droits des femmes et la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le ministre de l'Économie et des finances a autorité sur :

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

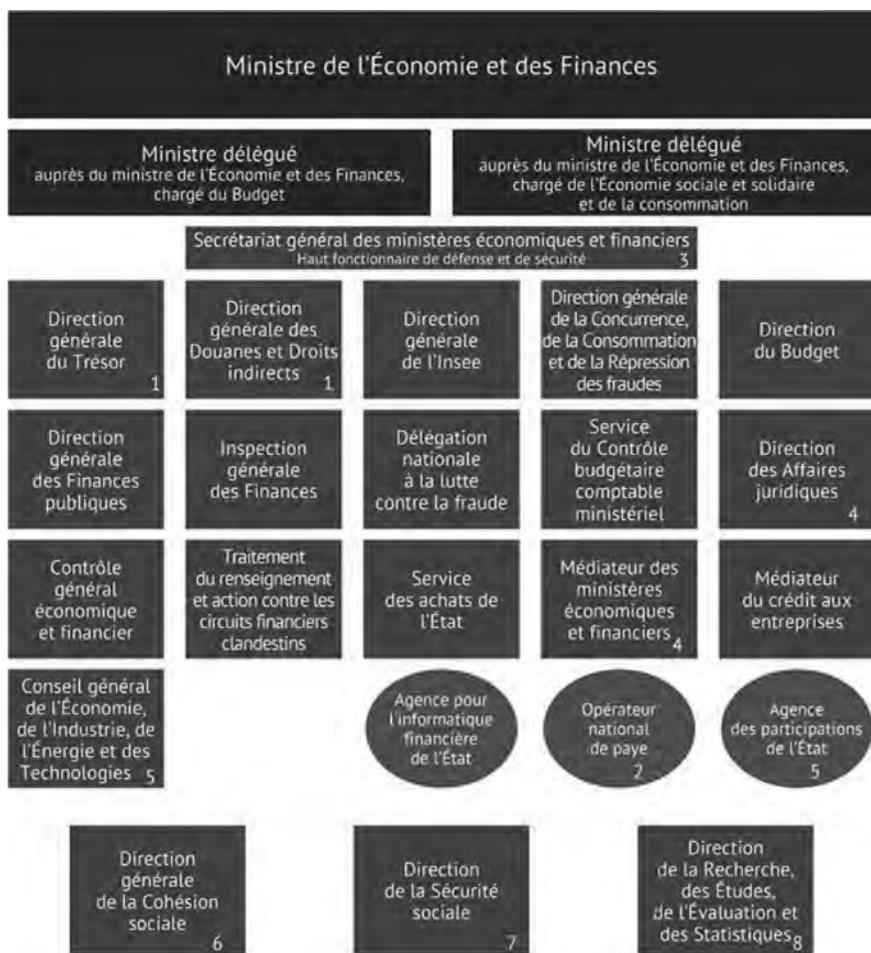
Pour l'exercice de ses attributions relatives aux finances sociales, conjointement avec la ministre des Affaires sociales et de la santé, le ministre de l'Économie et des finances a autorité sur :

La direction de la sécurité sociale (DSS)

et avec ce ministre et le ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur :

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Source : Ministère de l'Économie et des finances.



1– Conjointement avec le ministre du Commerce extérieur.

2– Conjointement avec le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique.

3– Conjointement avec le ministre du Commerce extérieur, le ministre du Redressement productif, le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique et le ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

4– Conjointement avec le ministre du Commerce extérieur, le ministre du Redressement productif et le ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme.

5– Conjointement avec le ministre du Redressement productif.

6– Conjointement avec le ministre des Affaires sociales et de la Santé, le ministre des Droits des femmes et le ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative.

7– Conjointement avec le ministre des Affaires sociales et de la Santé

8– Conjointement avec le ministre des Affaires sociales et de la Santé et le ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.

Source : Ministère de l'Économie et des finances.

Chapitre 2

Les administrations économiques et financières

151. Les grandes directions et services qui forment les administrations économiques et financières sont rattachés selon les cas de figure institutionnels soit au ministre de l'Économie et des Finances soit au ministre de l'Économie ou au ministre du Budget lorsque ces deux ministères sont distincts, soit encore mis à disposition. On peut les classer selon les grandes fonctions auxquelles ils participent : fonctions d'inspection de contrôle et d'audit (Section 1), fonctions de mise en œuvre de la politique économique et financière (Section 2), fonctions de conception budgétaire et fiscale (Section 3), fonctions de gestion fiscale et d'exécution comptable (Section 4), fonctions proprement administratives (Section 5).

Section 1

Les fonctions d'inspection de contrôle et d'audit

§ 1. L'Inspection générale des finances¹

152. L'Inspection générale des finances, créée en 1831, assure depuis plus de 180 ans une fonction permanente traditionnelle de contrôle financier, comptable et administratif, des comptables publics et des services extérieurs du ministère des Finances. Mais son rôle en ce domaine a grandement évolué. D'une part cette mission de contrôle s'est élargie à l'ensemble du secteur public y compris des établissements privés bénéficiant de concours financiers publics. D'autre part et depuis longtemps, l'IGF réalise des audits des procédures et des politiques publiques ainsi que des missions d'expertise. Ce volet des missions de l'IGF a connu dans les dernières années une dynamique importante en liaison avec la mise en œuvre de la LOLF et les transformations des cadres de la gestion publique. Dans le contexte d'aujourd'hui où la gestion publique est adossée en permanence sur l'audit et l'évaluation, il ancre ce corps de contrôle dans les méthodes et pratiques contemporaines. Un décret du 4 octobre 2006 a du reste officialisé ces nouvelles missions de l'IGF en précisant que cette dernière assure une mission de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière.

1. Cf. aussi *infra*, n° 440 ; v. P. Lalumière, *L'inspection générale des finances*, PUF, 1964.

Le prestige du corps se vérifie notamment dans les missions de ses membres dotés du grade le plus élevé, les inspecteurs généraux des finances, qui, entre autres, conseillent le ministre dans le cadre des tâches variées qu'il leur confie, le représentent dans divers comités et conseils, en particulier les conseils d'administration des entreprises publiques.

L'Inspection générale des finances est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances.

§2. Le contrôle général économique et financier (CGEFI)

153. Le service du contrôle général économique et financier est d'origine récente. Créé par un décret du 9 juin 2005, il regroupe quatre anciens corps d'inspection et de contrôle : le contrôle d'État, le contrôle financier, l'Inspection générale des postes et télécommunications, l'Inspection générale de l'Industrie et du Commerce.

Le CGEFI est organisé autour de trois pôles : un pôle contrôles, un pôle conseils et un pôle inspection-audits.

— Le pôle contrôles a pour mission de contrôler l'exécution du budget de l'État aussi bien au regard de la sincérité et de la régularité des opérations que de la bonne gestion des crédits. C'est par conséquent tout à la fois un contrôle financier et un contrôle budgétaire qui est opéré. Ces contrôles concernent également les entreprises et les organismes liés à l'État ; ils ont notamment pour objet d'en évaluer la performance ainsi que les éventuels risques financiers. Les secteurs économiques visés sont aussi bien l'industrie et la recherche que les transports, l'emploi, l'agriculture ou encore la communication et la culture.

— Le pôle conseils, études et évaluations en gestion publique a été institué afin de mettre un centre d'expertise à la disposition du ministère des Finances ainsi que de l'ensemble des autres ministères. Le pôle comporte quatre missions spécialisées qui sont : la gestion, modernisation et réforme du secteur public ; la gestion des ressources humaines de ce même secteur ; le commerce, artisanat, services et professions libérales ; l'industrie. En dehors de ces missions, le pôle conseils a également en charge deux actions-supports. Il s'agit d'une part de la coordination des actions de formations, d'autre part du développement et de la gestion des systèmes d'information économique et financière ainsi que de la coordination des activités de coopération internationale.

— Le pôle inspections-audits effectue des inspections et des audits économiques et financiers qui peuvent concerner les entreprises privées aidées par l'État ou encore les chambres de commerce et l'industrie ou des métiers.

Les orientations stratégiques du CGEFI sont fixées par un comité stratégique présidé par le secrétaire général du ministère. En sont membres le chef de service du CGEFI, le directeur général du Trésor et de la politique économique, le directeur du budget, le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration, le directeur général des entreprises, le vice-président du Conseil général des technologies de l'information, le directeur du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales.

Le CGEFI est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances.

§3. Le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel

A Un service présent dans chaque ministère

154. Un décret du 18 novembre 2005 a institué au sein de chaque ministère un service du contrôle budgétaire et comptable ministériel placé sous l'autorité du ministre du Budget. Ce service s'est substitué au contrôleur financier qui était placé auprès de chaque ministre. Au sein du ministère du Budget, il s'est substitué au service du contrôle des dépenses engagées qui assurait le contrôle financier préalable des dépenses.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, quinze contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, placés sous l'autorité du ministre du Budget, sont installés auprès de chaque ministre. Interlocuteurs du ministère du Budget auprès des différents ministères, ils ont pour mission d'assurer une vision globale des processus de la dépense et de la situation patrimoniale de chaque ministère.

Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel comporte deux départements qui correspondent à ses deux fonctions :

— le département de contrôle budgétaire exerce un contrôle qui consiste d'une part à examiner les documents prévisionnels de gestion de l'année à venir et à évaluer leur pertinence, d'autre part à donner un avis sur d'éventuels redéploiements de crédits en cours d'année, lorsque ceux-ci consistent à augmenter certaines postes par des crédits de personnels ; il est par ailleurs chargé de prévenir les éventuels risques budgétaires, et de contrôler les actes de dépenses les plus importantes. On indiquera ici que préalablement à leur exécution et jusqu'au 1^{er} janvier 2006, tous les actes de dépense faisaient préalablement à leur exécution l'objet d'un contrôle a priori autorisant ou non la réalisation de l'opération. La logique de la réforme va dans le sens d'un allègement sensible des contrôles de régularité, ces derniers devant être réalisés par des procédures internes aux ministères ou par les juridictions financières. Par conséquent, l'essentiel des fonctions du contrôleur budgétaire concerne l'appréciation de la bonne gestion budgétaire. Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ensemble des moyens des services du contrôle budgétaire (dépenses de personnel et frais de fonctionnement) ont été transférés au ministère du Budget (ils étaient auparavant à la charge des ministères contrôlés), ce qui est plus conforme à la préoccupation d'une plus grande transparence budgétaire et d'une maîtrise accrue des coûts.

— le département comptable ministériel a quant à lui pour tâche de tenir la comptabilité du ministère et depuis le 1^{er} janvier 2007 de payer ses dépenses.

Les contrôleurs budgétaires qui effectuent des contrôles financiers (département de contrôle budgétaire) sont intégrés au service du Contrôle général économique et financier, étant rattachés au pôle contrôles.

Le CEGEFI est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances

B Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel « Finances »

155. Ce service assure au ministère de l'Économie, des Finances une mission de contrôle budgétaire identique à celle qui est assurée dans les autres

ministères. En revanche, ses fonctions comptables sont plus étendues que celles des autres services du CBCM ; il a repris en effet les fonctions spécifiques qui relevaient auparavant de l'Agence comptable centrale du Trésor (laquelle a été supprimée par un décret du 23 décembre 2006) notamment en ce qui concerne le suivi comptable de la gestion de la dette.

§ 4. La Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)

156. Cette Délégation, qui s'inscrit dans la préoccupation d'une action administrative plus transversale et donc plus efficace dans le domaine de la lutte contre les fraudes, est d'origine récente, ayant été créée par un décret du 18 avril 2008. L'objectif est de mieux coordonner l'action des services de l'État et des organismes de protection sociale dans la lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques et contre le travail illégal. Relevant du Premier ministre, elle est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances. A été institué parallèlement un Comité national de lutte contre la fraude qui est présidé par le Premier ministre, suivi depuis un décret du 25 mars 2010 de l'installation au sein de chaque département d'un Comité local de lutte contre la fraude destiné à améliorer la coordination de la lutte contre la fraude et contre le travail illégal.

La Délégation nationale à la lutte contre la fraude comprend trois grands services : informatique et statistiques, prélèvements (coordination de la sphère fiscale et sociale, lutte contre le travail dissimulé), prestations (CNAM, CNAF, UNEDIC), et bénéficie par ailleurs de l'activité de la cellule TRACFIN (créée en 1990, à la suite du sommet du G7, TRACFIN a pour mission de lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme).

Section 2

Les fonctions de mise en œuvre de la politique économique et financière

§ 1. Le rôle central de la Direction générale du Trésor²

157. Anciennement direction du Trésor, puis direction du Trésor et de la politique économique (décret du 15 novembre 2004) par suite de sa fusion avec les services des anciennes directions de la Prévision et des Relations économiques extérieures, la Direction générale du Trésor (le changement d'appellation résulte d'un décret du 18 mars 2010) est sous l'autorité conjointe du

2. Cf. X. Musca, « La direction générale du Trésor et de la Politique économique », in *RFFP* n° 89-2005.

ministre de l'Économie et des Finances et de la ministre du Commerce extérieur depuis le deuxième gouvernement Ayrault du 18 juin 2012.

Elle participe de manière privilégiée à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France, y compris dans sa dimension européenne et internationale, et assure auprès du ministre une fonction de synthèse et de conseil pour la conduite des politiques publiques dans les domaines des finances publiques, des questions sociales et de l'emploi et des politiques sectorielles. Elle gère également la dette de l'État.

Dans le cadre de ses missions, la DGT élabore les prévisions économiques pour la France et son environnement international, assure l'analyse et le conseil sur les politiques macro-économiques et les questions financières européennes, en particulier en matière de coordination des politiques économiques. Elle est chargée également des questions économiques, financières et commerciales internationales sur le plan multilatéral et bilatéral, soutient le développement international des entreprises et contribue également à la politique d'aide au développement. Au niveau international, elle est l'un des acteurs des actions économiques et financières aussi bien dans les structures multilatérales (FMI, Banque Mondiale, G7, G8, G20) que dans le cadre de l'Union européenne (Conseil ECOFIN des ministres des Finances).

Elle participe en outre à l'élaboration et à la mise en œuvre de la régulation des institutions financières, des entreprises et intermédiaires d'assurance, ainsi que de la politique de régulation de l'épargne, de l'investissement et des marchés financiers et de la politique de financement des entreprises et du logement. Elle veille également aux intérêts patrimoniaux de l'État dans les entreprises.

Pour les besoins de ses missions, la DGT est organisée en cinq grands services : politiques macroéconomiques et affaires européennes, politiques publiques, financement de l'économie, affaires multilatérales et développement, relations bilatérales et développement international des entreprises.

Élément notable : elle dispose du concours de deux agences chacune dirigée par un directeur général mais qui sont placées sous l'autorité du directeur général du Trésor : la première est l'*Agence France-Trésor*³, créée par un arrêté ministériel du 8 février 2001, qui assume les tâches relatives à la prévision et à la gestion de la trésorerie de l'État ; la seconde est l'*Agence des participations de l'État*, créée à l'automne 2003, afin de renforcer le contrôle opérationnel de l'État sur les entreprises publiques qui développent leur activité dans des secteurs concurrentiels. Lui est également rattachée l'*Agence pour le patrimoine immatériel* créée en 2009.

La Direction générale du Trésor bénéficie par ailleurs du réseau des missions économiques à l'étranger, les *missions économiques-UBIFRANCE* (UBIFRANCE est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'Économie et des Finances et de la ministre du Commerce extérieur) et du réseau des directions régionales du commerce extérieur réparties sur l'ensemble du territoire français. On notera que ces dernières ont rejoint depuis le début de l'année 2010 les nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

3. Cf. B. Cœuré, « L'Agence France Trésor, quatre ans après », in *RFFP* n° 89-2005.

(Direccte), dont la création s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, décidée en décembre 2007 (la création des *Direccte* a visé à recentrer l'action de l'État en région, en instituant au niveau régional un relais efficace et opérationnel des politiques économiques définies au niveau national et en mettant à la disposition des entreprises un interlocuteur unique hors fiscalité).

La DGT aide également à la préparation et la programmation des choix dans la politique économique et dans la politique budgétaire. Elle assure les tâches d'analyse et d'évaluation situées en amont de la décision opérationnelle. Les travaux permettent notamment une vision globale des finances publiques et sont un instrument d'aide à la décision lors de la préparation budgétaire. Il en est ainsi des « budgets économiques » qui donnent des prévisions très affinées sur tous les aspects de l'économie. Cette administration réalise également des travaux sur les effets des finances publiques sur l'évolution économique (effets du système fiscal, notamment des incitations fiscales, effets des grandes masses budgétaires).

§2. La direction générale de l'INSEE

158. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) assure l'essentiel de la production statistique nécessaire à la gestion publique (la plus connue étant le recensement de la population), ainsi que le traitement d'un grand nombre d'informations économiques. Il établit notamment la synthèse des comptes de la nation, qui permettent une représentation chiffrée et cohérente de tous les flux économiques à l'intérieur de l'économie nationale ou entre celle-ci et l'extérieur. Responsable de la production et de la diffusion du compte des administrations publiques (APU), il apporte également son concours à l'édition de l'espace statistique communautaire de l'Union européenne.

L'INSEE étant une direction générale placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, une loi du 20 août 2008 a créé une autorité administrative indépendante : l'Autorité de la statistique publique qui est chargée d'émettre tout avis qu'elle estime utile à l'égard des activités de l'INSEE. La création de cette Autorité a eu pour objet de consacrer et garantir l'indépendance des activités de l'INSEE qui avait donné lieu à critique notamment lors de la réorganisation de cette administration,

§3. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

159. Cette direction qui est sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances est chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés en particulier au respect de la concurrence. Outre la surveillance qu'elle exerce sur les opérations de concentration, elle réalise également des enquêtes, soit en vue de détecter les ententes ou abus de position dominante, soit pour contrôler le respect des

réglementations relatives à la qualité des produits. L'essentiel de ses agents se répartit dans les services extérieurs.

Section 3

Les fonctions de conception budgétaire et fiscale

§ 1. La Direction du Budget⁴

160. Son rôle qui a toujours été essentiel dans le domaine budgétaire a pris une importance fondamentale dans le contexte contemporain compte tenu de la nécessité du redressement des finances publiques.

Son rôle est traditionnellement premier en matière budgétaire. La Direction du Budget est en effet classiquement au cœur du processus de préparation des lois de finances (auquel participe également la Direction générale du Trésor et l'Insee). C'est elle qui est chargée de proposer au ministre du Budget auquel elle est rattachée les grands choix en matière d'évolution des recettes et des dépenses de l'État. Une fois fixées les priorités gouvernementales, elle en effectue la synthèse et les traduit en termes de moyens budgétaires, engageant un processus de concertation avec l'ensemble des ministères. Le projet de loi de finances initiale qui est présenté chaque année devant le Parlement en est l'aboutissement. Outre ce rôle de préparation et d'arbitrage, la Direction du Budget assure également le suivi de l'exécution du budget et propose le cas échéant les mesures les plus adaptées à la réalisation des objectifs fixés par le Gouvernement. Elle participe par ailleurs à l'élaboration de tous les textes législatifs ou réglementaires ayant une incidence sur les finances publiques, qu'il s'agisse du budget de l'État, des comptes sociaux ou des collectivités locales. Elle assure aussi le suivi des affaires européennes sur le terrain budgétaire et examine leur incidence sur le budget national. Elle participe également aux négociations des perspectives financières communautaires et à l'élaboration du budget de l'UE.

Deux éléments majeurs sont cependant venus accroître l'importance de son rôle dans le contexte contemporain : la mise en place de la LOLF et l'impératif du redressement des finances publiques.

La Direction du Budget assure depuis le 1^{er} janvier 2006 le pilotage de la mise en œuvre de la LOLF. Cette responsabilité l'a conduite à un certain nombre d'évolutions, comme par exemple la nécessité de repenser son action à l'égard des ministères, recentrer son rôle sur l'aide au pilotage des dépenses publiques, adapter ses outils et ses méthodes pour prendre en compte les innovations liées à la réforme, s'ouvrir à de nouvelles fonctions comme la négociation et le suivi des indicateurs de performance, et plus généralement l'animation de la gestion publique en liaison avec les autres ministères. Par ailleurs, les impératifs du

4. V. *infra*, n° 257.

redressement des finances publiques concourent à renforcer le rôle qui lui est dévolu. Ainsi, la Direction du Budget est-elle chargée de proposer une stratégie globale des finances publiques pour le long terme, sur la base de laquelle est élaboré le programme de stabilité envoyé chaque année à la Commission européenne. Elle doit veiller par ailleurs à ce que la budgétisation sur le court terme soit d'une part cohérente avec la programmation à long terme, et qu'elle réponde d'autre part à une logique de performance. Elle doit aussi s'assurer que la gestion publique respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance.

Au total, la Direction du Budget poursuit les sept missions suivantes⁵ :

- proposer une stratégie globale des finances publiques inscrite dans le long terme ;
- élaborer une programmation documentée pour mettre en œuvre cette stratégie ;
- veiller à ce que la budgétisation annuelle soit cohérente avec la programmation et réponde à une logique de performance ;
- s'assurer que la gestion respecte les objectifs fixés en termes de soutenabilité financière et de performance ;
- participer à l'élaboration du budget communautaire et à son cadrage pluriannuel ;
- définir et faire vivre les principes et outils budgétaires et garantir leur bonne application ;
- assurer la tutelle stratégique et financière des organismes publics.

Au regard de tous ces aspects, la Direction du Budget occupe donc une place stratégique de premier plan dans la fonction budgétaire. Elle constitue un véritable lieu de pilotage et de cohérence de la mise en œuvre des politiques financières publiques. C'est ce qu'illustre la création depuis 2006 d'un *Collège des directeurs financiers* de l'État qui se réunit chaque mois autour du directeur du Budget⁶, de même que celle d'un *Club des gestionnaires* qui se tient deux fois par an⁷ et qui est coanimé par la Direction du Budget et la Direction générale de la fonction publique. C'est aussi ce que montrent les évolutions organisationnelles qu'elle a connues dans la récente période, en vue notamment qu'elle puisse apporter au gouvernement une vision plus globale et plus fine de ses marges de manœuvre financières et de ses leviers. On citera en particulier à ce titre la création de deux bureaux spécialisés, dédiés l'un au pilotage des finances sociales, l'autre au pilotage des finances locales. Tous deux répondent à la préoccupation d'approfondir une vision consolidée du pilotage du solde d'ensemble des APU. Dans le même sens, mais cette fois en appui aux

5. Source : *La direction du budget*. Le forum de la performance, ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, juillet 2010.

6. Ce collège comprend, outre le directeur du Budget, les directeurs chargés des affaires budgétaires et financières de la Direction générale de la Comptabilité publique, de la Direction générale de la modernisation de l'État, de l'Agence pour l'informatique financière de l'État ainsi qu'un représentant du Comité interministériel d'audit des programmes.

7. Cette instance réunit une cinquantaine de représentants centraux et déconcentrés des ministères et de tous les métiers de la gestion. Elle examine les pistes concrètes d'amélioration de la gestion publique en liaison avec les réseaux de responsables de programme, de BOP et leurs collaborateurs.

ministères pour les aider dans l'évolution des métiers financiers, a été créée à la 2^e sous-direction une mission « gestion financière de l'État ».

Dans la récente période, la Direction du Budget a souhaité renforcer le pilotage de certaines de ses fonctions, comme par exemple le suivi de l'exécution budgétaire, et ce en liaison avec la budgétisation pluriannuelle lancée pour la période 2009-2011. Il en est de même en ce qui concerne la réforme du contrôle budgétaire ainsi que l'animation du réseau de contrôle.

Placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, la direction du budget est à la disposition du ministre délégué au Budget.

§2. La Direction de la législation fiscale⁸

161. La Direction de la législation fiscale est spécialement chargée de la conception et de la préparation des textes fiscaux à caractère législatif et réglementaire. Elle élabore en outre des rapports d'information du Parlement sur l'application de certaines dispositions ainsi que sur le bilan des mesures fiscales. Elle rédige également les réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires.

En un peu plus de dix ans, cette direction a connu un certain nombre d'évolutions. On rappellera d'abord qu'elle s'était substituée en 1998 au Service de la législation fiscale (SLF). À la différence de ce dernier qui était placé sous l'autorité directe du ministre depuis 1977, la nouvelle Direction de la législation fiscale a été intégrée au sein de la Direction générale des impôts. La réforme en est revenue en définitive à la situation qui prévalait avant 1977, lorsque le SLF faisait partie de la DGI, l'objectif recherché étant celui d'une meilleure unité de l'action fiscale et notamment que la conception des textes fiscaux ne soit plus dissociée des missions de gestion fiscale.

Cette intégration de la DLF au sein des services fiscaux n'existe plus aujourd'hui. Comme on le voit ci-après, les services fiscaux ont connu une transformation d'ampleur avec leur fusion au sein de la DGFiP. D'autre part, la DLF est désormais rattachée au Directeur général des finances publiques et placée sous son autorité. Cette nouvelle configuration (antérieurement elle était placée sous l'autorité conjointe de deux ministres, celui de l'Économie et celui du Budget) devrait atténuer la portée d'un « écartèlement » qui avait fait l'objet de critiques relatives à la difficulté d'une vision harmonisée de la politique fiscale.

8. V. aussi *infra*, n° 631.

Section 4

Les fonctions de gestion fiscale et d'exécution comptable

§ 1. La Direction générale des finances publiques (DGFîP)⁹

162. Annoncée lors du deuxième conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, cette nouvelle direction, qui est placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des finances et à la disposition du ministre délégué au Budget, est l'une des illustrations notables du processus de changement qui affecte les administrations financières traditionnelles. Issue de la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), rassemblant plus de 130 000 agents, elle participe de la réforme de l'État menée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Cette fusion a été considérée comme l'un des axes structurants de la modernisation du ministère du Budget dans la mesure où elle a concerné plus de 80 % des effectifs du ministère. La création de cette nouvelle direction qui d'une manière générale s'inscrit dans l'objectif d'une meilleure maîtrise de la dépense publique et d'une gestion publique performante a entendu répondre à différentes préoccupations : mieux satisfaire aux attentes des usagers en mettant fin à l'éparpillement des services et aux doubles emplois par un guichet fiscal unique sur l'ensemble du territoire ; mieux correspondre aux besoins des collectivités locales en enrichissant les prestations de conseil financier et fiscal qui leur sont destinées ; améliorer la performance et l'efficacité des services de l'État en utilisant les complémentarités entre les services notamment pour mieux lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de toutes les recettes publiques.

S'agissant du domaine fiscal, on notera que l'objectif de simplifier la gestion administrative de l'impôt et de réduire le coût de la gestion fiscale en France – qui, il y a plusieurs années, était l'un des plus élevés des pays de l'OCDE – avait déjà conduit depuis quelques années à une évolution notable des structures et des missions traditionnelles de l'administration fiscale. On peut citer par exemple, la création de la direction des grandes entreprises devenue l'interlocuteur fiscal unique de celles-ci tant en matière d'assiette que d'encaissement de l'impôt, alors que la mission de recouvrement était traditionnellement assurée par les services de la Direction générale de la comptabilité publique. Doit être également signalé l'effort vigoureux intervenu depuis plusieurs années pour impulser une culture de performance et de résultats au sein des services et

9. V. *RFFP* n° 110-2010 dossier spécial DGFîP avec des contributions de J. Arthuis, Ph. Parini, D. Canépa, N. Bensouda. Pour une réflexion approfondie portant sur les grandes problématiques auxquelles est confrontée cette direction, v. les Actes des premières rencontres DGFîP-Université, Bercy 29 juin 2010 publiés dans la *RFFP* n° 112-2010. Pour une réflexion sur la dimension historique et la portée de la réforme, v. A. Barilari, « La réforme de l'administration fiscale en France. Signification historique et évaluation au regard des objectifs », *RFFP* n° 104-2008. V. égal. M. Bouvier (s/dir.), *La nouvelle administration financière et fiscale*, LGDJ, 2011, (ouvr. collectif avec les contributions de M. Bouvier, M. Deguegue, V. Dussart, M.-C. Esclassan, G. Orsoni, S. Thébault).

améliorer la productivité ; de ce point de vue la DGI a souvent été citée comme l'une des directions les plus novatrices au sein du Minefi¹⁰.

La DGFIP qui reprend les tâches de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique assure donc désormais dans un cadre unifié un ensemble extrêmement vaste de tâches comprenant les grandes missions de fiscalité et de gestion publique qui sont les suivantes : l'établissement des impôts (assiette, contrôle, recouvrement), le recensement du patrimoine foncier, le recouvrement des recettes publiques non fiscales, l'exécution des dépenses publiques, la production de l'information budgétaire et comptable (tenue des comptabilités) pour l'ensemble du secteur public y compris les collectivités locales. S'y ajoutent le pilotage de la stratégie immobilière de l'État ainsi que l'offre de prestations d'expertise et de conseil financier aux collectivités locales. À l'égard de ces dernières, il est à rappeler que les services fiscaux assuraient traditionnellement une mission fiscale pour le compte des collectivités locales en étant chargés de la détermination et de l'évaluation des bases des impôts directs locaux. Les services de la comptabilité publique étaient quant à eux tout aussi traditionnellement présents par l'intermédiaire de leur réseau de comptables publics (comptables dits *du Trésor*) ces derniers ayant une mission exclusive en matière de maniement de fonds publics et de tenue des comptes pour l'ensemble du secteur public.

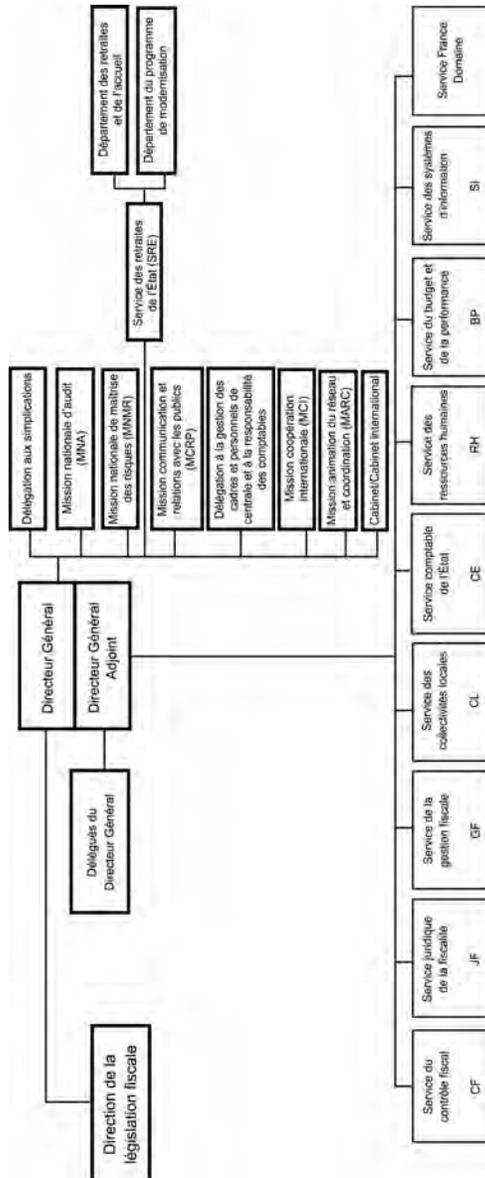
L'organigramme de la DGFIP était initialement structuré autour de trois grands pôles : un pôle gestion fiscale, qui dans la pratique s'est substitué à la DGI, un pôle gestion publique, qui s'est substitué à la DGCP, un pôle chargé du pilotage du réseau et des moyens en charge de tous les aspects logistiques. Ces trois pôles ont fait place à neuf services centraux qui, sous la responsabilité d'un directeur adjoint au directeur général, animent et coordonnent le vaste réseau des services extérieurs de l'ancienne DGI et DGCP. Pour ces derniers, le changement est d'ampleur puisque les services extérieurs de la DGI et ceux de la DGCP se trouvent totalement fusionnés. Ils sont réunis dans chaque département au sein d'une direction départementale des finances publiques avec à leur tête un directeur départemental des finances publiques qui est issu tantôt de l'ancienne DI, tantôt de l'ancienne DGCP. A ainsi disparu une organisation qui dans chaque département était dominée jusqu'ici par la coexistence de deux figures : le directeur départemental des services fiscaux d'un côté, le trésorier-payeur général de l'autre. Il en est de même au niveau régional avec la création d'une direction régionale des finances publiques tandis qu'au niveau national une seule école, l'École nationale des finances publiques assure désormais la formation des personnels de la DGFIP, en s'étant substituée aux trois écoles antérieures (École des impôts, École du Trésor, École du cadastre).

Dans un rapport établi en 2011 pour la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a estimé que la fusion était administrativement réalisée mais qu'une nouvelle étape devait être engagée pour revoir certains des processus, organisation et objectifs¹¹.

10. V. notamment Ph. Moing-Surzur, « Pilotage, contrôle de gestion et contrat de performance à la DGI », in *RFFP* n° 89-2005.

11. Cour des comptes, Fusion de la DGI et de la DGCP, un premier bilan, Communication à la Commission des finances du Sénat, oct. 2011 (accessible sur le site internet de la Cour).

Direction Générale des Finances Publiques



Source : Direction générale des finances publiques, ministère de l'Economie et des finances (pour consulter l'organigramme complet : <http://www.economie.gouv.fr/dgfp/organigramme-dgfp>).

§2. La Direction générale des douanes et des droits indirects¹²

163. Cette administration traditionnelle a connu une mutation importante puisque ses activités s'intègrent désormais dans le contexte communautaire. La Douane continue certes à remplir des missions fiscales spécifiques ; elle perçoit en effet les accises (impôts indirects) sur les produits pétroliers, les tabacs et les alcools, de même que la TVA sur les produits importés des pays tiers à l'Union européenne ainsi que les droits de douane et les prélèvements agricoles à l'importation dans la Communauté. Par ailleurs, elle participe au contrôle du recouvrement de la TVA dans les échanges intra-communautaires et lutte contre les fraudes au budget communautaire, notamment à l'égard des pratiques de contrebande des produits fortement taxés (alcool, tabac).

Mais aujourd'hui elle assure surtout des missions économiques, en jouant un rôle important dans le bon fonctionnement du marché européen et de l'économie nationale (lutte contre les fraudes et pratiques de concurrence déloyale – contrefaçons par exemple –) ainsi que des missions de protection et de sécurité (lutte contre les trafics illicites – stupéfiants, armes...).

Outre les services d'administration centrale, la douane est organisée sur un plan territorial en circonscriptions régionales, bureaux de dédouanement, ainsi que sur un plan fonctionnel avec notamment plusieurs directions spécialisées (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, direction nationale des statistiques du commerce extérieur, direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle, direction nationale de la garantie et des services industriels...).

Depuis le deuxième gouvernement Ayrault de juin 2012, la DGDI est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Économie et des Finances et de la ministre du Commerce extérieur.

Section 5

Les fonctions proprement administratives

164. À la suite des réorganisations intervenues ces dernières années plusieurs grandes directions assurent des prestations de services communes pour l'ensemble des services du ministère de l'Économie et des Finances.

On peut notamment citer la **direction des personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel** qui a vocation à permettre une administration générale et un budget unifiés. Chargée d'harmoniser les normes de gestion pour l'ensemble des directions ainsi que de gérer les agents des services centraux, elle a aussi pour fonction de piloter le processus de modernisation des

12. Pour une vue d'ensemble historique v. *RFFP*, « La douane », n° 3-1983. V. égal. S. Jeannard, *Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier*, préf. M. Bouvier, LGDJ, Bibl. de finances publiques et fiscalité, 2011. V. égal. J.L. Albert, *Douane et droit douanier*, PUF, 2013, 240 p. (coll. Questions judiciaires).

administrations financières, de favoriser la concertation entre les différentes directions ainsi que l'adaptation de l'environnement professionnel.

La **Direction chargée des affaires juridiques (DAJ)** est une autre direction importante issue des évolutions antérieures. Elle réunit l'ancienne sous-direction des affaires juridiques de l'industrie avec deux structures qui relevaient quant à elles du ministère de l'Économie et des Finances : l'*Agence judiciaire du Trésor* et le *Secrétariat général de la Commission centrale des marchés*. L'Agence judiciaire du Trésor avait pour vocation essentielle de traiter le recouvrement contentieux des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine et d'assurer la représentation de l'État devant les juridictions de l'ordre judiciaire dans tous les procès qui tendaient à faire reconnaître l'État débiteur. La Commission centrale des marchés, quant à elle, s'y présentait comme une instance chargée à la fois de la réflexion, de la réglementation et du contrôle de la commande publique, notamment en assurant la préparation des textes législatifs et réglementaires en matière de marchés publics.

Quatre sous-directions composent désormais la direction des affaires juridiques : une sous-direction de la commande publique, une sous-direction du droit privé, une sous-direction du droit public et international, une sous-direction du droit économique et de la valorisation. L'objectif est de renforcer la capacité d'expertise juridique au sein du ministère et de mieux faire face, au regard de l'ensemble de ses missions, à la complexité croissante du droit.

Depuis mai 2012, la DAJ est désormais sous l'autorité conjointe de plusieurs ministres (ministre de l'Économie et des Finances, ministre du Redressement productif, ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme).

Parmi les innovations intervenues dans les dix dernières années, on pourra retenir l'installation d'une **Agence pour l'informatique financière de l'État**. Cette agence a été créée par décret du 11 février 2005 pour définir et mettre en œuvre la stratégie informatique financière de l'État. Elle a été notamment chargée de construire le nouveau système informatique *CHORUS* destiné à s'appliquer à tous les acteurs de la gestion financière de l'État. On pourra noter également l'institution d'un **Médiateur** propre au ministère de l'Économie et des Finances (décret du 26 avril 2002). Le Médiateur qui est le correspondant du Médiateur de la République reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers (toute réclamation adressée au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'usager auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel). Pour la période plus récente on retiendra notamment la création d'un **Service des achats de l'État** (décret du 17 mars 2009) et celle de l'**Agence du patrimoine immatériel de l'État** (décret du 23 avril 2007)., ; l'Agence est chargée d'aider à une meilleure connaissance et valorisation de ce patrimoine dans les ministères ainsi que de participer, en liaison avec les directions concernées à l'élaboration et au suivi des règles de comptabilité publique relatives aux actifs immatériels.

Deuxième partie

Les finances de l'État

165. Le pouvoir financier de l'État s'exerce dans un cadre institutionnel, et est soumis à des procédures dont les justifications sont à la fois politiques et techniques. Les lois de finances sont votées par le Parlement, préparées et exécutées par le Gouvernement, et assurent une répartition des rôles entre les deux pouvoirs.

L'action financière de l'État est donc soumise à des formes, encadrée par des procédures, et mise en œuvre par des acteurs politiques et administratifs. Elle repose aussi sur un ensemble de mécanismes, particulièrement complexes dans un système comme le nôtre où public et privé sont étroitement imbriqués. Le Trésor et ses partenaires d'une part, la Banque de France d'autre part, jouent au sein de ces mécanismes un rôle important.

Enfin, au cœur de l'action financière de l'État, il y a nécessairement le pouvoir fiscal, instrument privilégié de l'action de l'État, mais aussi reflet de la société elle-même, de ses structures comme de son inconscient.

Sous-partie I
**Le budget de l'État
et les lois de finances :
formes et contenus**

Chapitre 1

Les principes juridiques de base

166. « Le budget, écrivait G. Jèze en 1922, est essentiellement un acte politique ». Cette formule est doublement exacte. Il constitue, en effet, la traduction financière d'une vision politique, et il est en même temps un enjeu de pouvoir. D'une part, les changements de majorité s'accompagnent en général d'un changement de programme, même si la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans des économies complexes et intégrées dans un système communautaire, est aujourd'hui limitée. D'autre part, dans tout régime démocratique, le problème de la détermination des choix financiers est au cœur de la problématique du pouvoir. La maîtrise ou le partage du pouvoir financier entre institutions est un enjeu politique majeur. Il suffit de rappeler que les Parlements, notamment en Grande-Bretagne et en France, ont conquis leur statut politique à travers la revendication et l'affirmation de prérogatives financières.

Mais le jeu politique est encadré par le droit. Les textes constitutionnels ou de valeur constitutionnelle fixent les compétences respectives des différents acteurs et déterminent les procédures à suivre (voir *infra*, n° 252). En cela, ils constituent une véritable « charte des finances de l'État ». Mais ils donnent aussi un contenu juridique à la notion même de budget de l'État, en soulignant à la fois la spécificité de sa nature juridique, les caractères permanents que l'on retrouve à travers les définitions successives qu'en ont données les textes, mais aussi les évolutions qu'ils ont consacrées et qui se traduisent par une distinction entre *budget* et *lois de finances*.

Section 1

La notion de budget et son évolution

167. Tout budget est une prévision d'activités. Les particuliers, les entreprises, les collectivités publiques et l'État en premier lieu, sont tous amenés à établir des programmes financiers, sous la forme d'états prévisionnels de leurs recettes et de leurs dépenses.

§ 1. Les données permanentes : la spécificité du budget de l'État

168. En tant qu'instrument d'une planification financière, le budget de l'État n'offre rien de radicalement original par rapport à ce qui se passe dans les

groupements privés : dans les deux cas, la nécessité d'une programmation s'impose. La finalité de cette programmation, il est vrai, peut être différente.

L'entreprise est d'abord le lieu privilégié d'une rationalité économique, fondée sur la recherche du profit, règle suprême de l'économie de marché. Les « budgets » des entreprises visent donc à prévoir le plus exactement possible le résultat d'exploitation.

Le budget de l'État répond à une problématique différente. L'existence d'un « profit », au sens monétaire du terme, n'est pas pour l'État une condition d'existence (ce qui ne veut pas dire que la notion de rentabilité des services publics, ou la recherche du meilleur rapport coût-efficacité doivent lui être étrangères). Mais les prévisions qu'il fait reflètent des préoccupations différentes qui sont liées à sa nature comme à l'échelle de ses dépenses et de ses prélèvements. La prévision budgétaire étatique répond au fond à trois questions principales : quels services et quels biens l'État va-t-il mettre gratuitement à la disposition de la collectivité ou des usagers ? Qui supportera, et par quels moyens, le coût du financement ? Quelles en seront les conséquences pour l'économie globale et les relations financières extérieures de la nation ?

La prévision budgétaire, effectuée par l'entreprise ou par l'État, ne répond donc pas aux mêmes objectifs. Mais la différence essentielle entre budget de l'État et « budgets privés » est d'ordre juridique. Le budget de l'État, en tant qu'il se présente sous la forme d'un ensemble d'actes-conditions, est une institution caractéristique du droit public. Il traduit le partage de compétences qui caractérise la structure de la quasi-totalité des personnes publiques, à savoir la présence d'un organe délibérant agissant par voie d'autorisations, et d'un organe exécutif chargé de traduire dans les faits les décisions de l'organe délibérant. *Le budget de l'État est donc pour l'essentiel un acte d'autorisation.* Cette autorisation a deux caractères principaux, qui lui donnent sa spécificité.

Elle revêt d'abord la forme d'une série d'autorisations données par le Parlement au Gouvernement. Le budget relève donc de la compétence exclusive du législateur, sauf exceptions prévues par la Constitution elle-même. Le caractère législatif de l'acte budgétaire apparaît d'ailleurs comme la conséquence nécessaire de l'existence d'un régime représentatif : le consentement annuel à l'impôt et le vote annuel des dépenses permettent au législatif de contrôler l'action de l'Exécutif. La Constitution de 1958 reste sur ce point fidèle aux principes de notre droit public.

Cependant, si le budget de l'État prend la forme d'une loi, **cette loi se distingue de plusieurs façons d'une loi ordinaire.** Les différences sont d'abord *d'ordre formel* et concernent la procédure : la loi de finances est préparée, discutée, votée selon des modalités particulièrement restrictives. Mais elles sont aussi *d'ordre matériel*, et concernent le contenu aussi bien que les effets de l'acte législatif. Le budget, en effet, n'est pas constitué, pour l'essentiel, par un ensemble de dispositions générales et impersonnelles qui s'appliqueraient sans limitation de temps (ce qui est la définition de la loi au sens matériel). Les autorisations qu'il contient portent sur des opérations nettement individualisées, dont la durée de validité est limitée. Il faut ajouter cependant que certaines dispositions peuvent être incluses dans la loi de finances, revêtir un caractère législatif, au double sens, formel et matériel du terme. Il en est ainsi, par

exemple, lorsque le législateur introduit dans le budget des dispositions modifiant le régime de la fiscalité, ou concernant le contrôle des finances publiques.

Le budget se distingue aussi d'une loi ordinaire *par ses effets*. Le champ d'application de l'autorisation budgétaire est en effet limité, parce qu'elle définit des rapports d'ordre interne entre Parlement et Gouvernement. Elle permet à l'Exécutif d'effectuer une recette ou d'exécuter une dépense, mais elle ne peut avoir pour effet de modifier les situations juridiques et les règles de droit en vigueur (sauf l'exception des dispositions financières d'ordre général mentionnées plus haut). Il en résulte que les autorisations budgétaires *ne sont pas créatrices de droits au profit des particuliers*. Elles ne pourraient être invoquées en justice par un requérant qui soutiendrait qu'elles ont créé à son profit des droits nouveaux qui ne lui étaient pas antérieurement reconnus par le législateur ou la réglementation existante. Le Conseil d'État, sur ce point, a une jurisprudence constante.

L'autorisation budgétaire est donc un *acte de nature législative*. Cette autorisation, en outre, doit être *préalable* : elle doit, en principe, précéder les opérations d'exécution. Cette règle constitue une nécessité juridique, puisque le budget est un acte-condition. Elle offre aussi au Parlement une garantie politique, puisqu'elle sauvegarde, au moins en théorie, son monopole de décision. La sanction de cette règle est simple : elle consiste, si le budget n'est pas voté en temps voulu, dans l'impossibilité pour l'État de continuer à assurer le paiement des dépenses ou le recouvrement des recettes. Il apparaît, dès lors, un conflit virtuel entre deux principes : celui de la continuité des services publics qui exclut toute forme de paralysie de l'État, et celui de l'antériorité qui, s'il n'est pas respecté, risque précisément de conduire à ce résultat. Aux États-Unis, le premier principe l'emporte, et c'est toujours un sujet d'étonnement pour les Français que de voir des fonctionnaires non payés, parce que le Congrès n'a pas voté en temps voulu les crédits nécessaires. En France, le principe de continuité domine : des procédures existent qui permettent à l'État de continuer à exercer ses activités en attendant que le budget soit voté.

§2. Budget et lois de finances : l'évolution des notions

169. La notion de budget est à la fois ambiguë et évolutive.

Elle est ambiguë d'une part, parce qu'un budget est un instrument financier et comptable, auquel il faut donner une forme juridique. À proprement parler, comme l'ont fait remarquer P.-M. Gaudemet et J. Molinier¹, un budget n'est pas un acte juridique. La définition de son contenu laisse subsister une ambiguïté sur sa forme.

La fonction du budget a, d'autre part, évolué : dans un système d'État régalien le vote annuel du budget constituait l'acte politique majeur, à travers lequel le Parlement donnait aux services publics les moyens de fonctionner. Cette simplicité dans les objectifs s'est estompée à l'époque contemporaine, avec l'intégration de plus en plus poussée des finances publiques dans l'économie

1. *Finances Publiques*, éd. Montchrestien, 1989, T. I, p. 249.

générale. Le budget est devenu un instrument conjoncturel. Il doit s'adapter et corriger les fluctuations économiques, dont il est par ailleurs étroitement dépendant en ce qui concerne ses ressources. Les budgets se sont donc fragmentés dans le temps, et le Parlement, à travers les collectifs budgétaires, vote en réalité des correctifs. Il rectifie le tir, en cours ou en fin d'année. Le champ d'application des autorisations budgétaires est devenu lui-même plus complexe : au début du XX^e siècle encore, les dépenses étaient définitives et les recettes ne l'étaient pas moins. Les engagements et les financements sont aujourd'hui beaucoup plus diversifiés. Une nouvelle terminologie a donc été utilisée qui substitue aux notions traditionnelles de recettes et de dépenses les concepts nouveaux de charges et de ressources.

Cette évolution conceptuelle peut être retracée en 6 étapes, marquées par les 6 textes suivants : le décret du 31 mai 1862, celui du 19 juin 1956, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la loi organique du 1^{er} août 2001, qui constitue aujourd'hui notre droit positif, ce dernier ayant été complété à l'automne 2012 par l'abrogation du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et son remplacement par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, destinée à mettre en œuvre dans le droit interne français les dispositions budgétaires introduites par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire signé à Bruxelles le 2 mars 2012 en constitue le dernier volet.

A Le décret du 31 mai 1862

170. Le règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 a donné une définition classique du budget. « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ». Cette définition a été, pour l'essentiel reprise par le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962. Elle est d'ordre général, puisqu'elle s'applique à l'ensemble des organismes publics. Elle consacre, en outre, le principe de l'annualité, considéré comme une condition d'efficacité de l'autorisation parlementaire. Remarquons toutefois que cette dernière exigence ne figure pas dans la formulation du décret du 29 décembre 1962. Le principe de l'annualité n'a pas été repris, ce qui offre implicitement aux autorités budgétaires la possibilité de s'affranchir de ce cadre, si elles le jugent nécessaire.

B Le décret du 19 juin 1956

171. Deux lois de 1955 avaient habilité le Gouvernement à arrêter par décret le mode de présentation du budget. Ce qui fut fait avec le décret n° 56-601 du 19 juin 1956. L'esprit général de ce texte a été parfaitement défini par les auteurs du rapport introductif : « (...) Sans rompre avec la tradition, et dans le cadre des grands principes de notre droit budgétaire, (ce texte) a eu pour souci, d'une part, de situer le budget dans son contexte économique et financier, d'autre part, de centrer les débats sur la loi de finances... ».

L'article 1^{er} du décret est ainsi rédigé : « Le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement ».

La notion de budget est ainsi clarifiée et modernisée. Unifiée dans la forme : le budget de l'État fait l'objet d'une loi votée par le Parlement. Les deux notions de budget et de loi de finances sont ainsi distinguées, même si elles sont organiquement liées. Modernisée quant à la substance. Ce qui est prévu et autorisé, ce ne sont plus les seules recettes ou dépenses définitives, mais l'ensemble des ressources et des charges de l'État. La finalité économique du budget est par ailleurs affirmée. Il ressort clairement du décret du 19 juin 1956 que le budget est un instrument de la politique économique.

C L'ordonnance du 2 janvier 1959

172. L'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrait une évolution déjà amorcée par les textes antérieurs et, comme les autres lois organiques, s'inscrivait dans le cadre de la Constitution de 1958 dont elle constituait le prolongement².

La notion centrale y est celle de *lois de finances*. L'ordonnance de 1959, sur ce point, explicite l'article 34 de la Constitution de 1958 qui dispose : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

L'article 1^{er} de l'ordonnance définit plus précisément les lois de finances : « (Elles) déterminent le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

Cette formulation appelle plusieurs observations :

— Elle consacre d'abord le **pluralisme des lois de finances**. Ce qu'on appelait jadis « le budget » – la loi votée en fin d'année par le Parlement autorisant dépenses et recettes de l'État pour l'année suivante – n'est plus qu'une partie d'un ensemble plus vaste représenté par la catégorie des « lois de finances ».

L'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue ainsi trois sortes de lois de finances qui ont été reprises dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

La loi de finances de l'année. C'est le budget de l'État proprement dit. « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État ».

Les lois de finances rectificatives. Elles corrigent les prévisions, et modifient le contenu des autorisations initiales données par le Parlement. En pratique, le vote d'une ou de plusieurs lois de finances rectificatives en cours d'année signifie que l'autorisation budgétaire est, au moins partiellement, fragmentée, et

2. L'Ordonnance du 2 janv. 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est l'une des 24 ordonnances organiques édictées par le Gouvernement lors de la mise en place des institutions de la V^e République (cf. L. Philip, *Documents d'études, op. cit.*). La question de savoir si elle fait partie du « bloc de constitutionnalité » a donné lieu à des réponses divergentes. Un certain nombre d'auteurs ont considéré qu'elle avait valeur constitutionnelle (cf. les décisions 328 DC et 395 DD).

qu'elle se transforme parfois en simple ratification *a posteriori* de décisions financières d'ordre gouvernemental. Le Parlement donne alors son aval à une gestion des crédits qui lui échappe largement et qui a pour effet de modifier profondément le contenu des autorisations initiales³.

Les lois de finances rectificatives sont aujourd'hui la règle, et elles interviennent pratiquement chaque année. C'est la rançon du principe d'incertitude qui s'applique aux Finances publiques comme à d'autres domaines. Le « pilotage à vue » est souvent nécessaire dans une conjoncture économique (et politique) difficilement prévisible. Elles peuvent aussi traduire, sur le plan financier, les ajustements rendus nécessaires par un changement de majorité en cours d'année. Ainsi, à la suite des élections présidentielles et législatives du printemps 1981, 4 lois de finances rectificatives avaient-elles été votées.

La loi de règlement, elle, intervient *a posteriori*, et son objet est différent de celui des autres lois de finances. « Elle constate les résultats financiers de chaque année civile », comme le précise l'article 2 de l'ordonnance, et en tire les conséquences. Elle est théoriquement importante, puisque c'est elle qui permet d'apprécier la réalité de l'exécution des lois d'autorisation, et de mesurer l'écart entre ce qui avait été prévu et autorisé, et ce qui a été réellement effectué. C'est notamment la loi de règlement qui permet de connaître, pour un exercice donné, le montant exact du découvert. Cette importance qui est restée jusqu'à 2005 largement théorique, avec un contrôle parlementaire traditionnellement tardif et purement formel est devenue bien réelle avec la place essentielle que lui confère la LOLF depuis sa mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006.

— À ces trois catégories de lois de finances, énumérées par l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, il faut en ajouter une quatrième, d'origine jurisprudentielle. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 79-111 du 30 décembre 1979, a en effet admis qu'une loi ordinaire autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants devait être considérée, à raison de son contenu, comme une loi de finances au sens de l'article 47 de la Constitution. Cette décision, il est vrai, visait à pallier une situation exceptionnelle qui n'était pas prévue par les textes, et qui résultait de l'annulation de la loi de finances pour 1980 par le Conseil constitutionnel. Le principe de la continuité des services publics a conduit le Conseil à valider, sur la base d'un raisonnement juridique discutable, une mesure législative imposée par la nécessité⁴.

— Ce n'est pas seulement la diversité des lois de finances que souligne l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier. Il **met aussi l'accent sur le cadre économique** dans lequel elles se situent, et sur la nature des dispositions qu'elles peuvent contenir. « Les lois de finances déterminent la nature, le montant, et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » (art. 1^{er}). On est loin ici du principe de l'équilibre budgétaire, tel que le définit l'orthodoxie classique, et d'une adéquation purement financière entre dépenses et recettes. En votant les lois de finances, et en particulier la loi de finances de l'année, le Parlement prend en compte

3. Voir *infra*, n° 235.

4. Voir L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 6^e éd., 1991, p. 423-425.

l'équilibre économique global qu'il juge souhaitable⁵, et un équilibre financier qui lui aussi est global. La formule n'exclut donc nullement la possibilité d'un déficit budgétaire, subi ou même recherché. Elle illustre, mieux que ne l'avait fait le décret de 1956, les liens qui unissent finances de l'État et économie nationale. La définition de l'équilibre est donc fluctuante, et son contenu défini par le législateur. Mais comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision 79-110 du 24 décembre 1979, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier lui fait obligation, au moment du vote de la loi de finances de l'année, de prendre en compte cet équilibre. C'est la raison pour laquelle le vote de la première partie de la loi de finances doit précéder la mise en discussion de la seconde partie. La définition de l'équilibre économique et financier a donc été considérée comme un principe fondamental du droit public financier⁶.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise d'autre part le **contenu des lois de finances**. Il énumère les dispositions devant obligatoirement y figurer, en mentionnant celles, d'ordre fiscal, qui peuvent en relever, sans que le législateur ait l'obligation d'y recourir. Par là même, il exclut du domaine des lois de finances les « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire les dispositions sans objet financier par leur contenu – et ceci, bien entendu, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Enfin, il réaffirme sans équivoque le principe de l'annualité budgétaire.

Si la notion de lois de finances était au centre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, celle de budget qui figure dans le chapitre du Titre II, tient au contraire une place relativement mineure. Le budget y est défini comme une *entité comptable*. « (II) est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État ». L'ordonnance se prononce ainsi sur la nature du budget, qui n'est plus défini comme un acte, comme le faisait de façon erronée le décret de 1862, mais comme une description chiffrée de l'activité financière de l'État. Le budget est un ensemble de comptes prévisionnels. L'autorisation relève exclusivement des lois de finances. L'affectation comptable est retracée dans le budget, mais se limite aux charges et ressources « permanentes ». Le budget, ainsi défini de façon étroite, exclut donc de son champ d'application toutes les opérations de trésorerie, par exemple les émissions d'emprunts. En revanche, l'article 16 de l'ordonnance rendait encore plus explicite le principe de l'annualité, en fixant le point de départ de l'année budgétaire : en France, année civile et année budgétaire coïncident, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays, aux États-Unis par exemple. Ce document comptable qu'est le budget est, d'autre part, exhaustif. Il énumère et retrace de façon détaillée les charges et les ressources permanentes, au sens de l'article 6 et de l'article 3 de l'ordonnance, et il est constitué par l'ensemble des documents budgétaires dont disposent les parlementaires.

5. Rappelons que pour l'école keynésienne, il y a plusieurs niveaux d'équilibre économique possibles.

6. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions, op. cit.*, p. 421.

D La loi organique du 1^{er} août 2001

173. L'ordonnance du 2 janvier 1959 – cette « constitution financière » de l'État – paraissait, jusqu'à la seconde moitié des années 1990⁷, quasi intangible, en dépit des critiques qui lui étaient adressées. La difficulté de mener à bien une réforme et les réticences qu'elle pouvait susciter au sein même du ministère des Finances, favorisaient en définitive le maintien d'un statu quo à peine amélioré par quelques modifications.

Pour aboutir à la loi organique du 1^{er} août 2001, il a fallu un environnement politique et des circonstances exceptionnellement favorables : une situation budgétaire à la fin de 1999 pour le moins peu transparente, privilégiant le point de vue du ministère des Finances et illustrant, dans le même temps, l'insuffisance du contrôle parlementaire et les lacunes, à cet égard, de l'ordonnance de 1959 ; la détermination du Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Didier Migaud et du Président de la commission des finances du Sénat, Alain Lambert ; le consensus finalement réalisé et facilité par un avis du Conseil d'État, entre les trois acteurs nécessaires de la réforme, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement ; et enfin l'aval et la décision globalement favorable du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001⁸.

Mais si les circonstances ont permis de créer une dynamique et d'engager un processus, elles ne suffisent pas à expliquer le succès final et le vote de la loi. Dans le passé, les propositions de réforme d'origine parlementaire avaient été nombreuses, mais avaient toutes échoué, en raison notamment des résistances des administrations, et en premier lieu de la Direction du Budget⁹.

La raison réelle de la réforme tient à la nécessité qui s'est finalement imposée à tous d'ajuster notre droit budgétaire aux évolutions qui ont caractérisé, depuis plusieurs décennies, notre système financier public. Le modèle budgétaire français avait cessé de correspondre à la réalité. L'autorisation parlementaire avait perdu une grande partie de sa portée. Notre nomenclature budgétaire, calquée sur des structures administratives, privilégiait les moyens au détriment des objectifs et des résultats. Certaines règles techniques du droit budgétaire étaient devenues inadaptées, et les contraintes de l'encadrement européen imposaient, dans ce domaine, des révisions.

Mais il y a plus. Si la réforme de notre droit budgétaire public s'imposait, c'est qu'il était impossible de laisser subsister plus longtemps l'écart toujours croissant entre un système budgétaire étatique juridico-technique, s'appliquant à lui-même des règles autonomes, et un environnement économique et international qui obéit davantage à une logique de gestion. Certes, les objectifs de l'action publique, et donc ses critères d'évolution, ne peuvent être, en tous points, identiques à ceux qui commandent l'existence du secteur privé. Mais la société française, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, *appelle une intelligibilité*

7. Cf. à ce sujet le n° 26-1989 de la *RFFP*.

8. Décision n° 2001-448 DC.

9. La Secrétaire d'État au Budget déclarait, en juillet 2001, que « pour l'administration du budget (...) la réforme n'allait pas forcément de soi (...) ». C'est, disait-elle, « une véritable révolution culturelle qui s'est faite en quelques mois, à la Direction du Budget et dans les autres Ministères », cité par D. Hochedez, « La genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *RFFP* n° 76, novembre 2001, p. 58.

renouvelée dans le fonctionnement de l'État. Et telle est précisément la portée et la signification véritable de la nouvelle loi organique.

Il y a bien là, dans le regard porté sur l'action de l'État et l'exigence d'efficacité (au sens large) qu'elle doit désormais privilégier, un changement complet de perspective. Toutefois la culture du management, tout comme celle de la transparence et de la responsabilité, ne peut s'imposer par la seule vertu d'un texte, fût-il une loi organique. Tout dépend de l'application qui en est faite par les parlementaires eux-mêmes mais aussi par l'ensemble de l'administration et vice versa. Or la réforme n'est entrée en application qu'en 2006. Par conséquent son appropriation par les différents acteurs ne peut être que progressive en se faisant sur la durée¹⁰.

E Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹¹

174. La refonte des règles relatives à gestion budgétaire et comptable publique était très attendue, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 étant intervenue sans que les dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) soient modifiées. À la nécessité d'adapter ce texte à l'esprit de la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique, l'urgence était aussi de donner une base juridique à un certain nombre de dispositifs nouveaux issus de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001. Les travaux de refonte du RGCP qui ont débouché sur le décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 ont été conduits dans cette perspective. Le nouveau décret comporte un certain nombre d'innovations, qu'il s'agisse de son champ d'application désormais étendu à l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale et du règlement européen du conseil du 25 juin 1996, de la promotion qu'il assure du concept de « gestion budgétaire » ainsi distinguée de l'autre dimension de la gestion financière publique, la gestion comptable, qu'il promeut également sur la base d'une vision très nouvelle de la comptabilité publique, celle-ci étant désormais appréhendée comme un dispositif privilégié d'information et de gestion à l'instar de la comptabilité privée. Le décret du 7 novembre 2012 ne rompt pas pour autant avec la tradition dans la mesure où il perpétue, avec des adaptations, des principes fondamentaux du droit public financier tel le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics (v. *infra* n° 319).

10. Le bilan de la mise en œuvre de la LOLF établi par la Cour des comptes (rapport public thématique cit., Documentation française, novembre 2011) constate notamment « une appropriation limitée par les gestionnaires » (p. 106) de la comptabilité générale en tant que système d'information.

11. V. F. Akhoun, *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, commentaire du décret du 7 novembre 2012*, LGDJ, Lextenso Éditions, 2013, 253 p. (coll. Systèmes) ; v. égal. « Le décret Gestion Budgétaire et Comptable Publique du 7 novembre 2012 », *Gestion et finances publiques*, n° 2 .3-2013

F La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012

175. Cette nouvelle loi organique (le projet de loi a été déposé le 19 septembre 2012 sur le bureau de l'Assemblée nationale) a pour objet de mettre en œuvre les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire.

On rappellera que le traité énonce une règle d'équilibre budgétaire que doivent respecter les États signataires, la règle s'appliquant de manière globale à l'ensemble formé par les administrations publiques ; plus précisément la règle d'équilibre est considérée comme respectée si « le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen-terme (OMT) spécifique à chaque pays », « avec une limite inférieure de déficit structurel de -0,5 % de PIB » pour les États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB (et jusqu'à -1 % pour les autres).

Le traité prévoit également qu'un « mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'OMT ou à la trajectoire propre à permettre sa réalisation ». Il précise par ailleurs que des institutions indépendantes sont mises en place au niveau interne des États pour vérifier le respect de ces règles.

Le traité a non seulement prévu le délai dans lequel ces nouvelles règles devaient prendre effet en droit interne (« au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité »), mais il a aussi émis des souhaits au sujet de leur valeur normative en recommandant qu'elles fassent l'objet « de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

Le Conseil constitutionnel ayant estimé dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 que la ratification du traité et sa mise en œuvre dans le droit interne, notamment l'inscription de la règle relative à l'équilibre budgétaire, ne nécessitaient pas de révision de la Constitution, c'est dans le cadre d'une loi organique qu'ont été arrêtées les dispositions relatives à son application.

La loi organique contient deux grands types de mesures toutes deux destinées à garantir le respect de la règle d'équilibre. Les unes concernent le renforcement du pilotage de l'ensemble du système financier public, les autres le renforcement de la surveillance du respect des règles tout au long du processus budgétaire.

Les lois de programmation des finances publiques sont ainsi instituées comme les instruments de pilotage privilégiés de la trajectoire de l'objectif d'équilibre. Elles définissent l'objectif à moyen terme de solde structurel auquel fait référence le traité. Elles définissent également la trajectoire pour atteindre l'OMT sous la forme d'un solde structurel arrêté pour chaque année de la programmation et pour l'ensemble des administrations publiques conformément à l'exigence posée à l'article 3 du traité. Elles déterminent par ailleurs un solde structurel et un solde effectif par sous-secteur (État, collectivités locales, Sécurité sociale) plus une trajectoire de dette publique.

Le traité appelant la mise en place d'institutions indépendantes « chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles » qu'il définit, la loi

organique institue un Haut conseil des finances publiques chargé de cette mission ainsi que de se prononcer sur les prévisions macroéconomiques qui fondent le programme de stabilité, les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Le Haut conseil a pour mission d'éclairer le législateur, par ses avis rendus publics, pour lui permettre d'apprécier la crédibilité des hypothèses macroéconomiques retenues dans les projets de textes financiers. Par ailleurs, en cas de dérapage en exécution, il doit alerter publiquement, le Gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher le mécanisme de correction automatique prévu dans le traité.

Le Haut conseil est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son premier président. Outre ce dernier, il est composé de quatre magistrats de la Cour des comptes désignés par son premier président, de quatre membres désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, d'un membre désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental, et du directeur général de l'INSEE.

Section 2

La signification juridique des autorisations budgétaires

176. La loi de finances de l'année, modifiée et complétée éventuellement par les lois de finances rectificatives, se présente pour l'essentiel comme une série d'autorisations données par le Législatif à l'Exécutif d'effectuer des opérations de recettes et de dépenses.

Tout le problème est de savoir quels effets juridiques ces autorisations entraînent. Quelles obligations mettent-elles à la charge du Gouvernement, et quels droits lui confèrent-elles ? Il faut, pour répondre à cette question, distinguer recettes et dépenses, la notion d'autorisation n'ayant pas la même portée dans les deux cas.

§ 1. La signification des autorisations de recettes

177. Les autorisations de recettes présentent des caractéristiques spécifiques qui les distinguent, et même les opposent profondément aux autorisations de dépenses. En outre, elles obéissent à un principe fondamental, le principe de non-affectation, qui est exactement l'inverse de celui qui s'applique en matière d'autorisation de dépenses.

La notion d'autorisation de recettes est caractérisée par trois traits :

— En ce qui concerne les recettes fiscales qui constituent l'essentiel des recettes budgétaires, l'autorisation donnée par la loi de finances a un caractère limité en ne portant que sur la perception de l'impôt c'est-à-dire son recouvrement, et ce en application du principe de l'annualité du consentement de

l'impôt¹². En revanche l'autorisation donnée par la loi de finances ne concerne pas le régime de l'impôt qui résulte de l'ensemble des lois fiscales, rassemblées dans le Code général des impôts (sous réserve des modifications que les lois de finances peuvent y apporter).

— Les prévisions de recettes inscrites dans la loi de finances sont purement évaluatives, et jamais limitatives. Elles constituent des hypothèses de travail susceptibles d'être révisées, en hausse ou en baisse, par les résultats définitifs.

— En revanche, si l'Administration n'est pas liée par ces prévisions, elle est tenue d'appliquer le statut qui régit chaque recette. L'autorisation budgétaire lui impose de mettre en recouvrement les différents impôts, et elle ne peut s'en dispenser que si la loi lui permet. La justification de cette règle, c'est le principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques. Il faut que l'État soit obligé de recouvrer les ressources inscrites au budget, pour qu'il ne lui soit pas possible de faire des discriminations entre contribuables¹³.

Le principe de non-affectation, lui aussi, distingue autorisations de recettes et de dépenses. Celles-ci sont, en principe, précises, et affectent des crédits à des types de dépenses. L'autorisation de recettes ignore cette spécialisation. Lorsque les pouvoirs publics décident la création d'un impôt au profit de l'État, ce n'est pas en règle générale pour affecter le produit à une catégorie déterminée de dépenses. Les recettes publiques sont, quelle que soit leur source, confondues dans une masse unique et indifférenciée. La raison de cette règle est simple, et résulte d'une pétition de principe : toutes les dépenses inscrites dans le budget sont considérées comme également nécessaires à l'intérêt public. De ce fait, on a voulu les soumettre au même régime, et éviter que certaines d'entre elles ne puissent bénéficier de recettes assurées¹⁴.

§ 2. La signification des autorisations de dépenses

178. Toute autorisation de dépenses s'exprime dans le budget par ce qu'on appelle une « ouverture de crédits ». Le crédit constitue une *autorisation juridique de dépenser* qui porte sur deux éléments : l'objet de la dépense et son montant. Il y a donc une différence de nature entre les crédits, qui sont des autorisations juridiques, et les fonds disponibles, c'est-à-dire le montant des encaisses dont dispose l'État. Les règles de la comptabilité publique consacrent d'ailleurs cette distinction : ce ne sont pas les mêmes agents qui utilisent les crédits et manipulent les fonds. De même, l'État peut-il être confronté à une crise de trésorerie, et se trouver dans l'incapacité de faire face à ses engagements financiers, alors même que l'Administration n'aurait pas, dans certains domaines, employé tous les crédits accordés par le Parlement.

12. Cette conception partagée par l'ensemble de la doctrine est discutée par P. Amselek, « Pour en finir avec la théorie du budget-acte d'autorisation de recettes », *RFFP* n° 108-1989.

13. La valeur constitutionnelle du principe d'égalité devant la loi a été affirmée pour la première fois par le Conseil constitutionnel à propos d'une disposition fiscale de la loi de finances pour 1974. Ce principe tient une place importante dans sa jurisprudence, et dans un certain nombre de décisions. Le Conseil s'est référé expressément au principe d'égalité devant la loi fiscale. V. L. Favoreu, L. Philip, *op. cit.*, p. 276 et s.

14. Sur le principe, son évolution et ses exceptions, voir *infra*, n° 221.

Ceci étant précisé, les autorisations de dépenses figurant dans les lois de finances n'ont pas toutes la même portée, et les pouvoirs qu'elles confèrent au Gouvernement sont essentiellement variables. Ceci pour deux raisons.

— Les autorisations de dépenses sont diversifiées par leur nature. Dans certains cas, elles ne permettent pas à l'Exécutif d'effectuer immédiatement la totalité de la dépense. Elles lui donnent une sorte de permission fractionnée. Dans d'autres cas, le degré de contrainte qu'elles impliquent est variable, selon qu'elles portent sur une somme très précisément déterminée, ou s'appliquent au contraire à un objet plus qu'à un montant.

— Les autorisations de dépenses ont une portée très différente selon la latitude qui est laissée au Gouvernement dans leur répartition. Si l'autorisation est donnée globalement, le Gouvernement ne sera limité que par le montant total des crédits ouverts, mais il pourra les ventiler comme il l'entendra entre les différentes catégories de dépenses. Si les crédits sont, au contraire, affectés de façon précise, ils ne pourront être utilisés qu'en respectant les affectations imposées par la loi de finances. La liberté d'action dont disposera le Gouvernement pour exécuter le budget sera alors considérablement limitée.

Le caractère multiforme de l'autorisation de dépenses conduit donc à étudier deux problèmes : celui de la classification des crédits, et celui de leur spécialisation.

A La classification des crédits

179. Elle s'opère à deux niveaux principaux. Il y a d'abord une distinction fondamentale entre les crédits qui permettent à l'Administration d'effectuer au cours de l'exercice la totalité de la dépense, et ceux qui l'autorisent seulement à la réaliser en partie. Cette première distinction, c'est celle des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Le deuxième niveau concerne exclusivement les crédits de paiement, qui sont susceptibles d'appartenir à des catégories différentes.

1. Crédits d'engagement et crédits de paiement

180. L'opération de dépense publique est une procédure complexe qui comprend traditionnellement quatre phases : l'engagement, qui est l'acte par lequel l'État se rend débiteur, la liquidation qui a pour objet de déterminer le montant chiffré de la dette de l'État, l'ordonnancement qui est la décision prise par l'Administration de payer la dépense, le paiement, enfin, qui consiste dans la remise des fonds au créancier¹⁵.

L'existence de ces différentes phases permet de comprendre que l'on puisse créer une véritable dissociation de l'autorisation de dépense.

Les crédits de paiement portent sur toutes les phases de l'autorisation de dépense, de l'engagement au paiement inclus. Ils constituent *le droit commun de l'autorisation budgétaire*, et ceci, d'ailleurs, n'est que le corollaire logique de la règle de l'annualité. Si on admettait en règle générale que le Parlement puisse autoriser le Gouvernement à engager au cours d'une année certaines dépenses, mais sans lui donner les moyens de les payer, on transgresserait le

15. Pour une analyse plus détaillée des opérations d'exécution, voir *infra*, n° 339.

principe de l'autorisation annuelle, car on créerait pour les années ultérieures des charges qu'il faudrait régler en temps voulu.

Les crédits d'engagement — ne portent que sur la première phase de l'opération de dépense. Ils autorisent juridiquement l'Exécutif à prendre la décision qui engagera financièrement l'État. Ce sont des raisons économiques qui ont d'abord poussé à l'introduction dans notre droit budgétaire de mécanismes financiers qui impliquaient un éclatement de l'autorisation législative traditionnelle. L'Administration est en effet amenée à entreprendre des travaux et à effectuer des dépenses d'équipement dont la réalisation dépasse le cadre annuel. Elle doit passer des marchés, dont le montant est très supérieur aux sommes qu'elle pourra dépenser dans l'année.

S'il est indispensable de lui permettre de prendre à moyen terme des décisions fermes et irréversibles, il n'est pas utile de lui accorder globalement, et d'un seul coup, les crédits correspondant au montant total des marchés conclus. La technique des crédits d'engagement lui permet donc de signer les contrats nécessaires, à concurrence d'un certain montant, étant entendu que le règlement effectif de la dépense sera étalé sur plusieurs années.

Désormais, les crédits d'engagement (dénommés **autorisations d'engagement**) peuvent s'appliquer à des dépenses de fonctionnement, et non plus seulement d'investissement. Il y a là un assouplissement sérieux, mais logique du principe d'annualité, avec cependant une exception importante, celle des dépenses de personnel. Pour ces dépenses, le montant des autorisations d'engagement ouvertes doit être égal au montant des crédits de paiement ouverts. La règle de l'annualité est donc ici maintenue.

2. Les diverses catégories de crédits de paiement

181. Les crédits de paiement, qui sont les crédits de droit commun, sont répartis en 2 catégories. Ce qui les distingue, c'est à la fois la nature des dépenses auxquelles ils s'appliquent, et le régime juridique auquel ils sont soumis.

a) *Les crédits évaluatifs*

182. Ils ont deux caractéristiques. Ce sont tout d'abord des crédits pour lesquels l'autorisation donnée porte essentiellement sur l'objet de la dépense et non sur son montant. Le montant inscrit dans la loi de finances n'a qu'une simple valeur indicative, et les dépenses correspondant à ces crédits pourront continuer à être librement engagées, même si le montant initial prévu est dépassé. Ces crédits correspondent en principe à des dépenses juridiquement obligatoires pour l'État, et qui échappent par conséquent à l'appréciation des autorités administratives (par exemple, les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État).

b) Les crédits limitatifs

183. Tout crédit dont la loi n'a pas spécifié qu'il a un caractère évaluatif doit être considéré comme limitatif. Ce principe est expressément affirmé par l'article 9 de la loi organique du 1^{er} août 2001¹⁶.

La caractéristique du crédit limitatif, c'est qu'il lie impérativement l'Administration : celle-ci, en principe, ne peut ni modifier l'objet de la dépense, ni dépasser le montant du crédit fixé par la loi de finances. Les ordonnancements ne peuvent avoir lieu que dans le cadre de l'autorisation législative, et les comptables ont l'obligation de refuser de payer tout ordonnancement ou mandatement si le crédit correspondant est épuisé.

Il est cependant prévu des aménagements et des dérogations au principe. Le Gouvernement peut, en cours d'année, et sous certaines conditions, procéder à des transferts ou à des virements de crédit, ou recourir à des décrets d'avance pour abonder des dotations insuffisantes¹⁷.

B La spécialisation des crédits

184. La signification de l'autorisation de dépense ne dépend pas seulement du contenu de l'autorisation, mais aussi de la forme dans laquelle elle est donnée.

L'autorisation parlementaire peut, en effet, revêtir deux formes. Elle peut être globale, et donner à l'Exécutif une sorte de chèque en blanc. Le Gouvernement sera libre de répartir comme il l'entend les crédits ouverts par grandes masses. Ou elle peut être détaillée, et dans ce cas, les crédits sont affectés précisément à des dépenses déterminées. Le Gouvernement sera alors tenu, dans l'exécution du budget, de respecter strictement la ventilation approuvée par le Parlement.

1. La règle traditionnelle de la spécialisation par chapitres

185. C'était la règle qui prévalait sous la III^e République, et elle avait permis aux assemblées d'étendre au maximum leurs pouvoirs de contrôle en matière de dépenses, et de réduire au minimum la liberté d'action de l'Exécutif.

L'application de cette règle entraînait deux conséquences. La première était que le budget des dépenses devait être voté par *chapitres*. Mais la prolifération excessive du nombre des chapitres – 2 000 vers 1930, 4 000 en 1956 – allongea à tel point la durée de la discussion budgétaire que, dès la III^e République, des aménagements avaient dû être apportés. Depuis 1934, les chapitres ne figuraient plus que dans des états annexés à la loi de finances, et le vote global qui intervenait était censé équivaloir au vote des chapitres eux-mêmes. La seconde conséquence concernait, non le vote des crédits par le Parlement, mais leur utilisation par l'Administration. Elle consistait dans l'*interdiction* des virements de crédits de chapitre à chapitre qui, s'ils avaient été autorisés, auraient permis à l'Administration de modifier le contenu de l'autorisation législative.

16. Déjà affirmé par l'ordonnance de 1959, il avait été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision 221 DC du 29 décembre 1986.

17. Voir *infra*, n° 293.

2. La spécialisation par chapitres et l'ordonnance du 2 janvier 1959

186. L'ordonnance de 1959 n'avait pas abrogé la règle de la spécialité des crédits, mais elle lui avait donné une signification nouvelle et apporté certains assouplissements. Elle avait consacré en droit une évolution que la pratique et certains textes antérieurs avaient déjà largement amorcée en distinguant une phase législative et d'une phase réglementaire dans la procédure budgétaire, ce qui avait eu pour conséquence de dessaisir le Parlement du droit de vote par chapitre. Le chapitre budgétaire n'étant plus une unité de vote dans le cadre de l'ordonnance de 1959, la répartition des crédits par chapitre relevait du pouvoir exécutif par l'intermédiaire des « décrets de répartition ». Mais le Parlement conservait le contrôle de cette répartition et, lors du vote de la loi de finances, il pouvait amender en détail la répartition des crédits proposés par le Gouvernement dans son projet de budget¹⁸.

En revanche, si le chapitre n'était plus une unité de vote, il était resté l'unité d'exécution du budget. Les administrations avaient donc l'obligation de respecter la répartition des autorisations de dépenses par chapitres, telle qu'elle figurait dans les décrets de répartition. Les virements de crédits de chapitre à chapitre restaient en principe rigoureusement interdits. Toutefois l'ordonnance de 1959 avait apporté à la règle de la spécialité un certain nombre d'assouplissements qui, en droit et en pratique, avaient sensiblement accru la latitude dont le Gouvernement disposait dans l'utilisation des crédits budgétaires.

3. La loi du 1^{er} août 2001 et la transformation du principe de spécialité

187. Le principe de spécialité subsiste et demeure une des clefs du contrôle parlementaire, mais l'expression qui lui est donnée témoigne du changement de perspective de ce dernier.

Les crédits ont cessé d'être spécialisés par chapitres ; ils sont désormais répartis par *programmes*, chaque programme étant exclusivement ministériel. Le programme est, pour les parlementaires, l'unité d'amendement. En revanche, l'unité de vote des crédits est *la mission* qui comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique et qui peut éventuellement relever de plusieurs ministères. Il y a là, dans la nomenclature budgétaire applicable depuis 2006, les germes d'une véritable révolution : la présentation et le contrôle de la dépense se font désormais en fonction d'objectifs, de résultats, et de moyens, les trois paramètres étant indissociables. De plus cette présentation du budget par objectifs se combine à une présentation par nature. En effet, à l'intérieur des programmes la présentation s'effectue par titres, et à l'intérieur des titres par catégories et sous-catégories (cf. *infra*, n° 249). La nomenclature budgétaire est donc considérablement simplifiée (les crédits sont désormais répartis entre environ 180 programmes (181 en 2013) au lieu des 850 chapitres antérieurs), mais l'essentiel est ailleurs : la nouvelle nomenclature budgétaire est l'instrument d'une gestion par objectifs des activités de l'État.

18. Voir *infra*, n° 276.

Chapitre 2

Les règles techniques fondamentales

188. Le budget de l'État n'obéit pas seulement à des principes juridiques de base. Il se conforme aussi à des règles techniques qui sont aussi traditionnelles en finances publiques que la règle des trois unités dans le théâtre classique. L'unité, l'universalité, et l'annualité budgétaires figuraient aussi bien dans le décret du 19 janvier 1956 qui avait opéré la modernisation de notre droit budgétaire que dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Elles ont été réaffirmées et complétées – avec toutefois des infléchissements importants pour la règle de l'annualité ou encore des innovations comme l'introduction d'un principe de sincérité – par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Ces règles qui sont communes à tous les budgets publics ont une signification à la fois technique et politique. Considérées comme nécessaires à une bonne gestion des finances publiques, elles sont en outre, et peut-être surtout, destinées à faciliter le contrôle du Parlement sur la gestion gouvernementale. Liées au développement de la démocratie parlementaire, elles ont donc un enracinement historique.

Certes le strict respect de ces règles traditionnelles est devenu beaucoup plus difficile à l'époque contemporaine. La nature des dépenses publiques a considérablement évolué, les finances publiques se sont diversifiées, les nécessités de l'action à long terme doivent souvent l'emporter sur l'exigence d'un cadre temporel devenu trop étroit. Toutefois ce serait une erreur de considérer ces trois règles comme de simples survivances. Elles reflètent, aujourd'hui encore, une certaine conception de la nature et du fonctionnement de l'État.

Tel n'est pas le cas de la nouvelle règle d'équilibre budgétaire des administrations publiques (la « règle d'or ») dont la mise en œuvre en droit interne a fait l'objet d'une loi organique. Jusqu'alors la règle d'équilibre budgétaire ne s'appliquait en droit français qu'aux budgets des collectivités territoriales et des établissements publics, non au budget de l'État. Cette conception, qui mettait le budget de l'État à l'écart de la norme d'équilibre applicable aux autres budgets publics, est désormais révolue sous l'effet de la progression de l'encadrement européen. La généralisation de la règle d'équilibre budgétaire vient ainsi parachèvement une évolution notable des règles fondamentales applicables aux budgets publics.

Section 1

La règle de l'unité budgétaire

189. Elle s'énonce simplement : toutes les dépenses et toutes les recettes de l'État doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation du Parlement. Pour que la règle soit respectée, il faut donc que deux conditions soient remplies : le budget doit recenser l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État, sans exclusion d'aucune sorte ; celles-ci doivent être rassemblées dans un projet de loi unique, sur lequel le Parlement devra se prononcer. Il doit y avoir une unité de la prévision et de l'autorisation financière, ce qui n'exclut pas d'ailleurs la possibilité de scinder le projet de loi de finances en plusieurs parties ou plusieurs documents.

Cette règle traditionnelle a une double justification. Une justification politique, car il s'agit pour le Parlement d'être en mesure d'assurer son arbitrage, ce qui ne serait pas le cas si on lui soumettait successivement une série de plans financiers partiels, ou si l'on excluait du budget des éléments de dépenses ou de recettes qui devraient y figurer. Les leçons de l'histoire sont utiles : dans le passé, de nombreuses infractions ont eu pour but d'induire le législateur en erreur. Cette justification politique se double d'une justification technique : le respect de la règle de l'unité permet seul de savoir si le budget est en équilibre, et s'il ne l'est pas, de mesurer l'ampleur exacte du déficit.

La règle de l'unité est consacrée dans notre droit positif par la loi organique du 1^{er} août 2001. En pratique cependant, elle a subi de nombreuses altérations. Ces atteintes au principe ne sont d'ailleurs pas nouvelles, mais elles s'expliquent ou se justifient peut-être aujourd'hui davantage par des raisons techniques – en particulier la complexité des activités financières de l'État – que par des impératifs proprement politiques, et une volonté de camouflage. Ne cédon pas cependant à une naïveté excessive : la plupart des gouvernements, surtout lorsque les échéances électorales sont proches, résistent difficilement à la tentation de présenter « le meilleur budget possible » – fût-ce au prix de l'ouverture de fausses fenêtres.

Il existe à l'époque contemporaine deux types de démembrements budgétaires. Les uns sont des démembrements apparents, et ne remettent pas en cause l'existence et l'utilité de la règle de l'unité. Les autres, en revanche, sont des démembrements réels, et soulignent ce que cette règle, dans sa nature et sa portée, a aujourd'hui de relatif. En effet, dans le contexte contemporain où l'une des caractéristiques majeures des finances publiques est leur diversification en plusieurs secteurs (État, collectivités locales, sécurité sociale) auxquels il convient d'ajouter celui constitué par les établissements publics nationaux et locaux, la problématique majeure est plus celle de la consolidation que de l'unité.

§ 1. Le démembrement apparent : les aménagements de la règle dans le budget de l'État

190. Le budget de l'État est tripartite et comporte trois séries de comptes : le *budget général*, les *budgets annexes* et les *comptes spéciaux*. Ce fractionnement est cependant plus apparent que réel, puisqu'ils sont tous regroupés au sein de la même loi de finances.

A Les budgets annexes

191. Le budget annexe est un budget spécial, dont sont dotés certains services publics de l'État, auxquels on veut appliquer une gestion commerciale. La loi organique de 2001 a maintenu cette catégorie de budgets mais d'une manière beaucoup plus restrictive que l'ordonnance du 2 janvier 1959.

1. La situation des budgets annexes antérieurement à la loi organique

192. L'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précisait que deux conditions devaient être réunies pour qu'un service de l'État puisse disposer d'un budget annexe : l'absence de personnalité morale du service et la justification économique de son activité. Si le service était personnalisé, il était en effet doté d'un budget autonome, distinct du budget de l'État et non intégré à la loi de finances. La justification économique de l'activité permettait donc – et permet toujours – d'établir une comptabilité à part, et d'utiliser des techniques comptables dérogatoires par rapport aux normes de la comptabilité administrative.

La réalité n'a jamais été conforme à cette définition. Sur les six budgets annexes suivants : *Journaux officiels*, *Monnaies et médailles*, *Aviation Civile*, *Prestations sociales agricoles*, *Ordre de la Légion d'honneur*, *Ordre de la Libération*, seuls les trois premiers avaient véritablement un caractère industriel et commercial et entraient parfaitement dans la définition des budgets annexes. En revanche, l'existence des trois autres n'était justifiée que par l'unique préoccupation de donner une indépendance financière à certains services de l'État.

L'importance des budgets annexes avait néanmoins sensiblement diminué à partir du début des années 1990, en particulier depuis que le principal d'entre eux – celui des *P et T* – fut supprimé en janvier 1991 à la suite de la réorganisation de ce service public et de sa scission en deux personnes morales distinctes, « La Poste » et « France Télécommunications », dotées chacune d'un budget autonome¹. À titre d'exemple dans le budget 2005, dernier budget présenté dans le cadre de l'ordonnance de 1959, l'ensemble des budgets annexes ne représentaient que 13 milliards d'euros.

1. Voir P. Lavigne, « Poste et Télécommunications » *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Economica, 1991, t. II, p. 1179 ; P. Bajou, « La nouvelle organisation financière et comptable » *RFFP* n° 35-1991 ; et *Notes Bleues* du ministère de l'Économie et des finances n° 588 (avril 1992).

2. Les budgets annexes dans la loi organique du 1^{er} août 2001

193. Elle a restreint fortement le champ d'application des budgets annexes en les limitant « aux seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances ». Ont disparu ainsi ceux qui ne répondaient pas à cette définition (*Budget annexe des prestations sociales agricoles, Ordre de la Légion d'Honneur, Ordre de la Libération*). Ne restent plus aujourd'hui que deux budgets annexes : *Contrôle et exploitation aériens* (2,095 milliards d'euros pour 2013) et *Publications officielles et informations administratives* (213 millions d'euros pour 2013), soit un total pour les budgets annexes de 2,308 milliards d'euros.

Conformément à la nouvelle nomenclature budgétaire, chaque budget annexe fait l'objet d'une mission susceptible d'être assortie d'un ou plusieurs programmes.

3. Les particularités des budgets annexes

194. Les particularités des budgets annexes figurent à l'article 18 de la loi organique de 2001.

La première particularité consiste à isoler les prévisions de charges et de ressources d'un service par rapport aux autres activités de l'État. Dans le budget général, il n'existe pas de corrélation entre les deux, d'autant que la plupart du temps, les ressources d'un service proviennent exclusivement de l'impôt.

Les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général en deux parties ou sections : celle des opérations courantes (recettes et dépenses de fonctionnement) et celle des opérations en capital (dépenses d'investissement et ressources qui sont affectées à leur financement). La distinction faite entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement n'est pas en soi caractéristique des budgets annexes. On la retrouve sous une autre forme dans le budget général, avec la classification des dépenses en différents titres (voir *infra*, n° 250). Mais la différence consiste en ce que le budget annexe prévoit des *affectations de recettes* pour chacune de ces deux catégories de dépenses : les recettes provenant de l'exploitation sont affectées en principe aux dépenses de fonctionnement, alors que des ressources spéciales sont destinées au financement de l'investissement.

Enfin, les services dotés d'un budget annexe peuvent éventuellement constituer des réserves leur permettant de faire face à des charges futures. Or, c'est précisément ce que ne peuvent faire les services ordinaires de l'État. La règle de l'annualité leur interdit la constitution de « réserves », et les reports de crédits ne sont qu'exceptionnellement autorisés.

4. Budgets annexes et budget général : des rapports ambigus

195. Les budgets annexes, intégrés dans la loi de finances, ne sont pas isolés du budget général de l'État. Il existe avec ce dernier une solidarité qui se traduit par l'intermédiaire d'un solde figurant au budget général, et qui pourra être créditeur ou débiteur, selon que le budget annexe est en déficit ou en excédent.

Selon l'article 18 de la LOLF le budget général ne peut bénéficier d'un versement d'un budget annexe car aucun mouvement de crédits ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe². Mais il n'en a pas toujours été ainsi³.

L'évolution des rapports avec l'État en définitive le caractère ambigu et évolutif de la notion de budget annexe. Pierre Lalumière, dans son *Manuel de Finances publiques*, considérait même que « le caractère hybride du régime juridique des budgets annexes est à l'origine de (la) dégénérescence de la formule : l'assimilation aux règles applicables aux opérations du budget général l'a emporté sur la volonté d'autonomie découlant de l'activité économique. Le ministère des Finances a considéré les services dotés d'un budget annexe comme des services publics ordinaires... ». Les budgets annexes n'ont pas réussi à concilier l'indépendance dans l'interdépendance. Toutefois ils ont pu, au moins pour certains services dont l'activité économique est la raison d'être, constituer une étape de transition en attendant une émancipation totale.

B Les comptes spéciaux

196. À l'origine, les comptes spéciaux, qui s'appelaient comptes spéciaux du Trésor, devaient retracer des mouvements de fonds provisoires. Ils constituaient de simples comptes de passage, et comptabilisant des opérations sans caractère définitif, ils ne figuraient pas dans le budget de l'État.

Cette technique offrait cependant trop de commodités pour ne pas être l'occasion d'abus. Ainsi les frais d'occupation payés par la France à l'Allemagne de 1940 à 1944 ont-ils été inscrits dans un compte spécial, hors budget. Dans la

2. Toutefois, selon l'art. 18, « si en cours d'année les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ».

3. Avant la réforme des P et T en 1990, il était devenu habituel pour les gouvernements d'opérer des prélèvements sur France-Télécom, prélèvements qui s'élevaient en 1983 à plus de 3,5 milliards de francs. La charte de gestion à moyen terme des télécommunications avait même prévu la pérennisation de ce prélèvement, à un niveau indépendant du solde du budget annexe. Saisi de cette question, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 84-184 du 29 décembre 1984 avait considéré que « ne serait pas conforme à la Constitution l'inscription au budget annexe d'un crédit correspondant à un versement obligatoire au budget général déterminé dans son montant de façon définitive et inconditionnelle, indépendamment du résultat de l'exécution du budget annexe tel qu'il sera constaté en fin d'exercice ». En revanche, la même décision avait jugé conforme à la Constitution le principe selon lequel « le montant de l'excédent d'exploitation non affecté par la loi de finances à la couverture des dépenses d'investissement du budget annexe (est) versé au budget général ». Le Gouvernement, par la suite, devait tourner cette difficulté en fixant un simple plafond de prélèvement, autrement dit une limite à ne pas dépasser quant aux ponctions à opérer sur le budget annexe des P et T. Ainsi en 1988, prit-il l'engagement de stabiliser la contribution totale du budget général à un peu moins de 14 milliards (en valeur constante). La disparition du budget annexe des P et T n'a pas pour autant mis fin à cette pratique, puisque la loi du 2 juillet 1990 sur l'organisation du service public des postes et télécommunications avait prévu une période transitoire durant laquelle la Poste et France-Télécom devaient verser à l'État, à titre de contribution financière, une somme supérieure à 15 milliards pour chacune des années 1992 et 1993 (16 milliards 571 millions en 1993, dont 15 milliards 239 millions pour France-Télécom). Les prélèvements non fiscaux ont cessé le 1^{er} janvier 1994, c'est-à-dire à la fin de la période transitoire. Le régime fiscal de la Poste et de France-Télécom est désormais aligné sur celui des entreprises commerciales, avec cependant des dérogations importantes pour la Poste (pas de TVA sur les prestations de service relevant du service public postal).

période de désordre budgétaire qui a précédé et suivi la Seconde Guerre mondiale, le compte spécial du Trésor était devenu le moyen d'isoler hors du budget des dépenses, auxquelles ne correspondaient ni recettes véritables, ni perspectives de remboursement sérieuses, et de les soustraire au contrôle parlementaire. En 1947, il y avait ainsi près de 400 comptes spéciaux, dont le montant équivalait à peu près au budget d'une année.

Ces excès appelaient inévitablement une réforme. Celle-ci s'opéra en plusieurs étapes, dont les principales furent les lois du 6 janvier 1948 et du 8 août 1949. Le décret du 19 juin 1956, et l'ordonnance du 2 janvier 1959 confirmèrent cette remise en ordre. La loi organique du 1^{er} août 2001 a marqué à son tour une nouvelle étape dans ce même sens.

1. La réglementation de l'ordonnance de 1959

197. Le fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor est entouré de trois garanties principales :

— Ils ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Le législateur est donc seul compétent pour procéder à l'ouverture d'un compte.

— L'autorisation donnée est limitée dans le temps, et soumise à renouvellement annuel. La loi de finances doit contenir chaque année un tableau complet de toutes les opérations qui peuvent être imputées à un compte spécial du Trésor.

— Le Parlement exerce sur les dépenses et les recettes des comptes spéciaux le même contrôle que sur le budget général⁴. En réalité, il n'en est pas tout à fait ainsi : le solde de chaque compte spécial, par exemple, est reporté d'une année sur l'autre, contrairement à la règle qui prévaut pour les crédits du budget général. En outre, l'étendue du contrôle parlementaire varie sensiblement selon les diverses catégories de comptes.

a) *La diversité des comptes spéciaux du Trésor*

198. L'Ordonnance de 1959, reprenant d'ailleurs sur ce point les dispositions de 1956, classait les CST en 6 catégories : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de prêts, les comptes d'avances.

b) *Les comptes d'affectation spéciale*

199. Deux particularités les caractérisent :

— Ils concernent essentiellement des opérations à caractère définitif, cela les distinguant des autres comptes spéciaux.

— Ils ne peuvent être ouverts que sur proposition du Gouvernement (art. 25 de l'Ord. du 2 janv. 1959). Le Parlement autorise l'ouverture du compte, mais

4. Art. 24 de l'Ordonnance de 1959 : « Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général ».

ne peut pas la proposer et n'a donc pas l'initiative de l'affectation d'une recette à une dépense.

Les comptes d'affectation spéciale ont finalement toujours servi à réaliser ce qui est normalement interdit, à savoir l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Il existait encore en 2002 10 comptes d'affectation spéciale, dont l'un des plus importants concernait le financement des organismes publics de radio et de télévision auquel était affectée la redevance de l'audiovisuel (2 586,9 millions d'euros en 2003). Notons que la loi de finances pour 1993 avait créé un nouveau compte d'affectation spéciale, alimenté par une partie du produit des privatisations.

On a observé par la suite une tendance à la diminution du nombre des comptes d'affectation spéciale (par exemple cinq avaient été supprimés dans la loi de finances pour 2000, deux autres dans la loi de finances pour 2004).

c) Les comptes de commerce

200. « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État » (art. 26 de l'Ord. du 2 janv. 1959). Lorsqu'il se livre à des opérations de nature industrielle ou commerciale, l'État le fait généralement par l'intermédiaire des entreprises publiques qu'il contrôle ou des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une activité accessoire à celle de l'administration, mais qu'il est nécessaire d'isoler à raison de sa nature, et des moyens de gestion qu'elle nécessite, il peut créer un compte de commerce, soumis à des règles dérogatoires.

Les comptes de commerce relevaient d'un régime juridique particulier, résumé par l'article 26 de l'ordonnance de 1959, qui était le suivant : la loi de finances se contentait de fixer chaque année pour le compte un découvert maximum autorisé, les prévisions de dépenses ayant quant à elles un caractère simplement évaluatif.

L'un des plus importants des 11 comptes de commerce, (dont la moitié concernait les activités des armées), était le compte « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ». Créé par la loi de finances rectificative pour 2000, il retraçait les opérations de gestion active effectuées au moyen d'instruments financiers à terme.

d) Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

201. Ils retracent traditionnellement « les opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi » (art. 27 de l'Ord.), concernant, par exemple, la consolidation des dettes commerciales de certains pays étrangers vis-à-vis de la France.

Le nombre de ces comptes a progressivement été réduit. De 7 en 1980, il n'y en avait plus qu'un seul en 1998, le compte n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base ». Ce compte a été supprimé par la loi de finances pour 2003. Notons que l'une des particularités de ces comptes était qu'aucune prévision, même évaluative, n'était présentée en loi de finances. Il y avait là une zone de pénombre, justifiée en principe par les nécessités de

l'action diplomatique ou militaire, mais qui rendait difficile le contrôle parlementaire.

e) *Les comptes d'opérations monétaires*

202. La définition qu'en donne l'article 27 de l'ordonnance est quelque peu tautologique. Ces comptes « enregistrent des dépenses et des recettes de caractère monétaire ». Parmi les comptes d'opérations monétaires – au nombre de 4 – l'un des plus importants était le compte d'émission des monnaies métalliques. Le compte servait d'intermédiaire entre le service des monnaies et médailles et la Banque de France : il achetait au coût de production les pièces fabriquées par les Monnaies, et il les revendait à l'Institut d'émission au prix de leur valeur nominale, la différence constituant le bénéfice tiré par l'État de cette opération.

f) *Les comptes de prêts*

203. Ces comptes retracent les opérations de prêts effectuées par l'État pour une durée supérieure à quatre ans, ainsi que celles concernant la consolidation d'avances. En 2003, ils présentaient globalement un excédent d'environ 2,5 milliards d'euros. En 2004, ils avaient enregistré au contraire une baisse significative, l'excédent n'étant plus que de 1,27 milliard d'euros, ces évolutions faisant essentiellement suite aux accords de rééchelonnement-annulation de dette au sein du Club de Paris.

Ces prêts de nature économique concernent en effet très largement l'étranger, le rôle du FDES dans l'économie nationale s'étant considérablement restreint⁵. À partir de 1986, on a pu constater une montée en puissance très importante des prêts au développement, consentis *via* la Caisse Centrale de coopération économique (actuellement Agence Française de développement). Aujourd'hui les remboursements en capital obtenus sur ces prêts (États étrangers et Agence française de développement) permettent de dégager un solde excédentaire.

g) *Les comptes d'avances*

204. Constituant traditionnellement la catégorie la plus importante au sein des comptes spéciaux du Trésor, ils retracent les avances faites par l'État à des collectivités ou à des organismes moyennant le paiement d'intérêt, et pour une durée qui en principe ne peut excéder deux ans. Le plus notable de ces comptes est « le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

2. La refonte des comptes spéciaux du trésor par la LOLF

205. La proposition de loi organique initiale prévoyait, s'agissant des comptes spéciaux du Trésor, des réformes radicales. Mais finalement les solutions sont restées assez proches du cadre existant jusque-là.

5. Voir *infra*, n° 550. À partir de 1983, le rôle du FDES en tant que financier des entreprises publiques s'est achevé, et à partir de la même date, la débudgétisation des opérations de prêts de l'État à l'industrie a limité considérablement le montant de ses interventions dans le secteur privé.

L'article 19 de la loi du 1^{er} août 2001 a institué **quatre catégories de comptes spéciaux** (nouvelle dénomination des CST) : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de concours financiers.

Parmi ces catégories, il convient de distinguer les comptes spéciaux dotés de crédits et ceux non dotés de crédits. Dans le premier cas chaque compte correspond à une mission (les crédits étant spécialisés par programmes). Dans le second cas ce ne sont pas des crédits qui sont votés mais des autorisations de découvert.

a) *Les comptes spéciaux dotés de crédits*

206. – *Les comptes d'affectation spéciale* : ils retracent des opérations budgétaires financées par des recettes particulières en relation directe avec les dépenses concernées. Dans la loi de finances initiale pour 2013 qui en comporte 11 au total, les deux plus importants sont le *compte des participations financières de l'État* qui retrace les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion de ces participations (13, 140 milliards d'euros) et le *compte de pensions* alimenté par les cotisations acquittées par les fonctionnaires et les contributions (compte à partir duquel sont payées les retraites) qui avec un montant de 56, 106 milliards d'euros, est en tête de la catégorie. Viennent ensuite, très loin derrière, les 9 autres comptes spéciaux, la plupart étant d'un montant réduit, le plus conséquent d'entre eux étant le compte « *contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* » (1,396 milliard d'euros).

— Les comptes de concours financiers : en 2013 on en dénombre de cinq, le plus important étant le compte « *avances aux collectivités territoriales* » (plus de 93 milliards d'euros sur un total de 106 milliards).

b) *Les comptes spéciaux non dotés de crédits*

207. *Les comptes de commerce* : le principal d'entre eux retrace les opérations concernant la dette et la trésorerie de l'État, il est appelé « *gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* ».

— Les comptes d'opérations monétaires : on y retrouve les comptes « *émission de monnaie métallique* », « *opérations avec la FMI* », « *pertes et bénéfiques de change* ».

§ 2. Le démembrement réel : les exceptions à la règle de l'unité

208. La règle de l'unité budgétaire a une portée politique : elle conditionne l'efficacité du contrôle parlementaire. Certes la diversité des opérations de l'État comme les impératifs de sa gestion imposent, on vient de le voir, des aménagements techniques, mais sans remettre en cause le principe lui-même.

En revanche, celui-ci souffre de véritables exceptions, et celles-ci sont de deux sortes. Les unes sont conjoncturelles. Elles consistent à transférer hors du budget des charges qui normalement devraient y figurer. Les autres sont

structurelles. L'État s'est aujourd'hui démultiplié, et la loi de finances de l'année a cessé d'être un reflet exact de l'ensemble de sa vie financière.

A La débudgétisation des dépenses

209. Comme l'a souligné P. Lalumière, de tout temps, la débudgétisation a constitué pour les gouvernements une tentation permanente.

La pratique des *budgets extraordinaires* a été l'une des premières versions de ce processus : à l'origine, il s'agissait de « seconds budgets », votés en cours d'année, et distincts du budget ordinaire. On légitimait leur existence par le caractère exceptionnel des circonstances – la nécessité, par exemple, de financer une expédition militaire. Mais cette technique, utilisée couramment au XIX^e siècle, a été vite détournée de sa signification : elle a parfois servi à camoufler purement et simplement un déficit budgétaire. Le budget extraordinaire, apparemment justifié dans certains de ses éléments, incluait aussi des dépenses ordinaires. Ce n'était pas seulement la lettre, mais aussi l'esprit de la règle de l'unité qui étaient alors violés : la connaissance exacte de la situation budgétaire était ainsi rendue plus difficile, et par là même, le contrôle parlementaire se trouvait obéré. On en dirait autant de la multiplication des comptes spéciaux du Trésor avant la réforme de 1948.

La technique des budgets extraordinaires est aujourd'hui tombée en désuétude – sauf à considérer que certaines lois de finances rectificatives, particulièrement importantes, en tiennent lieu. En revanche, la *débudgétisation* a été largement utilisée à l'époque contemporaine. Dans certains cas, elle ne constitue qu'un simple artifice budgétaire, destiné à limiter l'ampleur d'un déficit. Présenter un budget « en trompe l'œil » est un exercice classique, susceptible de variations techniques très diverses. Dans d'autres cas, il s'agit d'une politique délibérée de la part de l'État, comme celle qui a été suivie en France à partir des années 1960. Des dépenses qui étaient jusqu'alors assurées par le budget de l'État ont été transférées à des organismes publics ou privés, lui servant de relais. Il en a été ainsi, par exemple, pour les prêts aux organismes d'HLM ou certains investissements concernant les télécommunications. Il faut noter cependant que le Conseil constitutionnel a fixé des limites à cette pratique en considérant certaines dépenses comme budgétaires par nature⁶.

B La multiplication des budgets autonomes

210. Les budgets autonomes, au sens strict du mot, sont les budgets des personnes publiques distinctes de l'État. Leurs comptes prévisionnels ne sont donc pas intégrés dans les lois de finances annuelles.

Il peut sembler logique d'exclure du budget de l'État les comptes financiers des personnes publiques qui en sont distinctes. Mais encore faut-il distinguer selon les personnes publiques en cause.

Les collectivités territoriales, dotées d'institutions élues, disposent d'une autonomie financière impliquée par la décentralisation. Il faut rappeler cependant qu'il n'en a pas été toujours ainsi : au XIX^e siècle, de 1862 à 1892, elles ne

6. Décision 351 DC du 29 déc. 1994.

bénéficiaient pas de l'autonomie budgétaire, leurs dépenses et leurs recettes étant intégrées dans les budgets annuels soumis au vote des assemblées parlementaires. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui, comme en témoignent les 26 budgets des régions, la centaine de budgets départementaux et les quelque 36 600 budgets des communes.

En revanche, il existe une multitude de services publics décentralisés, bénéficiant de l'autonomie budgétaire, qui ne constituent en définitive qu'un mode d'organisation de l'État. C'est le cas, par exemple, pour les établissements publics nationaux, comme par exemple le Musée du Louvre doté par un décret du 23 décembre 1992 du statut d'établissement public national à caractère administratif. Il en va de même pour certains organismes privés qui assurent des missions de service public dans la mouvance de l'État. Ces organismes, quel que soit leur mode de gestion, peuvent être considérés comme autant de démembrements fonctionnels de l'administration. En France, par exemple, le financement de la sécurité sociale, qui porte sur des sommes dont l'ordre de grandeur est supérieur à celui du budget de l'État, échappait, jusqu'aux réformes de 1996, à tout contrôle parlementaire véritable.

C La préoccupation d'encadrement des « opérateurs » de l'État

1. Le concept d'opérateurs de l'État⁷

211. L'État bénéficie depuis longtemps du relais que lui apportent un certain nombre d'organismes qui tout en étant pleinement autonomes assurent pour son compte des missions de service public. Le nombre élevé de ces organismes (556 recensés en 2013) mais surtout la démarche de performance initiée par la LOLF ont conduit les pouvoirs publics à réfléchir aux moyens de mieux les intégrer aux objectifs des politiques publiques auxquelles ils participent.

En effet, et bien que ces organismes répondent à un besoin, réel d'autonomie et de souplesse de gestion pour un certain nombre de secteurs d'activités, il est apparu que leur autonomie posait un certain nombre de problèmes du point de vue des exigences de bonne gestion (transfert des effectifs en provenance de l'État, contournement de la norme de dépense appliquée au niveau de l'État, faiblesse du pilotage) et qu'ils étaient restés à l'écart de la démarche de performance introduite avec la LOLF. La préoccupation a donc été de faire en sorte que leur action s'inscrive mieux dans la stratégie des finances publiques définie par les pouvoirs publics et en particulier dans la logique de performance⁸.

Cette ambition se heurte à plusieurs difficultés. L'une d'elles et non des moindres est **l'identification pertinente des organismes concernés**. Ceux-ci sont désignés par le concept « d'opérateurs » de l'État, un concept qui n'existe

7. Cf. *RFFP* n° 105-2009, « Les opérateurs de l'État » ; v. égal. M.-C. Esclassan, « Les opérateurs de l'État : apport et limites d'un nouveau concept dans le champ des finances publiques », in ouvrage collectif, *Mélanges en l'honneur des Pr. J.-P. Lassale, G. Montagnier et L. Saïdj*, L'Harmattan, 2012.

8. En ce sens v. le *Cinquième Rapport de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)* présenté le 16 juillet 2008 par M. Bouvard, T. Carcenac, C. de Courson et J.-P. Brard, doc AN, 2008 ; v. aussi M. Bouvard, « La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF », *RFFP*, n° 105-2009.

pas dans la LOLF. Il résulte d'un rapport parlementaire de 2005 présenté par MM. Migaud et Lambert qui a fixé trois critères pour qualifier un organisme d'opérateur de l'État : outre la personnalité morale, l'entité concernée doit avoir une activité de service public se rattachant à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ; elle doit par ailleurs bénéficier d'un financement public assuré majoritairement par l'État soit directement sous forme de subventions, soit indirectement par des ressources fiscales affectées ; enfin elle doit être sous contrôle effectif de l'État, qui s'entend de la capacité de ce dernier à peser sur ses orientations stratégiques. Depuis lors ces critères ont été repris et enrichis dans plusieurs notes ultérieures de la direction du budget. Il en résulte notamment que le financement public s'entend d'un financement majoritairement assuré par l'État (au moyen de subventions, ou de ressources fiscales affectées).

La qualification d'opérateur est ainsi en mesure de s'appliquer aussi bien aux établissements publics administratifs qu'à d'autres structures publiques (groupements d'intérêt public) et privées (associations) qui accomplissent des missions de service public pour le compte de l'État.

En dépit d'efforts de clarification, la catégorie soulève un certain nombre de difficultés.

Elles concernent en premier lieu la qualification d'opérateur qui souffre d'incertitudes et d'ambiguïtés en raison des interrogations que soulèvent certains de ses critères⁹. En deuxième lieu les opérateurs de l'État constituent un ensemble **disparate** et très hétérogène du point de vue de leurs statuts ; les établissements publics représentent certes la catégorie la plus nombreuse (78 %), mais on y trouve aussi des groupements d'intérêt public ainsi que des associations.

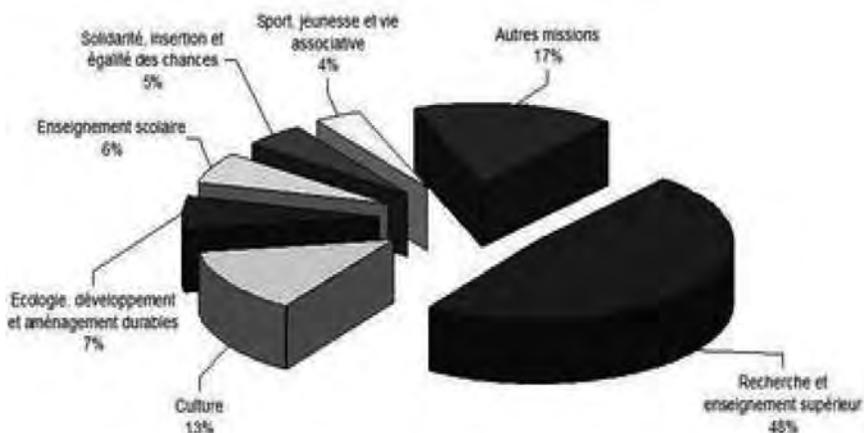
Ils sont par ailleurs en **nombre excessif** en rapport du volume de crédits de l'État à gérer. En 2010 on dénombrait 643 opérateurs (contre 655 en 2009) gérant un montant de crédits de l'État de 42,6 milliards d'euros. En 2013 et malgré un effort de réduction on en a recensé encore 556, pour un montant de crédits de l'État à gérer qui s'est sensiblement accru, soit 48,9 milliards d'euros (ce montant étant constitué de 38,9 milliards d'euros de subventions pour charges de service public et de près de 10 milliards d'euros de recettes fiscales affectées).

Autre élément de déséquilibre relevé par la Cour des comptes : le poids des opérateurs peut représenter 100 % des crédits de certains programmes comme dans le domaine de la recherche¹⁰. Il est également des cas où un seul opérateur gère la quasi totalité des crédits d'un programme (tel Pôle emploi qui gère 92 % des crédits du programme « Accès et retour à l'emploi »).

9. V. A. Barilari, « Les opérateurs de l'État difficulté et ambiguïté d'une définition », *RFFP*, n° 105-2009 ; égal. J. P. Milot, « Le périmètre des opérateurs », *RFFP*, n° cit.

10. Dans son rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la LOLF, rapport cité, 2011.

Répartition des opérateurs par principales missions



Source : PLFI 2013.

2. La recherche d'un meilleur encadrement

212. Il est apparu que **les modalités de contrôle** de l'État sur les opérateurs étaient **insuffisantes ou inappropriées**, d'où des efforts pour mieux les encadrer et les intégrer à la démarche de performance poursuivie par l'État.

a) Un effort de lisibilité et d'encadrement a été réalisé

213. Depuis 2007, et à la suite d'une initiative parlementaire, une annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État accompagne désormais le projet de loi de finances. Cette annexe présente une liste des opérateurs, les flux financiers dont ils bénéficient ainsi que les emplois qu'ils rémunèrent.

Dans le cadre du nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, un effort de clarification et d'harmonisation des règles budgétaires et comptables auxquelles sont soumis les opérateurs a été également réalisé.

Depuis la loi de finances pour 2012 a été institué un plafonnement des taxes affectées dont certains opérateurs bénéficient. Une nouvelle extension de ce plafonnement est intervenue avec la loi de finances pour 2013 (montant total du plafonnement 4,5 milliards d'euros).

b) Un plafond d'emploi des opérateurs de l'État est par ailleurs fixé chaque année par le projet de loi de finances

214. Il est apparu en effet que les ministères pouvaient être tentés d'utiliser les opérateurs pour contourner les objectifs du gouvernement en matière d'emploi public (notamment la réduction du nombre d'emplois de fonctionnaires). L'institution d'un plafond d'emploi pour les opérateurs qui est fixé chaque année par le projet de loi de finances a pour objet de s'opposer à ces pratiques.

En 2012 sur 416 529 emplois rémunérés par les opérateurs, 373 456 ont fait l'objet du plafond autorisé par le projet de loi de finances.

c) *Le pilotage des opérateurs reste toutefois à approfondir*

215. Il a pu être déploré que les opérateurs soient **surcontrôlés** dans leur allocation de crédits et d'effectifs et **sous-pilotés** au niveau stratégique et à cet égard il a été recommandé que les techniques traditionnelles (gestions directes par les tutelles et contrôles a priori) cèdent la place à un pilotage stratégique¹¹.

Il a été de même constaté qu'ils étaient encore **trop peu ou pas du tout associés à la procédure budgétaire** et que notamment les contrats d'objectifs et de moyens n'étaient pas généralisés, les opérateurs étant peu intégrés dans les stratégies de performance des ministères. Il a été préconisé de développer le dialogue de gestion entre les opérateurs et leur tutelle de manière à leur permettre de participer à la stratégie de performance du ou des programmes de rattachement. Il a également été recommandé de mieux articuler les objectifs et les indicateurs figurant dans les projets annuels de performance au niveau des programmes et les objectifs et indicateurs fixés aux opérateurs dans les contrats d'objectifs et de moyens.

Ces préoccupations ont été relayées par un renforcement des efforts en ce sens. Une circulaire de la direction du budget du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État énonce un certain nombre de mesures à généraliser en vue de mieux assurer leur intégration dans la stratégie de performance des missions et des programmes (lettres de mission, contrats d'objectifs et de performance dont la systématisation est envisagée dans un proche avenir).

d) *Des améliorations à poursuivre en ce qui concerne la qualité de l'information budgétaire et comptable relative à l'action des opérateurs*

216. Deux terrains sont particulièrement concernés : d'une part la connaissance précise des effectifs et d'autre part le besoin d'une information « consolidée » de l'action conjointe des opérateurs et de l'État par politique mise en œuvre par ceux-ci. S'agissant du premier, la Mission d'information parlementaire relative à la mise en œuvre de la LOLF, dans son rapport de juillet 2011, a ainsi souhaité que la comptabilisation des effectifs des opérateurs soit faite « d'une manière fiable »¹². S'agissant du deuxième, la Cour des comptes dans son bilan sur la mise en œuvre de la LOLF a constaté « qu'aucun compte d'exécution budgétaire ou comptable ne récapitule aujourd'hui les budgets et les comptes de l'État et ceux de ses opérateurs pour une politique donnée »¹³.

11. En ce sens cf. les recommandations de la Mission parlementaire sur la mise en œuvre de la LOLF, rapport AN du 16 juillet 2008, cit.

12. M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. de Courson, « 5 ans après : donner toute sa mesure à la LOLF », rapport AN n° 3644, juillet 2011.

13. Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, nov. 2011, rapport cité, p. 36.

§3. Vers une consolidation des comptes de l'État

217. On observe indiscutablement aujourd'hui une certaine restauration du principe d'unité budgétaire. Elle s'exprime bien entendu à travers la réduction des démembrements internes du budget de l'État qui a été réalisée avec la LOLF (budgets annexes notamment) mais on la trouve également présente, à travers la préoccupation d'un plus fort encadrement des budgets autonomes, tels ceux des opérateurs de l'État, (que l'on qualifie traditionnellement aussi de démembrements budgétaires externes). Dans ce deuxième cas, ce n'est pas tant le principe d'unité budgétaire au sens traditionnel qui est recherché qu'une unité d'action entre l'État et ses opérateurs.

Cette ambition rejoint ainsi la perspective d'une consolidation des comptes des acteurs participant conjointement à une même politique publique¹⁴. Cette perspective, nouvellement apparue dans le débat public¹⁵, pourrait constituer une forme contemporaine du vieux principe d'unité budgétaire. Il est à relever que la nouvelle comptabilité de l'État (cf. *infra*, n° 398) qui définit le concept « d'opérateur des politiques de l'État » va dans ce sens dès lors que les organismes qui remplissent les critères d'opérateur entrent par là même dans le périmètre des futurs comptes consolidés de l'État.

Section 2

La règle de l'universalité budgétaire

218. Comme la règle de l'unité, celle de l'universalité a une signification politique : donner tout son sens à l'autorisation parlementaire. Mais elle souffre aussi de certaines exceptions, justifiées par un souci d'efficacité administrative.

§1. La signification de la règle de l'universalité

219. Unité et universalité budgétaires sont parfois difficiles à distinguer. Le risque de confusion est excusable, puisque toutes deux exigent que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'État figurent dans un même budget.

Mais si elles répondent à une préoccupation similaire, les deux règles se distinguent cependant par leur contenu.

La règle de l'unité vise à rassembler dépenses et recettes de l'État *dans un seul document budgétaire*. Elle a pour conséquence d'interdire la multiplicité des budgets, et d'éviter que certaines dépenses ou recettes de l'État ne soient faites hors budget, et par là même soustraites au contrôle parlementaire.

14. Sur le concept de consolidation des comptes, v. le premier rapport du groupe de recherche de FONDAFIP (www.fondafip.org).

15. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, la Cour des comptes préconise de présenter « un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'État avec ceux de ses opérateurs puis avec ceux de la sécurité sociale et agrégeant ultérieurement ces comptes avec ceux du secteur public local », rapport cité, synthèse.

La règle de l'universalité est plus subtile, car elle vise *le contenu même* de l'autorisation parlementaire. Elle implique, à cet égard, deux exigences distinctes, bien que voisines l'une de l'autre :

— elle suppose, tout d'abord, que soient inscrites dans le budget toutes les dépenses et les recettes de l'État sans qu'il puisse y avoir de contraction entre les unes et les autres. C'est le principe de non-compensation, et il a pour fonction de permettre au Parlement de prendre une connaissance détaillée de toutes les opérations financières prévues par le budget ;

— elle exige aussi qu'à l'intérieur du budget recettes et dépenses forment deux masses autonomes, isolées l'une de l'autre, sans que soit établie à l'avance une corrélation entre certaines dépenses et certaines recettes. C'est le principe de non-affectation.

A Le principe de non-compensation

220. Le principe de non-compensation s'applique à deux niveaux de l'opération budgétaire. Il impose d'abord un certain mode de présentation du budget. Deux systèmes sont, en effet, concevables : on peut inscrire dans le budget toutes les dépenses et toutes les recettes des différents services de l'État, sans exception. C'est la méthode du *budget brut* qui interdit à un certain service public de présenter ses prévisions de dépenses, en ayant défalqué au préalable le montant des recettes éventuellement escomptées. On peut aussi présenter les prévisions sous la forme d'un *budget net*. Avec le premier système, l'autorisation parlementaire est nécessairement détaillée ; avec le second, elle est globale et ne porte que sur un solde. Le principe de non-compensation implique le recours à la technique du budget brut. C'est ce que consacrait expressément l'article 18 de l'ordonnance de 1959, le même principe ayant été repris par l'alinéa 2 de l'art. 6 de la loi organique de 2001.

« Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses ».

Ce principe impose aussi des exigences quant à l'exécution du budget. Les services administratifs ne peuvent se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués. Toute opération de dépenses doit être imputée sur le montant des crédits disponibles. Tout produit d'une recette devra être reversé au budget général, sans pouvoir être utilisé pour le service.

Cette règle, qui remonte au début du XIX^e siècle, répond à une double nécessité. Elle conditionne l'efficacité de l'autorisation budgétaire qui, pour avoir un sens, doit porter sur le détail des opérations, et non sur un simple solde difficile à interpréter. Elle évite aussi, s'agissant des services publics, de privilégier des critères financiers de rentabilité. La rentabilité et la productivité d'un service public ne peuvent se mesurer à l'aide de critères qui seraient exclusivement ceux de l'économie de marché.

La mise en œuvre du principe de non-compensation présente néanmoins des inconvénients réels. Elle engendre en particulier des complications administratives qui ont confiné parfois à l'absurdité. L'exemple du Château de Versailles est célèbre : chauffer les bâtiments avec du bois provenant du parc constituait une violation de la règle... Il a fallu un texte spécial pour autoriser la

consommation sur place des produits du domaine. Le texte spécifiait cependant que ces produits doivent être payés au service des Domaines, et les recettes ainsi obtenues versées au budget général (DL du 28 février 1940).

B Le principe de non-affectation

221. Il peut s'énoncer simplement : il n'y a pas, en principe, de spécialisation d'une recette donnée dans la couverture de telle ou telle dépense. C'est ce qu'énonce l'alinéa 3 de l'article 6 de la loi organique de 2001 : « L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général. »

Cette règle a trois justifications :

— Une justification d'ordre juridique : tout système d'affectation risque d'aboutir à des autorisations de dépenses indéterminées. L'évaluation des recettes n'est, en effet, jamais limitative. Si donc on permettait, d'une façon courante, d'effectuer telle dépense à concurrence de telle recette, le montant du crédit ne serait plus rigidement fixé à l'avance, et l'autorisation de dépenses aurait ainsi un caractère simplement évaluatif. Elle pourrait varier en fonction de la ressource affectée.

— Une justification d'ordre technique : la spécialisation des recettes est dangereuse pour la gestion des Finances publiques, et risque d'engendrer des gaspillages, si le service dispose de ressources supérieures à ses besoins. La tendance naturelle de toute administration est de toujours porter la dépense au niveau de la recette. En outre, si en dépit de l'affectation, le service est déficitaire, il aura naturellement tendance à se tourner vers le budget général pour demander une dotation complémentaire.

— Une justification d'ordre politique : l'affectation met en cause une certaine conception de l'État, enracinée dans notre droit public. L'État est une entreprise d'ensemble. Les ressources dont il dispose doivent être mises en commun, et faire l'objet d'un arbitrage global, qui n'est pas autre chose que la mise en œuvre de la notion d'intérêt général.

Si elle se justifie, cette règle présente cependant des *inconvenients*. Elle est, d'une certaine manière, *contre-productive* ; soit parce qu'elle interdit à des administrations de bénéficier de recettes accessoires qu'elles pourraient développer, et en ce sens, elle risque de constituer une prime à l'inertie administrative ; soit parce qu'elle dissimule, aux yeux du contribuable, l'intérêt du prélèvement auquel il est assujéti. En liant étroitement l'objectif et le moyen, l'affectation peut avoir des vertus pédagogiques, et faciliter l'acceptation de l'impôt. Il est vrai qu'elle pourrait avoir aussi l'effet inverse, et cristalliser la protestation de contribuables en désaccord avec les motifs invoqués du prélèvement¹⁶.

16. La règle de la non-affectation « est embarrassante dans la mesure où elle interdit par exemple l'affectation d'une partie des impôts sur l'alcool à la lutte contre l'alcoolisme, des impôts sur le tabac à la lutte contre le cancer (...) », L. Philip, *Finances Publiques*, éd. Cujas, 4^e éd., 1992, p. 177. La portée de la règle est cependant atténuée, car elle ne concerne que les actions entreprises directement par l'État à travers son propre budget. En revanche, elle n'interdit pas d'affecter une partie des

La loi organique du 1^{er} août 2001, *réaffirme donc le principe de l'universalité budgétaire*, sous la double forme de la non-contraction et de la non-affectation. Mais le nouveau texte *va plus loin* en débouchant au fond sur un principe plus extensif – celui d'*universalité de la loi de finances*¹⁷. Il consiste à y faire figurer tous les flux financiers ainsi que les actifs et la dette de l'État. Aucune dépense financée par prélèvement obligatoire ne doit échapper au Parlement même s'il s'agit de démembrements de l'État (à l'exception des dépenses budgétaires des collectivités territoriales – les dépenses de sécurité sociale figurant par ailleurs dans la LFSS). Tel est bien ce qui caractérise la loi organique de 2001 dans son esprit essentiel.

§2. Les exceptions à la règle de l'universalité

A Les infractions au principe de non-compensation

222. Il peut exister tout d'abord des infractions *occultes*, relativement fréquentes dans la vie administrative. L'Administration peut s'entendre avec ses fournisseurs en les laissant, par exemple, récupérer pour leur compte de vieux matériaux en contrepartie d'un abaissement de prix, ou utiliser les moyens dont elle dispose pour accroître les crédits qui lui sont impartis.

On cite toujours à cet égard un *vieil exemple*, celui de la statue de M. Chasseloup-Laubat, ancien ministre de la Marine, dont on voulait commémorer le souvenir. Le ministre de la Marine, chargé de l'opération, fit fondre de vieux canons désaffectés, et utiliser le bronze ainsi récupéré pour la fabrication de la statue. Il y avait là une infraction caractérisée au principe de non-compensation, car la régularité budgétaire eut imposé une opération en deux temps : vente du matériel désaffecté dont le produit aurait été versé au budget général ; puis financement de la construction de la statue grâce à des crédits spécialement ouverts.

Il existe aussi des *exemples plus modernes*, qui font l'objet de « rappels à l'ordre » périodiques du ministère des Finances ou de la Cour des comptes. Un chef de service ne peut vendre de vieux papiers et en organiser la récupération pour accroître ses ressources¹⁸. Un chef de corps ne peut utiliser les ressources d'un potager, cultivé dans l'enceinte de la caserne, pour améliorer l'ordinaire de son régiment¹⁹. Et bien entendu, lorsque l'administration veut renouveler son parc automobile, elle est tenue de passer par les Domaines

contributions sur les tabacs et les alcools à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs

17. La notion d'universalité de la loi de finances a été développée dans le rapport de la Commission des Finances du Sénat, « Doter la France de sa nouvelle constitution financière », n° 37, 2000-2001.

18. Le ministère des Finances, en 1974, a ainsi rappelé « (les) règles de la comptabilité publique et (les) dispositions de l'article L. 67 du Code des Domaines de l'État qui prévoient que les objets mobiliers réformés des services de l'État doivent être remis au domaine aux fins d'aliénation », P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, t. I, p. 358.

19. L. Philip, *op. cit.*, p. 177.

pour y faire vendre ses véhicules usagés, et elle ne pourra acheter de véhicules neufs que si les crédits nécessaires figurent dans son budget.

Se livrer à de telles opérations ne va pas sans risques pour celui qui les assume. Le chef de service qui en prend la responsabilité, et se trouve de ce fait à un moment donné détenteur d'une certaine somme, est dans une situation irrégulière. Seul, en effet, un comptable public a le droit de détenir des deniers publics. L'administrateur se trouve ainsi dans la situation d'un comptable de fait, ayant procédé à une gestion occulte. Cette situation le rend justiciable de la Cour des Comptes et l'expose notamment au risque d'une amende.

— Mais, outre ces infractions occultes, il existe aussi des exceptions légales au principe de non-compensation. La principale concerne certains comptes spéciaux, comme les comptes d'opérations monétaires. La seconde, mais de moindre importance, vise l'hypothèse des « marchés de transformation » qui sont autorisés, mais assortis de conditions très restrictives : une administration peut, dans certains cas, réutiliser directement et au profit du service des moyens matériels dont elle dispose, mais à la condition expresse que cette réutilisation serve le même objet.

— Cependant, l'exception la plus importante est constituée aujourd'hui par les prélèvements sur recettes, c'est-à-dire des sommes qui sont déduites du montant brut de l'ensemble des recettes et affectées à un type de dépenses spécifiques. Deux prélèvements sont ainsi opérés à ce titre, l'un au profit des collectivités locales (environ 55,7 milliards d'euros en 2013 comprenant notamment la dotation globale de fonctionnement pour 40 milliards), l'autre au profit du budget de l'Union européenne représentant la contribution annuelle de la France à ce dernier (environ 20,4 milliards d'euros pour 2013).

Non prévus par les textes, ni par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni par le règlement général de comptabilité publique de 1962, ces prélèvements qui étaient pratiqués de manière empirique depuis 1971 donnaient lieu à de vives critiques sur le plan juridique, notamment de la part de la Cour de comptes. Le Conseil constitutionnel, dans deux décisions successives (DC n° 82-154 du 29 décembre 1982, DC n° 98-405 du 29 décembre 1998), avait néanmoins admis la validité du mécanisme. La loi organique de 2001 l'a désormais *officialisé* dans son article 6, 4^e alinéa, mais uniquement pour les *seuls prélèvements au profit des collectivités locales et du budget de l'Union européenne* (s'en trouvent donc exclus les financements affectés à la sécurité sociale). Comme l'a écrit très justement J.-P. Camby, « l'article 6 aboutit donc à encadrer les pratiques existantes et à éviter leur extension à de nouveaux affectataires »²⁰.

B Les dérogations au principe de non-affectation

223. Les dérogations au principe de non-affectation sont prévues par la loi organique de 2001.

Si l'article 18 de l'ordonnance de 1959 affirmait, de la façon la plus nette, le principe de la non-spécialisation des recettes de l'État, il tempérerait cependant cette affirmation en précisant dans l'alinéa 2 que « certaines recettes peuvent

20. Cf. J.-P. Camby, (ouvrage coordonné par), *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, LGDJ, 2002 (coll. Systèmes).

être affectées à certaines dépenses ». Le Conseil constitutionnel, à travers plusieurs décisions, a eu l'occasion de préciser la portée de l'article 18. Il a notamment rappelé que cet article ne s'appliquait *qu'aux seules recettes de l'État* et qu'*aucune règle ou principe constitutionnel n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public* (152 DC).

L'article 16 de la LOLF reprend, pour l'essentiel, les dérogations telles qu'instituées par l'ordonnance, à quelques différences de forme près : « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ».

Les exceptions prévues répondent à des justifications diverses, et sont de trois sortes :

— Les budgets annexes

Ceux-ci impliquent par nature une affectation de recettes, justifiée en principe (mais pas toujours) par les nécessités d'une gestion commercialisée.

— Les comptes spéciaux

Il s'agit, notamment des comptes d'affectation spéciale. Ceux-ci n'ont été créés (voir *supra*, n° 206) que pour permettre l'affectation de ressources particulières à certains types d'opérations.

— Les procédures particulières

Il existe *trois procédures particulières* qui permettent les affectations de recettes. Ce sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédit.

• *Les fonds de concours* constituent une procédure très ancienne qui a connu une extension progressive en alimentant pour une part non négligeable (3,3 milliards d'euros en 2012) les recettes du budget général de l'État²¹. Cette procédure qui a son origine dans une loi de 1843 a été progressivement étendue dans son champ d'application. Elle concernait habituellement quatre types de recettes :

1) La participation financière de personnes morales ou physiques au financement de dépenses d'intérêt général, et notamment d'investissements réalisés par l'État. En pratique, il s'agit de contributions versées par des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises ou des associations, et cette première catégorie englobe aussi bien les travaux routiers que le financement de constructions hospitalières.

2) Le remboursement de services rendus par l'État. Le plus important de ces fonds était celui qui résultait du prélèvement opéré par l'État pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux (loi du 31 juillet 1949). Mais toute une série de redevances – celles qui concernent par exemple la surveillance des installations nucléaires – sont également perçues par l'État sous forme de fonds de concours.

3) La contribution d'organismes internationaux à des activités relevant du budget de l'État. Les versements les plus importants sont constitués par les contributions provenant des Communautés européennes : versements du Fond

21. Sur les fonds de concours, voir l'article d'H. Message in *RFFP* n° 26-1989, p. 253-293.

social européen rattachés au budget du ministère des Affaires sociales et de l'emploi, ou concours du FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) rattachés au budget de l'agriculture.

4) Des prélèvements opérés sur certains organismes au profit du budget de l'État. Il en est ainsi, par exemple, du prélèvement institué par le décret du 30 décembre 1983 sur les fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, et qui alimente un fonds de concours rattaché au budget des charges communes et à celui de l'urbanisme et du logement.

En dépit d'une réforme intervenue en 1981²², et d'une meilleure information parlementaire due à la publication depuis 1985 d'un document annexe à la loi de finances – « Récapitulation générale des fonds de concours par budget » – la procédure des fonds de concours faisait l'objet de vives critiques, en comportant trop de zones d'ombres, et en conduisant parfois à des situations choquantes²³.

L'article 17 de la loi organique du 1^{er} août 2001 a entendu clarifier la notion ainsi que la procédure.

Les fonds de concours y sont définis comme étant constitués d'une part des *fonds à caractère non fiscal* versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public, d'autre part par les *produits de legs et donations attribués à l'État*. En second lieu, il est précisé qu'ils doivent être *directement* portés en recette dans la loi de finances, et que leur produit doit y être évalué, de même que les crédits dont ils sont la contrepartie.

- La procédure d'*attribution de produits*. Elle s'applique aux recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État. Les recettes ne peuvent être régulièrement affectées au service concerné que dans le cadre de la procédure dite d'attribution de produits, qui requiert un décret pris sur rapport du ministre du Budget.

- La procédure de *rétablissement de crédit*, elle aussi prévue par l'article 17 de la loi de 2001 permet, non pas de rattacher une recette comme c'est le cas pour les fonds de concours, mais de restituer à un service donné des crédits consommés de façon erronée, ou ayant donné lieu à de simples avances. L'hypothèse la plus simple est celle du fonctionnaire qui par suite d'un détachement ou d'une nouvelle affectation aurait perçu deux fois son traitement. Le rétablissement de crédit donne la possibilité, à la suite du reversement opéré par le fonctionnaire, d'abonder de la même somme le compte concernant les rémunérations du service d'origine de l'agent. Il s'agit là d'une simple régularisation comptable, mais qui permet d'échapper au jeu normal de la règle de l'universalité. Si cette procédure n'existait pas, le reversement aurait bénéficié au budget général, et se serait confondu avec la masse des autres recettes.

La règle de l'universalité budgétaire, et en particulier le principe de non-affectation, comporte donc des exceptions multiples. Ces exceptions ont peu à peu éloigné la pratique contemporaine de ce qui caractérisait, ou était censé caractériser celle du droit budgétaire classique. Compte tenu de la

22. Décret n° 81-893 du 24 avr. 1981.

23. Cf. les observations de M. H. Message, *op. cit.*, p. 292-293. Sur les fonds de concours, voir aussi le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement du budget de 1995. AN n° 933, p. 57-66, et le rapport de la commission des Finances du Sénat, n° 37, 2000-2001, *op. cit.*, p. 95.

complexité aujourd'hui des activités de l'État, des assouplissements étaient toutefois nécessaires ou inévitables. Il n'en reste pas moins que ces aménagements rendent plus difficile le contrôle parlementaire même si la loi organique du 1^{er} août 2001 a entendu remédier à ces inconvénients.

Section 3

La règle de l'annualité budgétaire

224. Traditionnellement, cette règle se présente sous un double aspect. Elle signifie d'une part que l'État choisit de limiter à un an son horizon financier. Interprétée strictement, elle interdit d'inscrire dans la loi de finances des autorisations portant sur plusieurs années. Elle signifie, d'autre part, que le Gouvernement doit utiliser dans l'année les autorisations accordées.

Le principe a donc une *double dimension*, et concerne aussi bien la durée de l'autorisation budgétaire que l'exécution du budget lui-même. Les problèmes relatifs à l'exécution étant traités ailleurs²⁴, seul le premier aspect sera envisagé ici.

La périodicité annuelle a jusqu'ici fait partie de nos dogmes budgétaires. Alors que l'ordonnance de 1959 consacrait, en théorie tout au moins, le maintien de l'orthodoxie, la loi organique de 2001 l'aménage de manière notable ; plus encore, **la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit la notion de pluriannualité à l'article 34 de la Constitution.**

Historiquement, le principe a une justification politique : les exigences du régime représentatif ont imposé une périodicité suffisamment brève pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire sur les finances de l'État. La règle du consentement périodique et limité, qui s'est d'abord appliquée aux impôts, devait permettre au Parlement de surveiller de façon stricte la gestion gouvernementale.

D'autres raisons cependant ont rapidement milité en faveur d'un allongement de la périodicité budgétaire. Les unes étaient d'ordre administratif – le risque de diminuer l'efficacité de l'action administrative en l'enfermant dans le court terme ; les autres d'ordre politique : la difficulté pour les gouvernements de sortir victorieux du marathon budgétaire, face à un Parlement et des commissions des finances omnipotentes.

Sous la III^e République déjà, des tentatives avaient été faites pour élargir le cadre annuel, sous la forme de budgets reconduits, ou de budgets biennaux. La reconduction n'est qu'un expédient, utilisé à plusieurs reprises²⁵. Le budget biennal consiste à fixer en une seule fois et par un seul vote dépenses et recettes de l'État pour deux années consécutives. La dernière proposition en ce sens fut avancée en 1934 par le Gouvernement Doumergue. Cette technique n'est en réalité qu'une simple facilité

24. Voir *infra*, n° 283.

25. Ainsi le budget de 1923 fut-il déclaré applicable à l'exercice 1924 ; même chose sous la IV^e République pour les budgets de 1948 et de 1956, bien qu'avec des modalités différentes.

politique qui permet de faire l'économie d'une discussion budgétaire. Mais elle n'est justifiée par aucune rationalité économique.

En revanche, c'est dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, caractérisée notamment par l'extension du rôle de l'État, et la foi accordée aux politiques volontaristes, que le principe d'annualité a été réellement remis en cause. Ceci au nom de deux types de raisons :

— Des raisons purement techniques, liées au développement des investissements de l'État et à la longueur du processus nécessaire à l'accomplissement de certains travaux. Les dépenses d'équipement, qui exigent une continuité, se laissent malaisément enfermer dans le cadre de l'année.

— Des raisons économique-politiques ensuite. La programmation, à moyen ou à long terme, a constitué après la Seconde Guerre mondiale l'une des idées neuves de l'économie contemporaine. On a vu apparaître, au niveau des États, des institutions nouvelles qui avaient pour but de limiter la part de hasard et de l'aléa dans la vie économique. L'idée sous-jacente à ces expériences, très diverses dans leurs modalités, était qu'il était possible de surmonter la réversibilité des phénomènes de l'économie de marché pour aboutir à une croissance harmonisée.

Le développement du rôle de l'État investisseur, auquel s'ajoutait désormais celui de réducteur d'incertitudes²⁶ impliquait un dépassement du cadre annuel, et au-delà même des aspects techniques, une certaine dévaluation de la notion traditionnelle de budget. Celui-ci apparaissait inévitablement comme une forme dépassée de prévision financière, dont la durée d'application était trop brève. Mais pour autant, les nécessités de l'action conjoncturelle continuaient à se faire sentir. Le budget permet à l'État d'exercer sur l'économie une influence stimulante ou modératrice selon les exigences du moment. L'annualité est un facteur de souplesse dans la tactique financière de l'État. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle a été maintenue dans la plupart des droits positifs.

Le droit budgétaire français a donc cherché une situation d'équilibre entre des impératifs contradictoires. L'ordonnance de 1959 a non seulement maintenu la règle, mais elle a même marqué à certains égards une réaction contre des pratiques antérieures. Le souci de rétablir et de préserver autant que possible les conditions de l'équilibre budgétaire a conduit ses auteurs à préserver la liberté d'action annuelle du Gouvernement et du Parlement. Les changements intervenus depuis lors dans les structures de l'État, dans l'environnement économique et financier, dans les idéologies qui les accompagnent, avaient conforté d'une certaine façon le principe de l'annualité.

Celui-ci cependant subit – ou subira dans les années à venir – une profonde remise en cause, pour des raisons qui sont à la fois internes et externes. D'une part, les mécanismes de pluriannualité prévus par l'ordonnance de 1959 se sont avérés souvent inefficaces, ou même ont été détournés de leur sens initial. D'autre part, et surtout, la contrainte européenne a engagé les finances de l'État français dans une logique et un processus pluriannuels. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance liées à la mise en œuvre de la monnaie unique ont imposé aux États membres de l'Union européenne d'élaborer des *programmes*

26. Cf. M. Bouvier, « Prévision et programmation pluriannuelles dans un contexte d'incertitude », *RFFP* n° 39-1992, p. 16-28.

pluriannuels de finances publiques, qui définissent des objectifs à moyen terme sur lesquels les États s'engagent, ces programmes étant communiqués à la Commission et au Conseil.

Ainsi *la programmation financière à moyen terme de l'État est-elle progressivement devenue un principe de politique budgétaire*. Elle a par ailleurs été sensiblement renforcée pour l'ensemble du système financier public à la suite du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM (v. *supra*, n° 175).

En ce qui concerne l'État, la loi organique du 1^{er} août 2001 a tiré les leçons de cette évolution. D'une part, elle généralise le dispositif des autorisations d'engagement (art. 8). D'autre part, dans son article 50, elle impose au Gouvernement, lors du dépôt du projet de loi de finances, d'explicitier les perspectives d'évolution pour les quatre années à venir de l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations publiques.

§ 1. Les mécanismes implicites : la pluriannualité masquée

225. Le problème de la pluriannualité dans notre droit budgétaire est présenté généralement dans les termes suivants : l'annualité est la règle, la pluriannualité l'exception. Mais en réalité, il s'agit là d'une version déformée de la réalité. Le principe de l'annualité existe certes dans les textes, mais si on analyse le contenu des autorisations budgétaires, on arrive à des conclusions tout à fait différentes. L'essentiel de la loi de finances est en fait constitué d'« engagements pluriannuels occultes »²⁷.

Il suffira ici de donner quelques exemples :

— la création d'emplois nouveaux dans la fonction publique : lorsque l'État crée un emploi budgétaire, et recrute sur le poste ainsi créé, il prend en fait un engagement pluriannuel, puisqu'il s'engage à payer le traitement et la retraite du fonctionnaire pour une très longue durée ;

— la charge de la dette publique : lorsque l'État émet un emprunt, il s'engage à en régler les intérêts pour toute la durée des annuités. Par voie de conséquence, on peut dire que la pluriannualité est la conséquence nécessaire d'un déficit budgétaire ;

— les bonifications d'intérêt : en favorisant l'octroi de prêts à des taux privilégiés, l'État allège la charge du débiteur pour toute la durée du prêt, en réglant à sa place une partie des intérêts.

Et l'on multiplierait ainsi les exemples. Sans craindre de céder au paradoxe, on pourrait aisément retourner la formulation habituelle du principe. Même si l'autorisation parlementaire est formellement annuelle, les dépenses de l'État sont le plus souvent pluriannuelles par nature. Certes, elles sont formellement *reconduites* d'une année sur l'autre : le principe de l'annualité est donc sauf. Mais le Parlement ne peut guère échapper à cette reconduction, imposée par la continuité de l'État. Notons toutefois que la loi organique de 2001 a supprimé la notion de services votés (voir *infra*, n° 238) et que juridiquement du moins ce dernier est chaque année être libre de décider au premier euro.

27. J.-L. Pain, « Les techniques de pluriannualité budgétaire en France », *RFFP* n° 39-1992.

§2. Les mécanismes volontaristes : la pluriannualité organisée

226. Le budget de l'État comporte donc nécessairement une forte part de pluriannualité. L'ordonnance de 1959 avait consacré des techniques qui, notamment en matière d'investissements, organisaient cette pluriannualité. La LOLF les a sensiblement adaptées.

A Le dispositif en vigueur avant la LOLF

1. Les autorisations de programme (AP)

227. Les autorisations de programme sont des autorisations de dépenses partielles. Elles permettent de dissocier les diverses étapes de l'opération de dépenses, et d'introduire des autorisations qui ne concernent que l'engagement proprement dit, à l'exclusion des autres phases. Cette technique, qui fut inaugurée dès 1901 avec une loi sur les constructions scolaires, prit une extension nouvelle à partir de 1947. Elle s'appliquait désormais à l'ensemble des investissements du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

Elle apporte, en principe, un important correctif à la règle de l'annualité. Les autorisations de programme, en effet, ne deviennent pas caduques avec la fin de l'année budgétaire. Elles restent indéfiniment utilisables aussi longtemps, tout au moins, qu'elles n'auront pas fait l'objet d'une annulation expresse. L'atteinte portée à l'annualité demeure cependant théoriquement limitée : le Gouvernement est en effet obligé chaque année, d'obtenir les crédits de paiement (CP) correspondant aux autorisations de programme antérieurement approuvées, et le Parlement reste en principe libre de réduire ces crédits de paiement ou de les refuser. L'échéancier – c'est-à-dire le montant des crédits de paiement qui devront être affectés à l'exécution des actions prévues par les AP – peut être remis en question à l'occasion du vote de chaque budget annuel.

L'utilisation des AP, simple dans son principe, est devenue beaucoup plus complexe à une époque récente, et la notion même a perdu de sa précision. À cela, il y a plusieurs raisons :

— d'abord, la nature même des dépenses auxquelles elles s'appliquent aujourd'hui. Le budget de l'État finance de moins en moins d'investissements civils de type classique dont la réalisation se prêtait parfaitement à l'utilisation d'AP. Ce sont les collectivités locales qui, de nos jours, réalisent les trois quarts de ces investissements. Dans le budget de l'État, les AP concernent donc fréquemment des activités plus difficiles à faire entrer dans ce cadre : programme de recherche, participation au capital de banques internationales de développement, etc. Les dépenses d'investissement, au sens traditionnel du terme, ne représentent aujourd'hui pas plus d'un tiers des dépenses d'investissement totales de l'État. Le budget d'investissement de l'État est devenu très hétérogène, et la notion d'AP a corrélativement perdu de sa clarté ;

— ensuite, la complexité accrue de la gestion du système d'AP, en raison de la déconcentration des crédits d'équipement. Les AP et les CP sont largement délégués, avec des techniques et des modes de gestion qui ne sont pas toujours clairs... pour les gestionnaires eux-mêmes ;

— enfin, une sorte de renversement de perspective dans le fonctionnement du système. Les préoccupations budgétaires ont conduit le ministère des Finances, et singulièrement la Direction du budget, à opérer une sorte de « régulation des AP par les CP ». Assez fréquemment, ce sont les crédits de paiement qui ont commandé l'autorisation de programme, et non l'inverse, comme les principes l'imposeraient. Les possibilités d'engagement se sont trouvées limitées en fonction de la masse des crédits de paiement disponibles, et alors même que les autorisations de programme correspondantes existaient. Le résultat étant d'ailleurs qu'un volume substantiel d'autorisations de programme restait en permanence inutilisé (les « AP dormantes »).

2. Les lois de programme ou de programmation

228. Les lois de programme constituent une sorte d'échelon intermédiaire dans la mise en place des mécanismes financiers destinés à permettre la réalisation de travaux d'équipement s'échelonnant sur plusieurs années.

Leur existence est expressément mentionnée dans l'article 34 de la Constitution de 1958, et leur régime était précisé dans les articles 1 et 2 de l'ordonnance de 1959.

Elles ont trois caractéristiques principales :

— elles se situent en dehors du cadre budgétaire proprement dit. Les lois de programme n'ont pas le caractère de lois de finances. Ce sont des textes législatifs ordinaires, votés par le Parlement selon la procédure courante ;

— elles ont pour but d'instituer, dans certains secteurs, une politique pluriannuelle d'investissements, située en quelque sorte à mi-chemin entre le Plan qui est une prévision d'ensemble, et les autorisations de programme qui engagent véritablement la dépense ;

— elles **sont dépourvues de toute force obligatoire sur le plan financier**. Par elles-mêmes, elles n'ouvrent aucun crédit, même si elles comportent des échéanciers. Elles se bornent à établir des prévisions que les lois de finances annuelles devront rendre exécutoires.

S'agissant des lois de programmes, notre droit budgétaire a d'ailleurs connu une évolution, caractérisée par « l'intentionnalité » croissante de leur contenu. Si bien qu'on leur préfère aujourd'hui fréquemment le terme de « lois de programmation ». De telles lois ont été votées en matière de défense, de recherche, et de développement des départements d'Outre-mer. Elles se rapprochent ainsi de ce qu'on appelle les plans pluriannuels qui, dans des secteurs déterminés, consacrent un engagement de l'État – mais là aussi, il s'agit d'une sorte de contrat moral dépourvu de sanction juridique. De tels plans ont été élaborés dans des domaines très divers : modernisation de la police, construction d'établissements pénitentiaires, soutien à la marine marchande, etc.

La programmation des dépenses prévues par ces lois s'est souvent réduite, comme l'a noté le rapport de la commission des finances du Sénat, à un simple effet d'affichage. L'exemple le plus caractéristique est sans doute celui des lois de programmation militaire (en général sur 5 ans). Compte tenu des annulations de crédits d'équipement qui interviennent régulièrement, le montant des crédits

effectivement disponibles n'a plus que de lointains rapports avec celui des crédits qui avaient été annoncés initialement au Parlement²⁸.

B Les dispositifs de la loi organique du 1^{er} août 2001

1. La généralisation des autorisations d'engagement (AE)

229. La loi organique du 1^{er} août 2001 a substitué à la notion d'« autorisation de programme », celle d'« autorisations d'engagement » (art. 8) qui, désormais, s'applique *aussi bien* aux dépenses de fonctionnement, à l'exception importante des dépenses de personnel, qu'aux dépenses d'investissement. Là réside l'innovation essentielle de la réforme qui donne une souplesse indéniablement plus grande aux gestionnaires. *Toutes les dépenses*, à l'exception des dépenses de personnel, peuvent donc être *engagées* de manière pluriannuelle, sachant que la règle de l'annualité est conservée. Elle l'est d'une part pour les crédits de paiement qui représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés, d'autre part pour les AE non consommées par un engagement juridique qui font l'objet d'une annulation dans le cadre de la loi de règlement. En outre pour les *dépenses de personnel*, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts, ce qui revient à conserver un caractère strictement annuel à ces dépenses. Des possibilités de report sont toutefois ouvertes. C'est ainsi que les crédits de paiement peuvent être reportés sur l'année suivante dans la limite de 3 %. Pour les AE non consommées il est éventuellement possible de les reporter après négociations.

Avec la généralisation de la technique des AE, le Parlement a vu son contrôle renforcé car il autorise ainsi l'engagement (en votant les AE) sachant qu'il vote également le règlement de la dépense, c'est-à-dire les crédits de paiement.

2. Les lois de programme

230. La loi organique du 1^{er} août 2001 ne fait plus mention des lois de programme. Dans la mesure où celles-ci restent cependant prévues par l'article 34 de la Constitution, il ne semble pas entièrement cohérent qu'elles soient passées sous silence dans un texte d'application de la Constitution au secteur financier.

C Les nouvelles formes de la pluriannualité budgétaire

231. « La programmation pluriannuelle constitue la synthèse la plus avancée des conceptions budgétaires modernes » écrivait Renaud de la Genière²⁹ en 1976. Or malgré cette reconnaissance, partagée depuis longtemps par nombre d'experts des finances publiques, la réalisation d'un dispositif efficace n'a jamais pu être définitivement instituée. Il est pourtant bien admis que programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une

28. Cf. Rapport de la Cour des comptes, *La gestion budgétaire et la programmation au Ministère de la Défense*, juin 1997.

29. In *Le budget*, op. cit.

visibilité qui leur sont indispensables pour agir et se sentir responsable. À l'opposé, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et elle ne permet pas par ailleurs de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps. En revanche, elle renforce indiscutablement le contrôle politique du Parlement.

C'est à la faveur du développement d'une culture de la performance que la question de la pluriannualité budgétaire a été reconsidérée depuis ces dernières années. La conjugaison des impératifs financiers, principalement liés à un endettement plus qu'excessif ainsi qu'aux contraintes européennes, et des réflexions sur la maîtrise des finances publiques a finalement permis d'aboutir, en 2008, à la création de deux dispositifs qui ne remettent pas pour autant en cause le principe d'annualité.

1. La programmation budgétaire pluriannuelle : une réforme d'essence gestionnaire voulue par la sphère politique³⁰

232. La stratégie budgétaire de l'État s'organise aujourd'hui sur la base d'une programmation triennale des *dépenses* de l'État (cf. *infra*, n° 262). Cette programmation triennale ne fait pas l'objet d'une décision législative globale qui remettrait en cause le principe d'annualité budgétaire. Elle est élaborée par les services du ministère du Budget dans le cadre de la préparation du budget. Seules les prévisions concernant la première année continuent de faire l'objet d'un vote au Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi de finances. On doit souligner que les recettes de l'État ne font pas l'objet de ce type de programmation.

La procédure participe d'un pilotage plus efficace et par conséquent d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques ; les gestionnaires bénéficient ainsi du temps nécessaire pour réaliser leurs objectifs ainsi que d'une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs crédits.

De leur côté, les décideurs politiques ont la possibilité de débattre des choix pluriannuels lors du débat d'orientation budgétaire ainsi que lors de la présentation par le gouvernement d'un projet de loi de programmation des finances publiques *qui inclut le budget pluriannuel de l'État*.

2. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques : une réforme politique d'essence gestionnaire

233. Une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, (LPPF) a été instituée par la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008³¹. Selon l'article 34 révisé de la Constitution, « des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. 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 »³².

30. Cf. *infra*, n° 263 sur le cadre général de la stratégie budgétaire.

31. Loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

32. Par ailleurs, selon l'art 70, « le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation

La démarche pluriannuelle a trouvé dans ce texte une véritable consécration, bien qu'il faille en rappeler la principale limite³³ qui tient à ce qu'une loi de programmation est dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier. Cette limite se retrouve avec les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques qui ne sont pas des lois de finances mais des lois ordinaires. Par ailleurs, à travers elle **le vote de la représentation nationale** a donné un caractère solennel à la fois aux engagements pris dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, ainsi qu'à une logique de gestion de l'État qui a représenté un véritable tournant et devrait se poursuivre dans la durée. Il en est d'autant plus ainsi qu'un pas important dans le renforcement des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques a été fait avec la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques, dont l'objet est de mettre en œuvre dans le domaine budgétaire les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire. La loi organique précise en effet le contenu des LPFP notamment en ce qui concerne les éléments suivants : fixation de l'objectif à moyen terme d'équilibre des administrations publiques auquel fait référence le traité, définition de la trajectoire pour atteindre l'OMT sous la forme d'un solde structurel défini pour chaque année de la programmation et pour l'ensemble des administrations publiques conformément à l'exigence posée à l'article 3 du traité, fixation de la trajectoire en solde structurel et en solde effectif par sous-secteur et présentation d'une trajectoire de dette publique. Outre les limites quelle assigne ainsi au législateur ordinaire, la loi organique confirme que les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques sont conçues comme l'instrument privilégié de pilotage de l'ensemble du système financier public et de l'objectif de sa maîtrise.

Il est en effet fondamental que la maîtrise des finances publiques qui est à la base de cette catégorie de loi soit conçue de manière globale, les LPFP permettant de prendre en considération les dépenses et les recettes de l'ensemble du secteur public. Il est de même crucial de cesser de considérer les acteurs et les structures qui composent le système financier public comme des éléments indépendants les uns des autres, voire même antagoniques. Les orientations pluriannuelles auxquelles il est fait référence les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques sont celles du système financier public dans sa totalité et il en est de même pour l'équilibre des comptes publics qui doit en découler. Il est par ailleurs particulièrement symbolique que cette approche soit inscrite dans un texte constitutionnel. En effet, au-delà des objectifs financiers immédiats qui sont recherchés, la démarche est significative d'une transformation en profondeur du cadre théorique dans lequel sont maintenant pensées les institutions. C'est également selon cette logique holistique qu'a été créée la Conférence nationale des finances publiques.

En d'autres termes, on peut ainsi constater que derrière certaines des nouvelles normes et des nouveaux dispositifs financiers introduits ces dernières années se profile une attitude intellectuelle nouvelle sensible à la fragilité et à la complexité des sociétés contemporaines. Et, sans que cela soit immédiatement identifiable,

définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis ».

33. Cf. les paragraphes A et B précédents.

on peut estimer que le succès des politiques d'assainissement des finances publiques en France comme partout ailleurs dépend d'abord de cette approche soucieuse de faire ressortir les rapports existants entre les acteurs du système financiers et d'en tirer les conséquences d'un point de vue opérationnel. À titre d'exemple, il est indispensable comme l'a mis en évidence le rapporteur de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport préalable au débat d'orientation de juillet 2008, non seulement de maîtriser chacun des domaines qui composent le système financier public mais encore de « promouvoir une véritable gestion pluriannuelle des recettes publiques ».

A priori, la programmation pluriannuelle du budget de l'État procède de la seule technique budgétaire afférente au contrôle des dépenses de l'État. Elle semble concerner au premier chef les gestionnaires, alors que le second dispositif, la loi de programmation, qui relève de la Constitution, prend en compte l'ensemble des finances publiques et apparaît comme *l'affaire de la classe politique*. Or, si l'on y regarde de plus près, on est amené à constater que, dans les deux cas, des représentants du pouvoir politique sont à l'origine de ces réformes. En effet, c'est un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF, produit par le sénateur Alain Lambert et le député Didier Migaud, qui a insisté sur la nécessité de mettre en place une programmation budgétaire pluriannuelle et c'est le Président de la République qui a officiellement lancé le processus le 12 décembre 2007 lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques.

Ce processus est révélateur, à notre sens, de *l'osmose qui se produit entre politique et gestion* ; une osmose qui prend la figure de la nouvelle gouvernance financière publique au sein d'un environnement culturel qui, finalement, n'a que depuis peu la préoccupation de gérer rationnellement l'argent public. Il reste encore un long chemin à parcourir pour parvenir à instituer un dispositif qui intègre au sein d'une programmation pluriannuelle, d'une part les dépenses et les recettes, d'autre part toutes les composantes des finances publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale). On doit relever toutefois l'influence grandissante de l'Union européenne dont les nouvelles règles en vue d'approfondir la discipline budgétaire au sein de la zone euro et de renforcer la cohérence des politiques budgétaires vont précisément dans le sens d'une programmation intégrée de l'ensemble des sous-secteurs des finances publiques au niveau interne de chaque État³⁴.

Dans cette perspective les obstacles à surmonter sont certes d'ordre technique, mais ils sont aussi d'ordre juridique et par conséquent politique dans la mesure où ils relèvent d'une formalisation qui peut laisser plus ou moins de liberté aux parlementaires comme au gouvernement pour modifier leurs propres choix ou ceux d'une précédente majorité. Évoquant le non-respect par les lois de finances des engagements pluriannuels pris dans le cadre des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, la Cour des comptes à juste

34. La directive 2011/85 adoptée à l'automne 2011 prévoit que les États membres « mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle ».

titre a constaté une faiblesse « d'ordre politique » inhérente au caractère non obligatoire des dispositions contenues dans ces lois³⁵.

Sur ce point le problème fondamental à résoudre est celui de la portée d'une constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle, qu'elle soit restreinte à l'État ou étendue à d'autres parties du secteur public. Le seul fait de faire figurer la programmation pluriannuelle dans un article de la Constitution ne suffit pas à lui donner une réelle effectivité. D'autres conditions sont requises ; on pense bien entendu en premier lieu à la volonté politique de voir la procédure mise en œuvre, mais également en second lieu à la force de la catégorie juridique dans laquelle s'inscrira cette programmation.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner l'aspect d'ores et déjà très positif des deux procédures mises en place depuis 2008. En dehors de la culture de gestion qui devrait progressivement imprégner l'ensemble de la classe politique, voire même les citoyens (si une communication efficace est mise en œuvre), ce sont des transformations structurelles mais également intellectuelles allant dans le sens d'une meilleure performance du secteur public qui devraient se développer.

Programmation des finances publiques pour 2012-2017 (en comptabilité nationale)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel des administrations publiques (en % du PIB potentiel)	- 3, 6	- 1, 6	- 1, 1	- 0, 5	0, 0	0, 0
Solde des administrations publiques (en % de PIB)	- 4, 5	- 3, 0	- 2, 2	- 1, 3	- 0, 6	- 0, 3
dont solde État	- 3, 7	- 2, 7	- 2, 0	- 1, 5	- 1, 2	- 1, 0
dont solde organismes divers d'administration centrale (ODAC)	- 0, 2	- 0, 2	- 0, 1	0, 0	0, 0	- 0, 1
dont solde collectivités locales	- 0, 1	- 0, 1	- 0, 1	0, 0	0, 1	0, 1
dont solde administration de sécurité sociale	- 0, 5	- 0, 2	0, 0	0, 3	0, 6	0, 8
Dettes publiques (en % de PIB)	89, 9	91, 3	90, 5	88, 5	85, 8	82, 9
Dettes publiques hors soutien financier à la zone euro (en % de PIB)	87, 4	88, 4	87, 3	85, 4	82, 9	80, 1
Taux de prélèvements obligatoires (en % de PIB)	44, 9	46, 3	46, 5	46, 7	46, 6	46, 3
Taux de dépenses publiques (% du PIB)	56, 3	56, 3	55, 6	54, 9	54, 2	53, 6
Inflation hors tabac (%)	2, 0	1, 75	1, 75	1, 75	1, 75	1, 75
Croissance du PIB en volume (%)	0, 3	0, 8	2, 0	2, 0	2, 0	2, 0

Source : PLF 2013.

35. Cour des comptes, *Bilan de la mise en œuvre de la LOLF*, rapport cité, p. 140.

Section 4

La sincérité budgétaire : un principe institutionnalisé par la loi organique du 1^{er} août 2001

234. La loi organique du 1^{er} août 2001 a incorporé, dans notre constitution financière, un nouveau principe, le principe de sincérité, qui figure dans les articles 27 et 32 du nouveau texte³⁶. Peut-être, d'ailleurs, eût-on pu préférer le terme de transparence à celui de sincérité, mais cette dénomination a sans doute été délibérément choisie pour souligner le contenu éthique qu'implique une bonne « gouvernance »³⁷. Il faut souligner à cet égard que la question de la sincérité en soi est typiquement une question philosophique désincarnée et discutable à l'infini. Mais dès que l'on y associe les termes « budgétaire » et « comptable » il semble que la connotation philosophique disparaisse et que l'on entre dans le concret, le solide, le certain. Or il faut dire aussitôt que bien entendu il n'en est rien.

De fait, c'est face à un autre niveau de complexité que l'on se trouve confronté. En effet, la notion de sincérité budgétaire et comptable est en quelque sorte l'image et l'expression des transformations des systèmes financiers publics depuis une trentaine d'années. Elle exprime la richesse, mais aussi les ambiguïtés et les difficultés, à la fois matérielles et théoriques des mutations des finances publiques, en France et un peu partout ailleurs. Les institutions financières publiques comme les concepts et principes qui les concernent font l'objet d'un changement profond, souvent déterminé par des normes et il est devenu indispensable de savoir leur attribuer un sens, ou plutôt d'identifier le sens nouveau qui est le leur.

Ce changement de paradigme tient largement au fait que s'est développé un processus d'interpénétration de deux cultures, d'une part celle du secteur public traditionnel, d'autre part celle de l'entreprise. L'interpénétration de ces deux modèles a pour conséquence une irrigation du secteur public par la logique d'entreprise qui provoque une confrontation, ou plutôt une tension, entre deux logiques, la logique juridique d'un côté, la logique gestionnaire de l'autre. Dans ce cadre, le citoyen est tout à la fois un contribuable, un usager, un client et un actionnaire. Et *c'est à ces divers titres que les budgets et les comptes publics doivent être sincères ; c'est également ce qui donne un caractère paradoxal au principe*. Il faut ajouter que la problématique de la sincérité budgétaire et comptable a bien entendu affaire avec la vieille question du contrôle de

36. V. sur le sujet S. Ph. Vachia, « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP* n° 91-2005. Pour un premier bilan important depuis l'introduction du principe dans la loi organique, v. *RFFP* n° 111-2010 « Le principe de sincérité en finances publiques ». V. aussi M.-C. Esclassan, « Performance et renouvellement des principes budgétaires et comptables publics : l'essor du principe de sincérité des comptes dans les systèmes financiers publics contemporains », in ouvrage collectif, *Mélanges en l'honneur du Pr. Masclet*, Éd. Publications de la Sorbonne, 2013.

37. Cf. le rapport d'A. Lambert et de P. Marini : « En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'État », Sénat, Commission des Finances n° 485, 1999-2000.

régularité des deniers publics à laquelle est associé le budget de moyens. Sous cet angle c'est une logique juridique qui domine. Mais la problématique de sincérité budgétaire et comptable a également affaire aujourd'hui avec la bonne gestion publique. Sous cet angle, c'est avec une logique gestionnaire qu'elle est en rapport, et qui concerne non pas la régularité mais la bonne utilisation des fonds publics.

Ces deux logiques ne s'opposent en réalité qu'en apparence. Elles se retrouvent autour d'un objectif commun : faire en sorte que le consentement à l'impôt du contribuable ne soit pas détourné et que sa contribution, ou encore son investissement, ait été utilement et efficacement employé. Ce sont deux cultures qui se rejoignent : une culture démocratique, privilégiant le contrôle de la régularité, et une culture d'entreprise, privilégiant l'évaluation des résultats. Dans ce cadre, les décideurs publics doivent mériter la confiance de citoyens qui sont appréhendés tout à la fois comme des clients, des contribuables et des actionnaires. Par conséquent le concept de sincérité budgétaire et comptable doit intégrer ces deux cultures, et faire en sorte qu'elles parviennent à s'emboîter parfaitement.

On ajoutera que la sincérité budgétaire et comptable concerne un champ où semble régner la culture du chiffre avec les fausses certitudes que cette dernière est susceptible de lui conférer. On se trouve en effet dans une apparence de rationalité, d'objectivité, voire de scientificité mais qui n'est en réalité qu'une. En effet les budgets et les comptes, traduisent des actions qui relèvent de choix politiques et les réponses à ces choix ne peuvent être que relatives. Il n'est donc pas d'objectivité absolue en l'espèce. On peut ainsi deviner que la juridicisation de la notion de sincérité budgétaire et comptable au travers d'une attitude volontariste visant à la poser comme un principe fondamental du droit public financier, ne peut rien changer au fait que ce principe est amené à s'appliquer à des situations incertaines, illusoire. Autrement dit, un tel principe se situe sinon dans l'indécidable à coup sûr dans le falsifiable³⁸. Le juriste est en effet confronté à des sens qui peuvent varier d'un pays à un autre, d'une période à une autre, d'un contexte à un autre, en fonction des normes en vigueur.

Il est par conséquent nécessaire de stabiliser le principe de sincérité et d'établir à un moment donné un quasi-dogme³⁹ susceptible d'évoluer dans le temps, une sorte d'équilibre dynamique entre le concept et son environnement. On est conduit à emprunter à la philosophie chinoise le concept plus modeste de définition appropriée, acceptable ou encore convenable. C'est-à-dire un concept qui prend en compte le fait que la réalité est instable et qu'une notion convient à un moment donné dans un contexte donné⁴⁰. Toute autre voie condamne à se perdre dans des interprétations à l'infini.

Cette exigence de sincérité en matière budgétaire et comptable s'applique à la fois au budget et aux comptes de l'État :

— S'agissant des lois de finances, elle s'apprécie, selon l'article 32, « compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il s'agit là, à vrai dire, moins d'une innovation

38. Cf. K. Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, Éditions du Seuil 1979 (2 tomes). Cf. du même auteur, *La logique de la découverte scientifique*, éd. Payot 1973.

39. Cf. P. Jorion, *Comment la vérité et la réalité furent inventées*. éd. Gallimard, 2009.

40. P. Jorion, *op. cit.*

que d'une codification de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, et elle laisse à l'Exécutif des marges de manœuvre dont on peut douter qu'il renonce, sous une forme ou sous une autre, à les utiliser⁴¹.

— S'agissant des comptes de l'État, élaborés selon les règles du plan comptable général, le principe de sincérité, énoncé par l'article 27, s'entend dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable. « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Cette triple exigence à laquelle doivent répondre les comptes de l'État, régularité, sincérité, refléter fidèlement son patrimoine et sa situation financière, est désormais d'ordre constitutionnel, en étant inscrite dans l'article 47-2 de la Constitution. La Cour des comptes, à laquelle incombe depuis 2006 la nouvelle mission de certifier les comptes de l'État (cf. *infra*, n° 422) est chargée de vérifier le respect de ces obligations.

Sous l'angle du principe de sincérité des comptes, les problématiques certainement les plus importantes qui se posent aujourd'hui à sa suite sont au nombre de deux. La première concerne la *détermination exacte du périmètre des comptes de l'État* qui soulève un certain nombre de difficultés, notamment compte tenu du nombre élevé des opérateurs de l'État, mais surtout des incertitudes qui résultent des critères retenus pour cette qualification⁴². Le second type de difficultés est lié aux incertitudes ou interrogations que sont susceptibles de poser les normes comptables de l'État⁴³. Certains choix comptables – par exemple la valorisation de certains actifs immobiliers à 0 euro – ne permettent pas que la comptabilité de l'État puisse donner une image totalement fidèle du patrimoine de ce dernier, tant en termes d'actifs que de passifs.

Section 5

La règle de l'équilibre budgétaire des administrations publiques⁴⁴

235. La règle est récente. Introduite par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne, elle est précisée dans ses modalités d'application par la loi organique mettant en œuvre les dispositions du traité (loi du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, v. *supra*, n° 175). Instaurant une obligation d'équilibre

41. Cf. G. de Reilhan, « Le principe de sincérité budgétaire. L'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RFFP* n° 78-2002 ; v. aussi l'excellent document réalisé par le service des Études Juridiques du Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, doc. Sénat, octobre 2006.

42. Cf. sur le sujet le *Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF* par M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. de Courson, Assemblée nationale (juillet 2008).

43. Sur cet aspect au regard l'exigence de sincérité des comptes, v. M.-C. Esclassan, « Sincérité et notion de gouvernance financière publique ; y a-t-il une sincérité financière spécifique ? », in *RFFP* n° 111-2010.

44. Cf. « Constitution et finances publiques, un débat d'avenir ? », *RFFP*, n° 117, 2012.

comptable pour l'ensemble des budgets publics, la règle modifie notablement la conception traditionnelle du droit budgétaire français. On rappellera que ce dernier n'a jamais comporté en effet une règle d'équilibre budgétaire commune à l'ensemble des budgets publics. L'exigence d'équilibre comptable du budget – qui au demeurant n'interdit que le déficit, non l'excédent – ne concernait jusqu'alors que les collectivités territoriales et les établissements publics, non l'État pour lequel prévalait une autre approche. Sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette approche était celle d'un équilibre économique et financier, énoncé à l'article 1^{er} du texte, qui relevait d'une inspiration clairement keynésienne et n'interdisait donc pas le déficit. La conception s'est faite il est vrai plus ambiguë avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. D'un côté la notion d'équilibre économique et financier y a été remplacée à l'article 1^{er} du texte par la notion d'équilibre budgétaire et financier (« les lois de finances déterminent... la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte »). D'un autre côté, deux éléments ont atténué la portée du changement de cap ainsi opéré. En premier lieu, l'exigence d'équilibre dans la LOLF ne concerne que la prévision budgétaire, non l'exécution. En second lieu, elle n'a avec la LOLF qu'une valeur indicative non un caractère contraignant, à la différence de la situation qui est faite aux budgets des collectivités locales en droit interne.

Bien qu'il n'existait jusqu'à la loi du 17 décembre 2012 aucune règle d'équilibre budgétaire commune à l'ensemble des budgets publics, on notera toutefois la promotion qu'a connu en droit interne « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », cet objectif ayant reçu valeur constitutionnelle en 2008 lors de la création par l'article 34 des lois de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques.

Nonobstant cette progression, un pas supplémentaire a néanmoins été franchi. Avec les dispositions du TSCG instituant une obligation d'équilibre budgétaire pour l'ensemble des budgets publics ainsi que celles de la loi organique du 17 décembre 2012 organisant sa mise en œuvre effective en droit interne, il a été mis fin à une sorte de situation d'exception dont bénéficiait le budget de l'État, resté jusqu'alors à l'écart de la contrainte d'équilibre comptable en exécution à laquelle étaient soumis les autres budgets publics.

Bien que récente, la règle de l'équilibre budgétaire de l'ensemble des administrations publiques doit être regardée comme l'aboutissement d'une évolution qui prend son point de départ dans le traité de Maastricht, avec l'approche globale des finances publiques portée par ce dernier ainsi que, pour la première fois, une règle limitant le déficit des administrations publiques à 3 % du PIB, une évolution qui a connu par la suite une progression sensible avec le traité d'Amsterdam de 1997, les États signataires s'étant engagés à aller vers un objectif d'équilibre à moyen terme de l'ensemble de leur système financier public. Il aura fallu attendre 15 ans et la crise de la zone euro pour que cet engagement fasse l'objet des dispositions contraignantes contenues dans le TSCG.

Chapitre 3

Les modes de présentation du budget de l'État

236. La présentation du budget de l'État, son architecture interne, les différents documents qui le composent : autant de questions qui ne sont pas purement techniques. Car, à travers la forme, ce sont des problèmes de fond qui sont ainsi soulevés. Expression d'une politique globale, un budget doit répondre à une double exigence de cohérence et de clarté. Il n'en a pas toujours été ainsi, et de ce point de vue les réformes intervenues, en particulier depuis les années 1950, ont constitué un long processus qui a trouvé son aboutissement dans la loi organique du 1^{er} août 2001.

Mais le nouveau texte, s'il s'inscrit dans une continuité et maintient, pour l'essentiel, le cadre de discussion du budget, n'en opère pas moins un changement de perspective décisif concernant à la fois les finalités et les modalités du contrôle parlementaire sur le contenu du budget et l'action de l'État.

La présentation du budget, aujourd'hui comme demain, doit et devra concilier deux impératifs : permettre un contrôle parlementaire réel de l'action de l'Exécutif, et prendre en compte le contexte économique et financier de l'acte budgétaire ainsi que les équilibres financiers qu'il présuppose.

Toute l'histoire financière d'après-guerre a été marquée par un effort de rationalisation dans la présentation du budget. Cet effort avait conduit à tenter d'en faire un document de synthèse, permettant un déroulement logique du contrôle parlementaire et assurant l'information des Assemblées.

Les mêmes préoccupations sont à la base de la loi organique du 1^{er} août 2001. Mais outre qu'elle vise à renforcer très sensiblement les moyens d'information du Parlement, elle repose, s'agissant du contenu du budget, sur une logique différente de celle du texte précédent. La conception que nous avons de l'action de l'État se traduisait, notamment au niveau de la nomenclature budgétaire, par des classifications calquées sur des structures administratives traditionnelles. Or l'État moderne [et c'est toute la philosophie de la nouvelle loi organique] ne peut rester étranger à une logique de gestion et à une culture du management. Le contrôle parlementaire doit nécessairement tirer les conséquences de ce passage d'une culture politique à une autre.

**Les étapes successives de l'application
de la loi organique de 2001**

- au 1^{er} janvier 2002, les dispositions relatives aux annulations de crédits, au principe de sincérité, à l'affectation à des tiers de recettes de l'État, au délai de dépôt des « jaunes » et des réponses aux questionnaires parlementaires, aux rapports joints au PLF, aux dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances, à la procédure d'examen du PLF et du projet de loi de règlement ;
- au 1^{er} janvier 2003, les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire ;
- au 1^{er} janvier 2004, celles relatives aux taxes parafiscales et à l'obligation de dépôt des collectivités locales ;
- au 1^{er} janvier 2005, mise en place de l'ensemble du dispositif pour le PLF 2006.

Section 1

La structure de la loi de finances de l'année

237. Au moment de la discussion budgétaire, le Parlement est saisi d'un ensemble de textes qui doivent lui permettre d'exercer son contrôle, et d'avoir une perception claire du contenu réel des propositions financières faites par le Gouvernement.

Ces textes sont de deux ordres :

- le projet de loi de finances stricto sensu, divisé en deux parties distinctes et assorti d'états législatifs annexes. C'est ce projet qui, une fois approuvé par le Parlement, aura valeur législative et sera publié au Journal Officiel ;
- toute une série de documents budgétaires, dont l'ensemble représente près de 20 000 pages, qui explicitent le contenu du projet de loi de finances, ou sont destinées à l'information du Parlement.

§1. Une loi en deux parties

238. La distinction actuelle en deux parties de la loi de finances n'a pas été modifiée par la loi organique de 2001. Elle est le fruit d'une longue évolution dont les lignes directrices ont été le souci de mettre en perspective dépenses et recettes de l'État dans le cadre d'une loi budgétaire unique.

1. Cette évolution s'est faite par étapes.

— En 1948 avait été votée la « loi des maxima ». Elle instituait un mécanisme en deux temps. Le Parlement fixait d'abord un plafond de dépenses pour chaque département ministériel, et les crédits définitifs détaillés faisaient ensuite l'objet de lois de développement séparées (une vingtaine en 1950). Cette loi des maxima avait pour principal avantage de donner une vision synthétique des charges publiques, et des moyens nécessaires pour y faire face. En ce sens, elle préfigurait ce qui est aujourd'hui la première partie de la loi de finances. Mais cette procédure nouvelle était loin de résoudre tous les problèmes, et avait été quelque peu dénaturée dans son application : en 1951, par exemple,

les lois partielles de développement avaient été votées avant la loi fixant les crédits globaux maxima.

— Le décret de 1956 constitua un second stade dans cette évolution. Il affirmait l'unicité de la loi de finances qui comportait désormais deux parties distinctes. La première comprenait toutes les dispositions jugées essentielles pour définir un équilibre global, (et en ce sens, elle ressemblait fort à la loi des maxima). Elle devait être discutée avant la seconde, mais pouvait éventuellement être détachée de l'ensemble du projet et soumise à un vote séparé du Parlement.

2. *L'ordonnance du 2 juin 1959* s'inscrivait dans la continuité des réformes précédentes, et tirait les leçons des expériences antérieures.

— La première partie de la loi de finances comprenait trois séries d'éléments :

- Elle autorisait la perception de toutes les recettes publiques, celles de l'État aussi bien que celles des collectivités locales et des établissements publics, et elle évaluait de façon détaillée le montant des diverses ressources du budget général, des budgets annexes, et de certains comptes spéciaux du Trésor. Cette évaluation concernait le montant attendu de chaque impôt et des différentes recettes non fiscales, et figurait dans l'état A, le tableau des voies et moyens.

- Elle arrêtait les données générales de l'équilibre financier telles que précisées dans l'article clef de la première partie, dit *article d'équilibre*. Cet article confronte par grandes masses les dépenses et les recettes de l'État, en distinguant opérations définitives et opérations temporaires. Cette confrontation fait apparaître le solde prévisionnel final.

- Elle autorisait le ministre des Finances à procéder aux opérations d'emprunt, à long ou à court terme, permettant de couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie. En pratique toutefois, et contrairement à la lettre même de l'article 31 de l'ordonnance, ce type de ressources ne faisait pas l'objet d'une évaluation, mais seulement d'une autorisation.

— La seconde partie de la loi de finances – dont la présentation était identique à celle de la première partie : articles divisés en titres et états législatifs annexes – comportait deux séries de dispositions essentielles. Le Titre I était consacré aux dispositions propres à l'année pour laquelle la loi de finances est votée. Il s'agissait en fait d'un budget des dépenses qui répartissait par grandes masses les crédits dont le montant global figurait déjà dans la première partie.

Le titre I distinguait opérations à caractère définitif et à caractère temporaire. Les crédits concernant les opérations à caractère définitif étaient répartis entre les trois catégories de comptes dont se compose le budget de l'État – Budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor.

À l'intérieur de chacun de ces comptes, les crédits étaient ventilés entre *services votés* et *mesures nouvelles*.

Les « services votés » selon l'article 33 de l'ordonnance de 1959 « représentent le minimum de dotation que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement ».

Ils formaient la très grande majorité des crédits demandés (plus de 95 % de ceux-ci) et constituait le point de départ de la construction d'un budget. L'ordonnance de 1959 n'avait pas opté en effet pour le système du « budget base zéro » qui aurait impliqué chaque année une « remise à plat » de tous les crédits.

La notion de « services votés » introduisait donc une certaine continuité dans la politique budgétaire, et l'on constatait d'ailleurs que leur ventilation par bloc de dépenses était très stable à long terme.

Mais sa véritable signification a été souvent très mal comprise à un double point de vue :

— Ils ne consistaient pas dans une simple reconduction des crédits de l'année précédente, pour les budgets des différents ministères. Il s'agissait en fait, pour les dépenses ordinaires comme pour les dépenses en capital, d'une véritable actualisation de ces crédits. Mais

le Gouvernement ne pouvait pas inclure, dans le montant des services votés, des crédits pour le financement d'une activité nouvelle ou d'un nouveau service. La détermination de ce qui était « nouveau » était parfois délicate à opérer. C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartenait éventuellement de trancher¹.

— Contrairement à une opinion assez répandue, le vote unique sur les services votés ne privait pas le Parlement de tout pouvoir réel. Celui-ci pouvait en effet remettre en cause une mesure prise au titre des services votés par l'intermédiaire d'une mesure nouvelle, dite négative². Mais ceci n'était possible que parce que depuis 1959, l'article unique fixant le montant des services votés était « réservé » jusqu'à l'adoption des mesures nouvelles ministère par ministère. En pratique, le vote de cet article unique intervenait donc le dernier jour du débat budgétaire³.

Sous cette réserve, les services votés faisaient l'objet d'un vote global, alors que les mesures nouvelles étaient réparties par titres et par ministère. Mais cette répartition ne descendait jamais jusqu'au chapitre.

Le titre II de cette seconde partie regroupait, lui, des dispositions permanentes. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, pour pouvoir être insérées dans la loi de finances, elles devaient avoir un objet financier ou fiscal.

3. *La loi organique du 1^{er} août 2001 maintient, en renforçant les exigences, la distinction en deux parties du PLF* et stipule expressément que l'adoption de la première partie doit **obligatoirement** précéder devant chaque Assemblée la mise en discussion de la seconde partie (article 42).

— **La première partie** comporte des enrichissements substantiels par rapport à l'ordonnance de 1959. Les éléments les plus nouveaux portent sur **la description du besoin de financement de l'État et de ses modalités de couverture** (cf. tableau ci-après) ainsi qu'une information sur le **plafond de variation de la dette négociable** de l'État. Par ailleurs, cet article fait apparaître le

1. Cf. les décisions 53 DC (30.12.1974) et 154 DC (29.12.1982).

2. Les règles de recevabilité financière limitent les initiatives des parlementaires, mais non celles du gouvernement, aux seuls amendements proposant des réductions de crédits.

3. H. Message, *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, AN (coll. Connaissance de l'Assemblée). 1996, p. 110 et s.

plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, exprimés en « équivalent temps plein travaillé ».

La loi organique précise, en ce qui concerne les recettes que la loi de finances doit comporter, notamment l'autorisation de la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, l'évaluation de chacune des recettes budgétaires, les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ainsi que les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire.

S'agissant des dépenses, elle fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

Elle arrête ensuite les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ; cet équilibre résulte de la confrontation des grandes masses de recettes et de dépenses.

Enfin, elle comporte à la suite les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Elle procède en outre à une évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. Elle fixe par ailleurs le plafond de la variation de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à 1 an (article 34).

C'est aussi dans cette première partie que sont arrêtées les modalités selon lesquelles seront utilisés les éventuels surplus de recettes par rapport aux prévisions. Cette disposition résulte de la *loi organique du 12 juillet 2005* qui a modifié les articles 34 et 35 de celle du 1^{er} août 2001. Elle a pour objet de permettre l'affectation des surplus de recettes à la réduction du déficit budgétaire.

— **La seconde partie** fait l'objet d'une présentation entièrement renouvelée, conforme à la nouvelle logique du contrôle parlementaire. Elle consacre notamment **l'abandon de la notion de services votés, comme d'ailleurs celle d'autorisation de programme. L'autorisation parlementaire est désormais donnée par mission, et elle fixe, par ministère et par budget, le plafond des autorisations d'emplois.**

Au total, la rédaction et le contenu détaillé de l'article 34 de la LOLF modifiée sont donc incontestablement plus contraignants que l'article 31 de l'ordonnance de 1959⁴.

§ 2. Les documents budgétaires

239. Aux états législatifs annexes publiés au *Journal Officiel* avec la loi de finances de l'année elle-même viennent s'ajouter d'autres documents destinés à l'information du Parlement. Ce type d'information n'est pas nouveau ; apparu dès la Restauration, il n'a cessé depuis de se développer.

4. Sur tous ces points cf. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e éd., 2010 (coll. Systèmes).

Actuellement, les seuls fascicules budgétaires du projet de loi de finances de l'année représentent plusieurs milliers de pages.

— Traditionnellement, ces documents sont simplement destinés à éclairer le choix du Parlement et ne font pas l'objet d'un vote. Les textes budgétaires contemporains ont cependant valorisé leur importance, soit en rendant obligatoires certains d'entre eux et en fixant un délai pour leur dépôt, soit en leur faisant produire des effets de droit. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur la valeur juridique de certaines de ces annexes, et sur le caractère obligatoire de leur dépôt.

— La loi organique du 1^{er} août 2001 va dans le sens d'un **renforcement** des informations jointes au PLF. Elle donne une dimension prospective au Rapport économique et financier qui existait déjà dans le cadre de l'ordonnance de 1959. Selon la LOLF, en effet, ce rapport doit intégrer les perspectives d'évolution des finances publiques, compte tenu des engagements européens de la France. Elle élargit aussi notablement l'information à l'intention du Parlement par une série d'annexes relatives tant à l'utilisation des ressources fiscales (affectation, politique fiscale dérogatoire) et des fonds de concours, qu'à un éclairage comptable de la situation budgétaire de l'État (présentation des recettes et des dépenses en deux sections, l'une de fonctionnement, l'autre d'investissement) ou encore aux performances et résultats de la gestion publique appréciés par programmes.

D'une manière générale, chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État doit faire l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. À cet égard, ce sont donc des informations d'ampleur que le gouvernement ou encore la Cour des comptes doivent apporter aux parlementaires ; celles-ci concernent aussi bien les évaluations et prévisions que la situation financière et patrimoniale de l'État.

Outre les informations qui lui sont transmises lors de l'exécution et du contrôle de la loi de finances, le Parlement dispose également de nombreux renseignements au stade de la discussion des projets de lois de finances.

Il est à noter que cette information est sensiblement enrichie avec la loi organique relative à la mise en œuvre des dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM.

La loi prévoit qu'un tableau de synthèse présentera dans le projet de loi de finances (initiale ou rectificative) les prévisions de solde effectif et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques. Dans la loi de finances de l'année, ce tableau présentera également l'exécution pour la dernière année écoulée et la prévision d'exécution pour l'année en cours. Ce tableau permettra au Parlement d'identifier les éventuels écarts à la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques. Par ailleurs le détail de l'évolution prévisionnelle de l'effort structurel par secteur sera présenté dans un rapport annexé au projet de loi de finances.

Article d'équilibre de la LFI pour 2013

(En milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	61,4
Amortissement de la dette à moyen terme	46,5
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,6
Déficit budgétaire	62,3
Total	171,8
Ressources de financement	
Emissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'Etat et par la Caisse de la dette publique	170,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	4,0
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 0,3
Variation des dépôts des correspondants	- 3,3
Variation du compte de Trésor	- 2,5
Autres ressources de trésorerie	3,9
Total	171,8

Source : LFI 2013.

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	56,1
Amortissement de la dette à moyen terme	42,8
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,3
Déficit budgétaire	78,7
Total	178,9
Ressources de financement	
Emissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'Etat et par la Caisse de la dette publique	179,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	4,0
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 4,2
Variation des dépôts des correspondants	- 4,4
Variation du compte de Trésor	1,0
Autres ressources de trésorerie	3,5
Total	178,9

Source : LFI 2013.

Les données fournies aux parlementaires dans le cadre de la préparation à la phase de discussion peuvent être classées de la manière suivante :

A Les informations jointes au projet de loi de finances de l'année

240. • Le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquels est établi le projet de loi de finances de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne (sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes) ;

- une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des *impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ;

- une analyse des *changements de la présentation budgétaire* faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

- une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une *section de fonctionnement et une section d'investissement* ;

- une annexe explicative analysant les *prévisions* de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales (fiscalité dérogatoire) ;

- des annexes explicatives développant pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le *montant des crédits présentés par titre* et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de *fonds de concours* ;

- un *projet annuel de performances*⁵ de chaque programme précisant :

- la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié,

- l'évaluation des **dépenses fiscales**,

- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure,

- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement,

- par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la **répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État** et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

5. Une annexe par mission est remise aux parlementaires. Cette annexe, appelée « bleu budgétaire » (du fait de la couleur de sa couverture) présente le projet annuel de performance de chaque programme.

- des annexes explicatives développant, **pour chaque budget annexe et chaque compte spécial**, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;
- le rapport de la **Cour des comptes relatif aux résultats de l'exécution** de l'exercice antérieur ;
- un rapport retraçant l'**ensemble des prélèvements obligatoires** ainsi que leur évolution est remis aux parlementaires à l'ouverture de la session ordinaire en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Le législateur a entendu ainsi conduire les parlementaires à adopter une approche globale des finances publiques ;
- une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement.

B Les informations jointes au projet de loi de règlement

241. • Le développement des recettes du budget général ;

- des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

- une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État en **sections de fonctionnement et d'investissement** et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement ;

- les **rapports annuels de performances**, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés,

- la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure,

- la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie ou par type de contrat ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

- des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux ;

- des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité ;
- le compte général de l'État ;
- le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur.

C Les informations jointes au projet de loi de finances rectificative

242. • Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

- une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Nota : Les annexes générales destinées à l'information doivent être remises aux parlementaires au moins cinq jours avant le débat à l'Assemblée nationale en première lecture (art. 39).

Section 2

La nomenclature budgétaire et ses transformations

243. La nomenclature budgétaire française est fortement marquée par l'histoire, mais répond aussi aujourd'hui à des impératifs liés à une conception différente de l'État et de sa gestion.

Dans ce domaine, la loi organique du 1^{er} août 2001 marque une rupture avec la vision administrative qui avait continué à prévaloir dans l'ordonnance de 1959, en dépit des efforts faits pour développer une ventilation fonctionnelle des crédits.

§ 1. La conception de l'ordonnance de 1959

244. Schématiquement, la présentation des dépenses de l'État s'effectuait selon deux types de nomenclatures : l'une, d'inspiration principalement mais non exclusivement, administrative – c'était la nomenclature juridique, qui restait la base même du travail parlementaire comme de celui de l'administration et qui répondait principalement à des impératifs de régularité ; l'autre, qui répartissait les crédits en fonction de leur nature économique et des différentes missions de l'État.

Par ailleurs, l'ordonnance de 1959, dans un souci de rationalisation de la procédure budgétaire, consacrait la distinction entre lois de finance et décrets de répartition.

A La nomenclature juridique

245. Pendant tout le XIX^e siècle, et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le budget français a été pour l'essentiel un budget de moyens en matériel et en personnel

destinés aux différents services. La spécialisation des crédits était largement le fruit des exigences du contrôle parlementaire, mais il n'existait pas de classement d'ensemble des dépenses publiques.

La réforme de la nomenclature juridique sera introduite en 1952⁶ et marquée par des préoccupations économiques. La nomenclature traditionnelle, fondée sur les moyens, et dont le chapitre budgétaire était la base, a été maintenue, mais s'est insérée dans une nomenclature « verticale », d'inspiration économique a-t-on dit à l'époque, constituée par les titres et les parties.

Cette structure fut reprise par l'ordonnance de 1959, et améliorée par des réformes intervenues en 1972.

La présentation des dépenses, selon ce cadre, s'effectuait de la façon suivante :

— La classification par ministère était la règle. L'article 7 de l'ordonnance de 1959 le dit expressément : « Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances ». Cette règle cependant comportait une importante exception. Le ministère de l'Économie et des Finances gérait en effet un budget qui n'était pas destiné à financer ses charges propres, mais constituait une addition de chapitres budgétaires hétérogènes. Les masses financières concernées étaient considérables et atteignaient le tiers des crédits bruts du budget général. Avec 767,6 milliards de francs en 2002, les charges communes représentaient le premier fascicule budgétaire. Les trois quarts des crédits environ étaient affectés à la dette publique et aux dépenses en atténuation de recettes. Mais ce budget servait aussi de « réservoir » pour le financement d'actions très diversifiées. Toutefois, dans les lois de finances pour 2000 et 2001, le budget des charges communes a fait l'objet de modifications de structure importantes et a été « recentré » sur sa vocation première.

— Les dépenses de l'État étaient ensuite ventilées en sept titres :

Titre I : La dette publique

Titre II : Les pouvoirs publics

Titre III : Les moyens des Ministères

Titre IV : Les dépenses d'intervention

Titre V : Les dépenses d'investissement

Titre VI : Les subventions d'investissement

Titre VII : Réparation des dommages de guerre (depuis 1988, ce titre n'était maintenu que pour mémoire).

Chaque titre était subdivisé en *parties*.

Les parties étaient des regroupements de chapitres. Elles étaient elles-mêmes subdivisées en *sections* qui correspondaient à la ventilation des crédits à l'intérieur du ministère, et désignaient le service bénéficiaire (par exemple, pour l'Éducation nationale, écoles, collèges, lycées, universités, etc.).

Le *chapitre* constituait l'unité budgétaire de base.

Les crédits étaient ensuite subdivisés en *articles et paragraphes*, ceux-ci étant des subdivisions internes au chapitre.

6. V. O. Bailly, « Le formalisme des dépenses budgétaires », in *Le Budget de l'État*, *Economica*, 1988, p. 111 et s.

B La ventilation économique et fonctionnelle

246. Elle est issue de réformes intervenues au début des années 1970. Ces réformes, qui ont introduit des codifications nouvelles – autonomes par rapport à la codification juridique – résultaient elles-mêmes d'une double préoccupation :

— Classer les dépenses selon leur nature économique (frais de personnel, impôts et taxes, biens et services de consommation, immobilisations, etc.) selon un schéma qui correspondait à celui de la comptabilité nationale et du plan comptable général des entreprises. Le « code économique » comprenait ainsi dix rubriques, elles-mêmes subdivisées en différents postes.

— Classer les dépenses selon les secteurs d'activité auxquels elles correspondaient. Cette réforme a conduit à un nouveau codage, dit sectoriel, qui prenait en compte les fonctions remplies (alors que le codage économique prenait en considération la nature du moyen employé). Les crédits étaient regroupés en fonction de différentes actions de l'État, elles-mêmes subdivisées en sous-secteurs.

Les dix fonctions principales donnant lieu à codage, étaient les suivantes :

- Pouvoirs publics et administration générale,
- Éducation et culture,
- Secteur social, santé, emploi,
- Agriculture et espace rural,
- Logement et urbanisme,
- Transports et communications,
- Industries et services,
- Extérieur,
- Défense,
- Dépenses non fonctionnelles et dotations non réparties.

Le codage sectoriel (c'est-à-dire fonctionnel) était à 4 chiffres. Mais il pouvait être complété par des subdivisions encore plus affinées, comportant 7 chiffres.

L'introduction de cette codification nouvelle avait directement inspiré la mise en place, à partir de 1973, de l'annexe budgétaire, dite « *budget fonctionnel* ». Théoriquement, ce document devait compléter l'information des parlementaires et de l'opinion publique sur l'utilisation par secteur des dépenses de l'État. Il devait permettre de déterminer ce qui était consacré chaque année par l'État à l'administration générale, à l'éducation et à la culture, au logement, etc. On pouvait cependant s'interroger sur la valeur réelle et l'utilité de cette annexe, car tout dépendait en définitive du choix que l'on faisait de classer telle ou telle activité dans telle fonction. Elle a finalement été supprimée en 1989.

C La distinction des lois de finances et des décrets de répartition

247. Cette distinction, qui a été consacrée par l'ordonnance de 1959, est en fait le produit d'une réforme opérée en plusieurs étapes.

Sous la IV^e République, le décret du 19 juin 1956 avait introduit une innovation fondamentale dans la procédure budgétaire. Il maintenait le principe, qui

datait de 1949, de la distinction entre deux catégories de documents budgétaires⁷, mais désormais ceux-ci n'émanaient plus du même organe.

Si la répartition des crédits par grandes masses continuait d'être votée par le Parlement dans la loi de finances, leur ventilation détaillée relevait désormais du Gouvernement, dans le cadre des décrets de répartition. Cette intrusion du pouvoir réglementaire comportait cependant un correctif : pour être applicables, les décrets de répartition devaient recevoir *l'avis conforme* des commissions des finances des deux assemblées. En cas de conflit entre le Gouvernement et les commissions, le Parlement tranchait en dernier ressort. Cette disposition montre bien la nature du système de 1956. Ce qu'il opérait en réalité, ce n'était pas une délégation, mais une décentralisation du pouvoir législatif. Pour permettre une accélération des débats, les assemblées se déchargeaient sur leurs commissions spécialisées d'une partie de leurs pouvoirs d'autorisation et de contrôle, et elles ne retrouvaient le monopole de leur compétence financière qu'en cas de conflit entre le Gouvernement et les commissions. Il y avait là une sorte de compromis entre le technique et le politique, limitant et sauvegardant à la fois le contrôle parlementaire.

Les auteurs de l'*ordonnance de 1959* ont poussé encore plus loin le souci de rationalisation de la procédure budgétaire. L'ordonnance a en effet repris la distinction entre loi de finances et décrets de répartition, mais elle lui a apporté deux modifications importantes :

— Elle a accentué le caractère global des votes demandés au Parlement. Sous l'empire du décret de 1956, le vote des crédits dans la loi de finances s'effectuait par grandes masses, mais portait cependant toujours sur les ministères et sur les titres, quelle que soit la nature des crédits en cause. L'ordonnance de 1959, au contraire, a accéléré encore la procédure de vote, en distinguant services votés et mesures nouvelles. Pour celles-ci, le vote parlementaire continuait de s'exercer au niveau des ministères et des différents titres. Mais pour les services votés, l'autorisation législative était donnée en bloc en une fois pour tous les ministères.

— Elle a supprimé toute intervention parlementaire dans le processus d'édition des décrets de répartition. La loi de finances une fois votée, les décrets n'étaient plus transmis pour avis conforme, ni même pour avis simple, aux Commissions des finances. La ventilation détaillée des crédits par chapitres était désormais du ressort exclusif du Gouvernement⁸.

Est-ce à dire cependant que le Parlement avait perdu tout droit de regard sur la spécialisation des crédits et que la loi de finances ne constituait plus qu'une simple loi-cadre ?

Cette thèse serait exacte si, une fois la loi de finances votée, le Gouvernement avait été entièrement libre de la ventilation détaillée par chapitres. Mais cette liberté d'action n'existait pas : le projet de loi de finances soumis au Parlement comportait

7. La présentation nouvelle des documents budgétaires, introduite en 1949, consistait à distinguer la loi de finances proprement dite – loi d'équilibre général – et les lois de développement.

8. Sur le contentieux des décrets de répartition, voir CE *Sieur Garnier et autres*, 4 nov. 1959 R. 573 (dans cet arrêt, le Conseil d'État n'a pas eu à statuer sur la notion d'intérêt pour agir) ; et *Ministre du Travail*, 6 juill. 1973, R. 469 (dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que l'art. 43 fait exception au principe selon lequel les actes réglementaires non publiés ne sont pas opposables aux tiers).

en effet obligatoirement en annexes la répartition détaillée des crédits telle qu'elle devait figurer dans les décrets de répartition. Le gouvernement ne pouvait, dans les décrets de répartition, s'écarter des propositions qu'il avait formulées dans les annexes explicatives. De plus, il devait tenir compte des modifications éventuelles apportées par le Parlement dans le montant ou l'affectation des crédits. Grâce à une série de pratiques instituées en 1959, et qui reposent sur l'obligation de motivation des amendements budgétaires, le Parlement avait en effet le pouvoir de modifier le contenu de ces annexes.

§ 2. La loi du 1^{er} août 2001 : une nomenclature adaptée et transformée⁹

248. Une autorisation parlementaire donnée en fonction d'objectifs à atteindre, assortis d'indicateurs de performance, nécessitait une révision complète de la spécialisation des crédits et une transformation radicale de la nomenclature budgétaire. C'est ce que réalise la nouvelle loi.

La novation essentielle résulte de l'article 7. La présentation traditionnelle de la loi de finances est entièrement remaniée, et la nomenclature administrative abandonnée au profit de nouveaux types de regroupements de crédits.

La perspective générale est la suivante : le budget de l'État est présenté par *missions* qui, elles-mêmes regroupent des *programmes*. Dans la mesure où les crédits sont répartis et utilisés en fonction d'objectifs préalablement fixés, le Parlement ne se borne plus comme auparavant à faire des choix en termes de moyens. Autre effet : cette innovation donne plus de *lisibilité* au document budgétaire et par conséquent peut être plus d'attrait de par une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers. Enfin, la présentation des crédits par objectifs, outre son caractère stratégique, favorise une *meilleure cohérence* de l'action publique en évitant un trop grand fractionnement des politiques publiques dans l'espace et dans le temps.

La nouvelle nomenclature repose sur la notion d'*objectifs*. Elle entraîne d'importantes conséquences dans son application. La conséquence sans doute la plus importante est la liberté nouvelle donnée aux gestionnaires de **redéployer les crédits entre les titres**, alors que, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, toute fongibilité était impossible entre dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement. Cette **fongibilité nouvelle est cependant asymétrique**. La masse salariale étant plafonnée, les crédits de personnel affectés à chaque programme ne peuvent être abondés par des crédits provenant d'un autre titre. Mais, en revanche, les économies éventuellement réalisées sur les dépenses de personnel peuvent permettre d'augmenter les moyens de fonctionnement, d'intervention ou d'investissement.

9. Cf. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, op. cit.

A Les programmes : des unités de spécialité des crédits

- La notion de programme exprime le passage d'une culture de moyens à une culture de résultat

249. Selon l'article 7 de la LOLF, les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'*actions* relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme, étant entendu que ces actions sont associées ou participent à des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et que les résultats doivent faire ensuite l'objet d'une *évaluation* pratiquée au moyen d'indicateurs de performance.

Le programme représente la clef de la réforme dès lors que posant en principe une budgétisation des crédits par objectifs, il conduit les décideurs publics, politiques ou gestionnaires, à cesser de raisonner strictement en termes de moyens. Comme l'a parfaitement souligné Alain Lambert, « il s'agit d'une notion fondatrice, qui sera opposable au Parlement et au gouvernement, qui servira à la construction de la structure budgétaire. Cette définition, ajoute-t-il, est donc constitutive de la réforme »¹⁰.

La portée de la mesure est claire. Au classique *budget de moyens* succède donc un *budget de résultats*, dans lequel les crédits ne sont plus présentés par nature de dépenses, mais par objectifs et selon une démarche qui met au premier plan la notion de performance de la dépense publique. Telle est la voie par laquelle le législateur a entendu introduire une plus grande rationalité dans la gestion financière publique. Les décideurs seront obligés de définir d'abord des politiques d'action en vue de l'obtention des crédits nécessaires. Ils devront par ailleurs, une fois l'opération effectuée, en évaluer l'efficacité. S'y ajoute que le dispositif permet également de mesurer l'utilité de la dépense dès lors que cette dernière n'est plus fonction de la nature des crédits alloués mais d'objectifs clairement définis et de résultats attendus.

- Les programmes sont des unités de spécialité

250. *Le principe de spécialité ne s'applique plus au niveau du chapitre mais à celui du programme* ; les crédits sont en effet spécialisés par programme, nouvelle unité de spécialisation, dont au surplus le périmètre ne doit pas nécessairement correspondre aux découpages administratifs actuels. Comme l'a relevé Laurent Fabius, « la création d'un programme ne se réduit pas à un problème de nomenclature, elle suppose de satisfaire au préalable à des exigences élevées de structuration de l'information et de l'organisation administrative, auxquelles le Parlement doit être associé en amont »¹¹.

Avec cette nouvelle unité de spécialité, s'exprime indiscutablement un souci de cohérence et de simplification de la nouvelle nomenclature budgétaire. Celle-ci, qui est complètement transformée, comprend environ 180 programmes (dont environ 130 pour le budget général), soit une globalisation des crédits appréciable si l'on songe à l'état de leur dispersion antérieure (jusqu'en 2005

10. Rapport du Sénat n° 343-2001.

11. Intervention devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique : 9 janvier 2001.

ils étaient répartis en 850 chapitres avec néanmoins un effort de réduction de leur nombre depuis plusieurs années puisqu'il y a quinze ans encore on comptait 1 600 chapitres). Les programmes se déclinent ensuite en *actions* (environ 600) et *sous-actions*.

En sus de ce principe de globalisation des crédits par programmes, il a été jugé nécessaire que les moyens mis à disposition de l'État soient nettement lisibles et que leur « traçabilité » soit facilitée. C'est la raison pour laquelle il a été prévu qu'à l'intérieur des programmes les charges budgétaires puissent être présentées par *titres*, autrement dit par nature de dépenses, sachant que cette présentation reste *indicative* à l'exception toutefois des dépenses de personnel (selon l'article 7, § 2 de la loi organique, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature ; par ailleurs, selon l'article 7, § 3 ces crédits sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État spécialisés par ministère).

La lecture des *sept titres* prévus par l'article 5 de la LOLF (*dotations des pouvoirs publics ; dépenses de personnel ; dépenses de fonctionnement ; charges de la dette de l'État ; dépenses d'investissement ; dépenses d'intervention ; dépenses d'opérations financières*) montre que le législateur a souhaité isoler les dotations des pouvoirs publics (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat...) afin de respecter le principe de séparation des pouvoirs ainsi que celui d'autonomie financière des assemblées. Quant aux *six autres titres*, ils sont organisés sur la base de dix-huit catégories de dépenses qui sont les suivantes :

Les dépenses de personnel qui comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement qui comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'État qui comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement qui comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État.

Les dépenses d'intervention qui comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières qui comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;

— les dépenses de participations financières.

Les titres se subdivisent ensuite en catégories et sous-catégories.

Il est à préciser que les crédits ouverts dans chaque programme sont *limitatifs à l'exception* de ceux qui concernent la charge de la dette, les remboursements, restitutions et dégrèvements et la mise en jeu des garanties accordées par l'État.

- Les programmes sont circonscrits par ministère

251. Certains auraient souhaité que les programmes puissent concerner plusieurs ministères mais cette hypothèse n'a pas été retenue eu égard aux risques de confusion, voire même de paralysie de l'action, qui étaient susceptibles d'en découler. C'est pourquoi, au nom d'une logique de responsabilisation, la règle posée par la loi est que les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres (article 7, § 4) et donc placés sous la responsabilité de chacun ; ainsi, à chaque programme correspond un seul responsable, *un seul ordonnateur*.

Par ailleurs, chaque programme est placé sous l'autorité d'un responsable de programmes désigné au sein de chaque ministère.

B Les dotations : des unités de spécialité par exception

252. Observant que « le budget de l'État comprendra toujours des crédits qui se prêteront mal à la réunion de l'ensemble des critères constitutifs des programmes » (Rapport Sénat n° 343), le Sénat a introduit une nouvelle catégorie, celle de *dotation*. La dotation a pour objectif d'identifier et de regrouper des crédits qui ne s'intègrent dans aucun programme et qui ne peuvent s'accorder avec le principe de mesure de la performance. *Il s'agit de missions composées de programmes particuliers* qui constituent, par exception, une autre unité de spécialité.

Les dotations créées concernent les catégories de dépenses suivantes :

— Les dépenses des pouvoirs publics. En 2012 il s'agit des programmes suivants : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, la Chaîne parlementaire, Indemnités des représentants français au Parlement européen, Conseil constitutionnel, Haute Cour de Justice, Cour de Justice de la République.

— La dotation pour provisions. Il s'agit de provisions pour dépenses accidentelles en vue de faire face à des calamités ou encore pour dépenses imprévisibles. Un programme concerne aussi les rémunérations publiques ne pouvant être déterminées avec précision au moment du vote des crédits.

C Les missions ministérielles ou interministérielles : des unités de vote des crédits

253. Selon les termes de la loi, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission *relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères*. Il s'ensuit que des programmes ayant la même finalité sont regroupés en missions qui, elles, peuvent être ministérielles ou *interministérielles*. La mission, qui ne peut être créée que par

une disposition d'une loi de finances d'initiative gouvernementale, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

Le nombre de missions est relativement stable (une cinquantaine environ dont plus d'une trentaine pour le budget général). Cette stabilisation s'est du reste accrue dans le cadre de la construction d'un budget triennal – ayant été souhaitée par la direction du budget (circulaire du 11 février 2008) – mais sans s'accompagner d'une revue périodique des missions et des programmes.

Ce constat a conduit la Cour des comptes à relever que « les nombreuses fluctuations de l'organisation ministérielle entre 2006 et 2010 n'ont pas eu d'impact majeur sur la structure du budget en missions, marquée par une certaine stabilité »¹². L'autre caractéristique de la structure budgétaire est l'essor très limité des missions interministérielles dont le nombre oscille entre 8 et 12 depuis la mise en œuvre de la LOLF, ce qui rend assez bien compte des limites de la mise en œuvre d'une architecture budgétaire par politiques publiques.

12. Cour des comptes, Bilan de la mise en œuvre de la LOLF, rapport cit., p. 45.

**Les missions du budget général, des budgets annexes
et des comptes spéciaux
(loi de finances initiale pour 2013)**

en millions €

MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

Action extérieure de l'État	2 923
Administration générale et territoriale de l'État	2 555
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 358
Aide publique au développement	3 120
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 068
Conseil et contrôle de l'État	627
Culture	2 638
Défense	38 124
Direction de l'action du Gouvernement	1 209
Écologie, développement et aménagement durables	8 355
Économie	1 801
Égalité des territoires, logement et ville	7 998
Engagements financiers de l'État	56 149
Enseignement scolaire	64 002
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 625
Immigration, asile et intégration	671
Justice	7 693
Médias, livre et industries culturelles	1 216
Outre-mer	2 039
Politique des territoires	321
Pouvoirs publics	991
Provisions	34
Recherche et enseignement supérieur	25 935
Régimes sociaux et de retraite	6 543
Relations avec les collectivités territoriales	2 738
Remboursements et dégrèvements	96 164
Santé	1 288
Sécurité	17 620
Sécurité civile	440
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 403
Sport, jeunesse et vie associative	470
Travail et emploi	10 316

Total pour le budget général (A)**395 484**

en millions €

MISSIONS DE BUDGETS ANNEXES

Contrôle et exploitation aériens	2 095
Publications officielles et information administrative	213

Total pour les budgets annexes (B)	2 308
---	--------------

MISSIONS DE COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Aides à l'acquisition de véhicules propres	404
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 417
Développement agricole et rural	110
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	825
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	605
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	1 067
Participation de la France au désendettement de la Grèce	149
Participations financières de l'État	13 140
Pensions	56 106
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	325

Total pour les comptes d'affectation spéciale (C)	74 525
--	---------------

MISSIONS DE COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Accords monétaires internationaux	-
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 526
Avances à l'audiovisuel public	3 448
Avances aux collectivités territoriales	93 407
Avances aux organismes de sécurité sociale	9 493
Prêts à des États étrangers	1 027
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	25

Total pour les comptes de concours financiers (D)	114 926
--	----------------

Source : LFI 2013.

Sous-partie II

Le budget de l'État : acteurs et procédures

254. Que ce soit dans sa conception ou dans sa réalisation matérielle, la réforme budgétaire entamée avec la LOLF a nécessairement besoin d'experts et au premier chef de ceux qui appartiennent aux administrations financières. Il est indéniable qu'elle ne saurait exister sans leur expérience, leur engagement, leur savoir-faire et leur professionnalisme. De cela, la réussite de l'instauration de la LOLF ainsi que sa mise en place généralisée dans les délais prévus en sont la preuve concrète.

Il n'en demeure pas moins que les transformations des finances publiques ne sont jamais sans conséquences sur l'architecture et le fonctionnement du système politique. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas oublier que le pilotage de la mise en œuvre d'une réforme en ce domaine doit être avant tout le fait des décideurs politiques. Il ne faut pas méconnaître non plus que le dispositif nouveau dont ils disposent depuis le 1^{er} janvier 2006 est un outil pour mettre en forme leurs choix selon des procédures soucieuses d'une bonne gestion de l'argent public dans un cadre démocratique renforcé. Omettre ou minimiser la dimension politique des finances publiques, et en particulier le rôle essentiel des membres du gouvernement et du parlement, pourrait avoir des effets redoutables pour la démocratie.

En d'autres termes, *ne pas négliger le caractère politique des finances publiques* et de leurs mutations relève d'un choix de société qui s'inscrit dans la longue tradition optimiste développée depuis plusieurs siècles par tous les progressistes, ceux qui estiment que les hommes et leurs cités sont toujours perfectibles. Pareille attitude conduit aussi à avoir la préoccupation d'intégrer la logique gestionnaire au sein de la logique démocratique, autrement dit à vouloir fonder une nouvelle gouvernance financière publique. C'est la raison pour laquelle il convient de bien identifier et reconnaître la place essentielle des décideurs politiques dans le pilotage des procédures donnant lieu à la fixation des choix budgétaires et à leur réalisation.

Chapitre 1

La prise de décision budgétaire : préparation et adoption¹

255. La prise de décision budgétaire relève d'un processus à la fois technique et politique, éminemment complexe, qui fait intervenir un très grand nombre d'acteurs ayant chacun une logique et des objectifs qui leur sont propres. Ce processus est le produit d'une évolution des sociétés contemporaines qui évoluent dans le sens d'une démultiplication des relations en leur sein et par conséquent d'une complexification qui ne cesse de s'accroître. Face à cette situation nouvelle qui s'est forgée tout au long des trente dernières années, les procédures d'élaboration et d'adoption des lois de finances ont progressivement évolué dans le sens d'une association des acteurs politiques, administratifs, voire même sociaux. On a ainsi ressenti, à juste titre, le besoin de *décloisonner les pouvoirs*, et au premier chef les pouvoirs exécutif et législatif jusque-là totalement séparés au stade de la préparation et de l'adoption de la loi de finances. Cette voie a été empruntée dans un premier temps de manière pragmatique et informelle avec l'institution en 1995, par voie de circulaire, d'un *débat d'orientation budgétaire*, c'est-à-dire une association pour avis du Parlement à l'élaboration du budget. Le décloisonnement des acteurs a continué à se poursuivre, certes de manière encore timide, avec la création en 2006 d'une institution, la *Conférence nationale des finances publiques*², rassemblant les décideurs politiques, nationaux et locaux, ainsi que les décideurs sociaux. Les administrations financières demeurent bien présentes dans le processus, tout particulièrement la Direction du budget, sachant que dès maintenant ainsi que dans les années qui viennent, leur place devra elle aussi s'ajuster aux transformations du processus budgétaire et à la nouvelle culture de la décision financière publique. D'ores et déjà, on l'a vu, ces administrations se sont considérablement réformées dans leur organisation interne. C'est maintenant dans leurs rapports avec les divers acteurs parties prenantes au processus, c'est-à-dire en pratique, que les changements devraient se dessiner.

Les nouvelles règles européennes en vue d'un renforcement de la discipline budgétaire des États membres tendent nettement à l'approfondissement de ce processus de décloisonnement³. Comme l'a relevé la Cour des comptes, elles

1. Cf. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2010, 3^e éd. ; P.-M. Duhamel, « La nouvelle négociation du budget dans la phase de préparation », in *RFFP* n° 91-2005 ; J. Arthuis, « La première discussion budgétaire en mode LOLF », in *RFFP* n° 94-2006 ; M. Bouvard, « Un premier exercice plutôt satisfaisant », in *RFFP* n° 94-2006 ; A. Lambert, « Une première expérience riche en enseignements », in *RFFP* n° 94-2006 ; D. Migaud, « Un constat globalement positif », in *RFFP* n° 94-2006.

2. V. *supra*, n° 26.

3. La directive 2011/85 va dans le sens d'une prise de décision budgétaire coordonnée – sinon intégrée – entre les acteurs des sous-secteurs des administrations publiques en prévoyant que « les

conduisent à « concevoir un mode de pilotage impliquant l'ensemble des administrations publiques »⁴.

Au final, la décision budgétaire tend désormais à s'inscrire dans *une logique stratégique*, une logique qui s'exprime parfaitement avec la LOLF et qui oblige à modifier en profondeur les procédures, la législation, mais aussi les manières de faire. En ce sens *c'est bien l'État qui se transforme* à travers un remodelage général des pouvoirs et des compétences et cela sous la pression, une fois de plus, des nécessités financières.

Section 1

L'élaboration de la loi de finances

256. La préparation d'un budget est un processus pragmatique, qui évolue selon les circonstances. La loi organique du 1^{er} août 2001 est peu prolixe en ce qui concerne la phase interne de préparation – celle qui précède l'examen et la discussion parlementaires. L'article 38 dispose que « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances qui sont délibérés en Conseil des Ministres ». Le Premier ministre a donc un rôle prééminent : cela ne signifie pas pour autant que le rôle du ministre des Finances soit devenu secondaire, et de caractère purement technique.

L'élaboration de la loi de finances de l'année s'insère, par ailleurs, dans un processus qui est lui-même *ininterrompu*. Les choix faits à cette occasion s'inscrivent dans une chaîne de décisions, qu'il s'agisse de décisions qui ont des effets sur le moyen terme car découlant d'une programmation pluriannuelle ou du jeu des reports de crédits, des autorisations d'engagement, ou infra-annuelles, par le jeu des lois de finance rectificatives et de la régulation budgétaire.

On peut distinguer dans l'élaboration de la loi de finances de l'année quatre phases principales : une phase de détermination d'une stratégie budgétaire cohérente dans un cadre pluriannuel ; une phase de définition d'une discipline budgétaire et de perspectives par le dialogue et la collégialité ; une phase de règlement des conflits par l'arbitrage politique ; et enfin la mise au point définitive du projet de budget qui, comme tout projet de loi, sera soumis préalablement à l'examen du Conseil d'État. Il convient encore de souligner qu'en toile de fond de ce déroulement du processus intervient un certain nombre d'institutions d'aide à la décision.

États membres mettent en place des mécanismes de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle ».

4. Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Documentation française, juin 2012, p. 192.

§ 1. Les institutions et procédures d'aide à la décision

A L'aide technique à la décision

1. Les administrations financières

257. La préparation du budget constitue une pièce aux acteurs multiples et fait l'objet d'une série d'études préliminaires et de mises au point successives. La Direction du Budget du ministère des Finances assume la responsabilité essentielle, parce qu'elle doit procéder à une synthèse entre nécessités souvent contradictoires. Elle doit avoir constamment à l'esprit l'équilibre global de la loi de finances, et le souci de rendre compatibles avec cet équilibre les prévisions de dépenses de l'État. Mais bien entendu elle n'agit pas seule, elle bénéficie de l'appui indispensable des autres administrations financières.

a) La Direction du Budget

258. Le ministère des Finances poursuit une réflexion autonome ; cette réflexion, et le travail de prévision, relève de la Direction du Budget, principal architecte de l'élaboration de la loi de finances. Direction aux effectifs limités mais fortement étoffée en cadres de catégorie A, et qui est avec celle du Trésor, la puissance rivale, l'une des deux grandes Directions stratégiques du Ministère. Direction centre de pouvoir, vers laquelle converge en permanence une masse d'informations dans tous les domaines de l'action gouvernementale, à l'exception de la Défense et des relations internationales. Direction redoutée⁵ enfin et souvent contestée, notamment par les ministères que l'on qualifiait autrefois de « ministères dépensiers » (c'est-à-dire tous les ministères excepté celui des Finances).

Son rôle est d'autant plus important qu'aux tâches budgétaires liées à l'élaboration des lois de finances, déjà extrêmement lourdes, viennent s'en ajouter d'autres et notamment, la participation à la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale avec une sous-direction consacrée aux questions sociales (il s'agit de la 6^e sous-direction qui comporte notamment, comme on l'a vu, un bureau « comptes sociaux et santé »). Enfin la Direction du Budget est également un acteur actif de la mise en œuvre de la LOLF et des réformes qui ont suivi. C'est par exemple ce qui l'a conduit à se doter d'une « mission des normes comptables » ainsi que d'une mission de préfiguration de la réforme du contrôle budgétaire.

En ce qui concerne la préparation des lois de finances, cette administration doit faire des estimations de dépenses et de recettes et effectuer une projection tendancielle qui s'inscrit dans la programmation pluriannuelle produite à la commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Elle doit également effectuer une analyse rétrospective mettant en évidence les

5. « On reproche parfois à la direction du budget d'être bestialement arc-boutée sur des positions négatives, sur une volonté farouche de ne pas dépenser, sans considération de l'avenir des objectifs de l'action gouvernementale au point d'être empreinte d'une sorte de catastrophisme essentiel », Michel Prada, ancien Directeur du budget, in *Le budget de l'État, op. cit.*, p. 34.

résultats obtenus eu égard aux objectifs et indicateurs qui avaient été fixés. Elle doit enfin préparer un budget semi-glissant à moyen terme (trois ans). Tout cela représente un exercice technique très délicat, car au moment où il est effectué on ne connaît pas toujours avec exactitude ni la totalité des dépenses, ni la totalité des recettes. Or, si les estimations sont fausses, c'est tout le raisonnement budgétaire qui sera lui-même faussé. Il faut par exemple situer le budget à venir dans un ensemble d'hypothèses macro-économiques (taux de croissance envisagé, évolution des taux d'intérêt, évolution du niveau des prix, etc.). Autrement dit, essayer de prévoir le « futur probable ». Ces données sont fournies par la Direction générale du Trésor, qui utilise des modèles économétriques, et par l'autorité politique elle-même. La difficulté pour la Direction du Budget vient de ce que, si ces hypothèses de travail imposées sont erronées, c'est la validité de l'exercice budgétaire lui-même qui sera remise en cause. Il est bien évident, par exemple, que le taux de croissance retenu a une influence directe sur l'évaluation des recettes et le rendement de l'impôt. Il peut arriver que l'autorité politique impose une hypothèse de croissance manifestement optimiste. Il peut arriver aussi que des hypothèses de croissance, justifiées lorsqu'elles ont été élaborées en $n - 1$ ou $n - 2$ soient démenties par l'évolution de la conjoncture.

Par ailleurs, le travail consiste également dans un effort de remise en question de la dépense publique, et non pas dans un simple aval de l'existant. C'est, d'une part, une interrogation sur l'utilité et l'efficacité de la dépense qui est ainsi conduite au sein de la Direction du Budget. La nécessité d'une telle remise en cause annuelle (qui explique notamment son extrême réticence vis-à-vis des engagements à terme) ne date pas d'aujourd'hui et n'est pas strictement liée à l'obligation faite par la LOLF de justifier les crédits au premier euro. Elle s'explique traditionnellement par cette donnée essentielle, admirablement décrite par un ancien Directeur du Budget : « La tendance à dépenser est une tendance fondamentalement inscrite dans le fonctionnement de l'État et la dérive est d'une puissance que l'on n'imagine pas, sauf quand on l'a véritablement vue dans sa synthèse »⁶. Mais il est évident que la préoccupation prend une ampleur renouvelée dans le contexte contemporain au regard des engagements européens et de la difficulté à réduire les déficits publics.

D'autre part, il existe même à ce stade de la préparation toute une série de contacts informels entre les différents ministères, et les interlocuteurs de ces derniers au sein de la Direction du Budget. C'est ainsi que huit sous-directions avec des bureaux *ad hoc* ont été créées en fonction de la nouvelle nomenclature budgétaire fondée sur des missions et programmes telle que prévue par la LOLF.

La Direction du Budget dispose ainsi d'un ensemble de données « croisées », non seulement de maquettes budgétaires par ministère, mais aussi d'études fonctionnelles (politique des effectifs et politique salariale dans l'administration, politique industrielle par secteurs, etc.), ce qui lui donne une vision à la fois analytique et synthétique de l'activité de l'État.

6. M. Prada, *op. cit.*, p. 35.

La réforme de 2001 n'a pas changé le rôle essentiel, dévolu au sein du ministère des Finances, à la Direction du budget. Mais comme l'a souligné un de ses anciens Directeurs, sa mise en œuvre exige, au sein même de la Direction, « une évolution radicale des comportements ». Sinon, remarquait-il, et ceci est vrai pour *tous* les ministères, le pilotage par la performance risquerait de n'être qu'une « pétition de principe »⁷.

b) *Les autres administrations financières*

259. Il serait cependant erroné de croire que la Direction du Budget travaille seule. Elle agit en coordination avec les autres services du ministère de Finances – Direction générale du Trésor, notamment pour le calcul de la dette et les comptes spéciaux ainsi que pour les projections de dépenses et de recettes – Direction générale des finances publiques, Direction de la législation fiscale, Insee.

2. Le Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI)

260. Le Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) a été institué par un décret n° 211-775 du 28 juin 2011. Placé auprès du ministre chargé du budget, il réunit les responsables de l'audit interne de chaque ministère chargé de définir les programmes. Il a repris les fonctions du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui avait été installé le 1^{er} octobre 2002 avec pour fonction d'auditer les programmes, leur structure externe et interne, et le dispositif de performance qui leur est attaché. (PAP et RAP). Présidé par un Inspecteur général des finances et composé de quinze membres appartenant à un corps d'inspection ou de contrôle des différents ministères, le CIAP produisait un rapport annuel d'activité rendu public contenant ses remarques et ses recommandations essentielles à l'égard des programmes audités. Le CIAP a été supprimé en 2011. Le Comité d'harmonisation de l'audit interne a trois missions principales. Il est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration d'État et de s'assurer de son application. Il est par ailleurs chargé d'harmoniser la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit interne. Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

B L'aide politique et sociale à la décision

1. Le débat d'orientation des finances publiques au Parlement

261. Le débat d'orientation des finances publiques est une procédure qui consiste pour le Gouvernement à consulter le Parlement sur les orientations envisagées ; c'est par conséquent un avis qui est sollicité. L'idée n'est pas nouvelle ; une première expérience de ce type avait été menée de manière informelle en 1990 par le gouvernement Rocard mais il a fallu attendre 1996 pour que le gouvernement Juppé réédite cette expérimentation dans le cadre de la préparation du budget pour 1997. Il n'y eut pas de DOB en 1997 du fait des

7. C. Blanchard-Dignac, « D'une révision souhaitable à la nécessaire réforme », *RFFP* n° 76-novembre 2001, p. 147-149.

élections mais le dispositif fut repris à partir de 1998, puis normalisé par la LOLF (article 48) et rendu obligatoire dès 2003. On observera que les collectivités locales se livraient déjà, depuis plusieurs années, à cet exercice de réflexion, la loi du 6 février 1992 ayant contraint les assemblées territoriales à organiser un débat sur les orientations budgétaires dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget.

Il faut bien comprendre quelles sont la portée et les limites de cette nouvelle procédure. Pour éviter toute confusion des rôles, ce débat ne remet pas en cause le monopole que les textes accordent en la matière au pouvoir exécutif. La préparation du projet de loi de finances reste constitutionnellement du seul ressort de ce dernier, et il ne s'agit donc pas d'instituer une participation directe du Parlement au processus d'élaboration du budget. Il s'agit plutôt d'organiser une sorte de *consultation* du Parlement, ainsi informé des choix envisagés par le Gouvernement, et de lui permettre d'indiquer ses préférences ou ses réticences. La majorité peut alors, tout au moins en théorie, être en mesure de peser sur les arbitrages gouvernementaux, plus efficacement qu'elle ne peut le faire au moment du vote du budget. Par ailleurs, l'organisation d'un tel débat n'est pas exempte de préoccupations politiques : associer le Parlement aux choix qui sont faits, c'est aussi d'une certaine façon tenter de prévenir ou de désamorcer à l'avance une contestation qui pourrait se manifester lors de la discussion de la loi de finances. On peut également estimer que le débat d'orientation s'inscrit dans un processus ininterrompu de décision qui intègre préparation et adoption et atténue la séparation voulue par les textes, en matière budgétaire, entre exécutif et législatif.

Il faut noter que ces débats s'appuient sur une série de documents qui permettent de dépasser le simple stade des généralités. On notera en particulier la contribution apportée par la Cour des comptes, celle des rapporteurs généraux des Commissions des finances, ainsi que le rapport déposé par le Gouvernement. La fixation du débat en milieu d'année permet notamment de disposer de résultats chiffrés sur l'exécution de l'exercice en cours, tant en matière de dépenses que de recettes.

Ainsi, la loi organique de 2001, en institutionnalisant un débat d'orientation budgétaire (maintenant qualifié de débat d'orientation des finances publiques) dans son article 48, donne au Parlement des possibilités nouvelles d'intervention sur la construction du budget. L'article 48 prévoit, en effet, que le rapport soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat précise la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés, figurant dans le projet de loi de finances de l'année à venir. C'est donc le contenu de la nomenclature budgétaire qui peut ainsi faire l'objet d'un débat alors que, une fois déposé le projet de loi de finances, le Parlement ne pourra se prononcer que sur les missions figurant dans le projet, sans avoir la possibilité d'en créer d'autres, ou de majorer les crédits d'une mission proposée. Le débat d'orientation lui permet, au lieu de s'en tenir, comme c'était le cas précédemment, à des données générales, de faire des propositions concernant la mise en œuvre de telle ou telle politique publique. Peut être évitée de la sorte une remise en cause fondamentale des programmes à l'automne, lors du débat relatif à l'adoption du projet de loi de finances, ce qui a comme avantage de faciliter l'exécution future du budget qui se prépare déjà en amont de la décision

parlementaire. Le débat d'orientation ayant lieu au printemps (généralement en juin, parfois début juillet), il est suffisamment tôt pour que les élus puissent se faire une opinion sur l'architecture du budget, les objectifs et les indicateurs et ainsi proposer des modifications.

2. La Conférence nationale des finances publiques et le conseil d'orientation des finances publiques

262. Il est indispensable de bien identifier le phénomène de diversification du système financier public (au moins l'éclatement entre trois grands secteurs, finances de l'État, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale) si l'on souhaite œuvrer vers sa restructuration en un réseau maîtrisé ou contrôlé (au sens systémique de ce terme)⁸.

Dans cette logique il convient alors d'instituer des organes paritaires ayant pour fonction de fournir des informations et de réguler par la concertation les évolutions des ressources et des dépenses publiques aux différents niveaux d'administration. L'organe de contrôle a pour fonction de mettre en harmonie interne et externe l'institution et de lui donner sa souplesse, autrement dit de lui permettre de s'adapter à tout moment aux fluctuations qui peuvent intervenir. En fin de compte, et comme on l'a souligné en introduction générale (v. *supra*, n° 26), c'est bien **la reformulation du processus de décision** qui est au centre des questions qui se posent dans la société actuelle.

S'agissant du processus de décision en matière de finances publiques, on peut observer depuis quelques années l'amorce de formes nouvelles de gouvernance financière.

L'annonce faite par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie le 6 octobre 2004 de son intention de proposer au Premier ministre d'organiser à compter de 2005 une « *Conférence annuelle des finances publiques* » en a constitué un premier exemple. Dans l'esprit du ministre cette Conférence annuelle devait avoir une fonction régulatrice importante puisqu'auraient pu y être fixés les niveaux de recettes et de dépenses de chacune des trois grandes composantes des finances publiques. Le lancement, le 11 janvier 2006 par le Premier ministre de la première « *Conférence Nationale des Finances Publiques* » (CNFP), limitée à l'examen des dépenses publiques, a représenté une illustration concrète de ces tentatives de nouvelles formes de gouvernance. Cette Conférence, selon le décret n° 2006-515 du 5 mai 2006, devait réunir chaque année les représentants des trois grandes composantes des finances publiques, État, collectivités locales, sécurité sociale, afin de dégager les voies d'une maîtrise des dépenses publiques et de la dette. La liste des personnes participant de droit à cette instance était impressionnante par la diversité et le nombre : les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget, de la sécurité sociale, des relations avec les collectivités locales, de la fonction publique,

8. Le contrôle systémique vise à assurer le pilotage et la coordination d'ensembles hétérogènes au sein desquels chaque élément ne jouit que d'une autonomie relative dans la mesure où il est en relation d'interdépendance avec les autres. L'hypothèse est donc faite que pour être performant et cohérent un système doit être géré tant au niveau de chacune de ses composantes que dans la totalité formée par celles-ci. Une telle nécessité implique des lieux de régulation à chaque niveau du système et que par conséquent soient institués des organes de micro comme de macro-contrôle.

le président du Conseil économique et social, les présidents et rapporteurs généraux des commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées des finances, les présidents des commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées des affaires sociales, les rapporteurs spéciaux du Sénat et de l'Assemblée nationale pour les crédits des programmes relatifs aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, trois députés et trois sénateurs, deux maires, deux présidents de conseil général, deux présidents de conseil régional, le président du comité des finances locales et le président de la commission consultative sur l'évaluation des charges, les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France, le secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail, le secrétaire général de la Confédération française des travailleurs chrétiens, le secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement-CGC, le secrétaire de la Confédération générale du travail, le secrétaire général de la Confédération générale du travail-Force ouvrière, le président du Mouvement des entreprises de France, le président de l'Union professionnelle artisanale et le président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, le président et le directeur de chacun des six organismes de protection sociale suivants : l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie (UNCAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'Unedic, des personnalités qualifiées invitées par le Premier ministre en raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et financier.

Un décret du 5 mai 2006 a par ailleurs créé auprès du Premier ministre un **Conseil d'orientation des finances publiques (COFP)**. Présidé par le Premier ministre et composé des ministres chargés de l'Économie et des Finances (vice-président), du Budget, de la sécurité sociale, des relations avec les collectivités locales, d'élus nationaux et locaux ainsi que de représentants des organismes sociaux., ce Conseil avait pour fonction de décrire et d'analyser la situation des finances publiques de la France, d'apprécier les conditions requises pour en assurer la soutenabilité et notamment la contribution nécessaire des différentes administrations publiques, de formuler des recommandations ou propositions concernant la bonne gestion des finances publiques, de préparer et d'organiser les travaux de la Conférence nationale des finances publiques. Il remettait chaque année au Premier ministre, après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année, et avant la Conférence nationale des finances publiques, un rapport qui est rendu public.

L'article 3 du décret n° 2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques a abrogé le décret du 5 mai 2006 relatif à la Conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.

Bien que supprimés, la CNFP et le COFP demeurent significatifs de la recherche d'**une nouvelle culture de la décision financière publique**, mieux adaptée aux évolutions des sociétés contemporaines. Même s'ils n'ont pas été identifiés comme tel, la CNFP et le COFP en particulier peuvent apparaître comme **l'embryon de futures institutions de régulation des finances publiques**

(il leur manquait toutefois une *compétence au regard des ressources publiques*).

§ 2. Les différentes étapes de la préparation du budget de l'État

A La phase de détermination d'une stratégie budgétaire dans un cadre pluriannuel

263. Cette phase est essentielle car elle consiste à décider du cadre général dans lequel devront s'inscrire les réflexions et les propositions relatives au projet de loi de finances. Dès le mois de décembre de l'année $n - 1$ (2011 pour la loi de finances pour 2013), ont lieu des échanges entre la direction du Budget et les ministères au sujet des orientations de l'année $n + 1$. Ces orientations sont présentées au Collège des directeurs financiers de l'État à la fin du mois de janvier.

Le coup d'envoi est ensuite donné par le pouvoir politique. Le Premier ministre adresse à chaque ministre un document appelé « Lettre de cadrage » (pour le budget 2013 la lettre a été envoyée en juin 2012). Cette lettre fixe le cadre de la mise en œuvre du budget pluriannuel (2013-2015). Elle indique les normes à respecter par le ministère en matière de dépenses (norme de dépense). Il s'agit d'instructions données aux responsables des départements ministériels concernant l'élaboration de leur budget. Par exemple, pour la préparation du budget 2013, la lettre posait l'objectif de réduire les dépenses de fonctionnement de 7 %. Jusqu'au printemps ont lieu des travaux et des réunions ayant pour objectif de déterminer des perspectives budgétaires à moyen terme, c'est-à-dire les économies et les réformes à réaliser sur les trois années à venir.

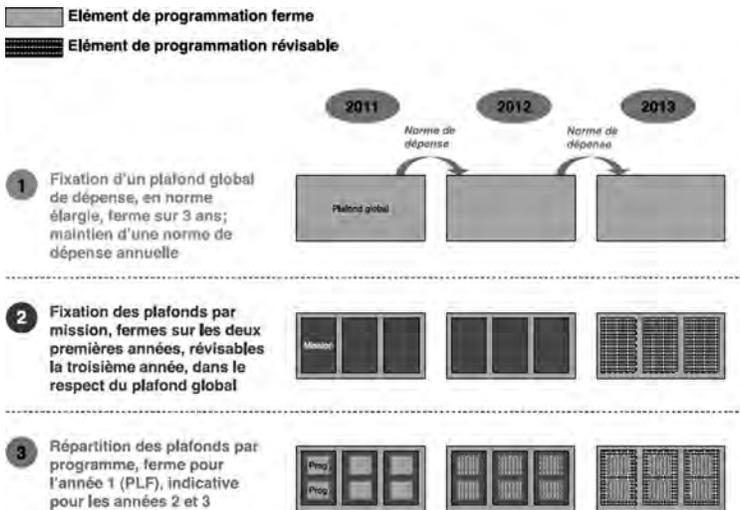
1. Le cadre général de la stratégie budgétaire : la programmation pluriannuelle

264. Le cadre général de la stratégie budgétaire de l'État était organisé jusqu'en 2012 autour de deux dispositifs visant à un meilleur contrôle des finances publiques. Ces deux dispositifs, qui étaient d'ailleurs liés, étaient la révision générale des politiques publiques⁹, qui a été supprimée, et la programmation budgétaire pluriannuelle toujours pratiquée.

9. Présentée en Conseil des ministres par le Premier ministre le 20 juin 2007 et officiellement lancée par ce dernier le 10 juillet 2007, la RGPP consistait en une mise à plat du fonctionnement de l'ensemble du secteur public. Elle se situait dans la logique de la culture de gestion et de performance qui s'est amorcée en France depuis plus de trente ans avec la responsabilisation financière des collectivités locales, puis la réforme budgétaire de l'État. L'objectif était à l'origine d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. Or, elle s'est vite orientée vers une reconstruction du système administratif plutôt qu'une révision des politiques publiques elles-mêmes. Ce type de dispositif existe depuis de nombreuses années dans certains pays. C'est par exemple le cas du Canada qui, en 1993, qui, confronté à un déficit de près de 6 % du PIB et à une dette de 70 %, a pris la décision de mettre en œuvre en 1994 une *révision générale des dépenses* consistant à auditer l'ensemble des programmes. La méthode utilisée a consisté à examiner si chaque programme du budget servait bien l'intérêt public (sinon il devait être supprimé), s'il n'était pas préférable, dans certains cas, d'instituer des partenariats entre l'État et le

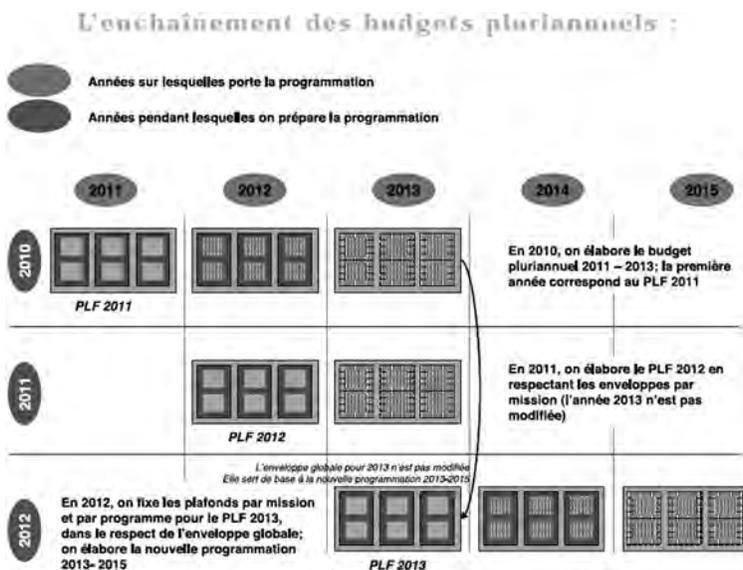
Préconisée par le Rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF¹⁰ produit par les « pères de la LOLF », Alain Lambert et Didier Migaud, la programmation budgétaire pluriannuelle a été officiellement annoncée par le Président de la République le 12 décembre 2007 qui déclarait lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques : « Nous mettrons en place pour 2009-2011 un budget pluriannuel cohérent avec notre trajectoire de finances publiques. Il s'agit d'une révolution dans notre fonctionnement administratif ».

Mis en œuvre pour la première fois lors de l'élaboration du budget 2009, sur une durée de trois ans, le dispositif ne remet pas en question le principe d'annualité budgétaire puisque des lois de finances annuelles, qui seules détiennent une valeur contraignante, continuent à être votées par le Parlement à l'automne. Cependant, bien que discutés et soumis chaque année au vote des députés et des sénateurs, les projets de lois de finances s'inscrivent dorénavant dans le cadre d'une programmation triennale qui *ne propose d'ailleurs que des plafonds de dépenses (v. tableau suivant) alors que la loi de finances comprend également les recettes*. Il convient encore de souligner que le budget pluriannuel est intégré dans la loi de programmation des finances publiques prévue à l'article 34 de la Constitution.



secteur privé ou bien encore, face au coût des programmes, s'il ne convenait pas de n'en conserver qu'une partie. Le Royaume-Uni s'est engagé de son côté dans une direction similaire en 1998 avec les *Comprehensive spending review* (CSR). Celles-ci sont étroitement liées à une programmation pluriannuelle des dépenses.

10. A. Lambert, D. Migaud, Rapport au gouvernement, *La mise en œuvre de la LOLF*, octobre 2006.



Source : Ministère du Budget.

Cette *programmation*, qui se limite donc aux dépenses de l'État, concerne les missions, autrement dit les *politiques publiques*. Le périmètre de programmation est celui de la norme de dépense élargie¹¹ ; il comprend par conséquent les crédits du budget général (hors la mission « remboursements et dégrèvements d'impôts »), mais également les prélèvements sur recettes¹². Les plafonds sont fixés par mission à la fois au titre des autorisations d'engagements et des crédits de paiement.

Il s'agit d'« une programmation semi-glissante »¹³. En effet, un *plafond global de dépense* est fixé en fonction de la norme de dépense et fait l'objet d'une *programmation ferme sur trois ans* ; toutefois ce plafond peut être modifié en fonction d'une révision des taux d'inflation initialement prévus si l'évolution est à la hausse (aucune révision n'est possible à la baisse). Des plafonds sont également fixés *par mission* (ainsi que par prélèvement de recettes) ; ils sont fermes les deux premières années mais *révisables la troisième* dans le respect du plafond global. Sont ensuite fixés les crédits répartis *par programme* ; ces crédits sont fermes la première année (ils sont intégrés dans le projet de loi de finances) mais *modifiables les deux suivantes*. La troisième année sert de base à la programmation du prochain budget pluriannuel (par exemple 2009-2011 a servi de base à 2011-2013).

11. Cf. *supra*, n° 35.

12. Il faut aussi ajouter les nouvelles affectations des taxes prises en compte pour le calcul de la norme de dépense.

13. Selon les termes de Philippe Josse, alors directeur du Budget, lors de son intervention aux Universités de printemps de Finances publiques de FONDAFIP les 16 et 17 juin 2008. Cf. les actes de ce colloque : *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Lextenso éditions, LGDJ, 2009.

Budget pluriannuel 2013/2015
Plafonds par mission en crédits de paiement du budget général

2013
 PROJET DE LOI DE FINANCES

**Répartition des crédits du budget
 triennal 2013-2015 par mission**

31 missions (crédits de paiement en milliards d'euros - hors contributions directes de l'État au CAS Pensions)	LF 2012 structure 2013	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,43	2,38	2,35
Défense	30,35	30,15	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	1,08	1,08
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	7,28	7,08
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État*	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	8,83	8,66
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	2,57	2,56
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,12	9,68	9,74

* Hors charge de la dette, dotation au Mécanisme européen de stabilité et à la Banque européenne d'investissement.

Source : Ministère du Budget.

2. Les conférences « performances »

265. Des *conférences* « performances » se tiennent au printemps¹⁴. Elles réunissent les services concernés des différents départements ministériels et la Direction du Budget¹⁵. Leur mission est de déterminer une liste des objectifs et des indicateurs de performance pour le prochain budget afin que les parlementaires puissent en disposer lors du débat d'orientation budgétaire de juin/juillet. Elles ont aussi pour objet de préparer les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances.

3. Les conférences de budgétisation

266. En avril-mai se tiennent des *conférences de budgétisation* entre les services des ministères et la Direction du Budget. Il s'agit dans ce cadre d'un examen technique des demandes de crédits (exprimées au premier euro) et d'effectifs faites par les ministères pour chaque année d'une programmation budgétaire à moyen terme (trois ans, c'est-à-dire pour 2013, pour 2014 et pour 2015 en ce qui concerne la préparation du budget 2013). Sont notamment prises en compte l'exécution des deux derniers budgets (par exemple pour 2013, les résultats de 2011 et les prévisions d'exécution pour 2012). Sont également définies les modalités de budgétisation des autorisations d'engagement et crédits de paiement pour chacune des trois années. Les discussions se font selon les directives fixées par le Premier ministre dans sa lettre de cadrage. Un compte rendu est établi à l'issue de ces conférences ; il fait apparaître les points de convergences ainsi que les divergences qui feront ensuite l'objet d'arbitrages.

B Les arbitrages politiques

1. Les réunions de restitution

267. À l'issue des conférences le ministre du Budget, des comptes publics et de la modernisation de l'État organise des réunions de restitution avec chacun des ministres. Elles ont pour objectif d'examiner l'ensemble des propositions. Des arbitrages sont ensuite rendus par le Premier ministre.

2. Les lettres-plafonds

268. À la fin du mois de juin ou dans la première quinzaine de juillet, le Premier ministre adresse, à l'issue de ce cycle de réunions, une lettre à chaque ministre arrêtant les plafonds de crédits ainsi que les réformes structurelles devant être mises en œuvre au cours du programme budgétaire. Les crédits sont arrêtés par mission et les emplois par ministère pour chacune des trois années concernées. Ces documents appelés lettres-plafonds sont transmis aux commissions des finances des deux assemblées.

14. Ces conférences se tiennent entre mi-mars et mi-avril.

15. Sont réunis pour chaque programme le responsable du programme, le directeur des affaires financières du ministère concerné, le sous-directeur de la Direction du Budget, le bureau budgétaire concerné, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

C La finalisation

269. Le projet de loi de finances fait l'objet d'une finalisation et d'une édition des « bleus budgétaires » jusqu'à la fin du mois de septembre.

1. Les réunions de répartition des crédits et des autorisations d'emplois par programmes

270. La Direction du Budget et les services des différents départements ministériels tiennent des réunions jusqu'à la fin du mois de juillet pour effectuer la répartition des crédits et des effectifs par programmes et actions au sein des diverses missions et dans les limites des plafonds préalablement fixés à celles-ci. La répartition est également faite par nature, c'est-à-dire par titres et catégories. Cette répartition des crédits est ensuite finalisée de la fin du mois de juillet jusqu'au début du mois d'août. Dans le cas où un désaccord apparaîtrait, celui-ci devrait être immédiatement soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

2. La finalisation des projets annuels de performance (PAP)

271. La finalisation des annexes de la loi de finances, et principalement l'élaboration des PAP (les « bleus » budgétaires), fait l'objet d'une grande attention de la part de la direction du Budget car y figurent des informations qui intéressent particulièrement les parlementaires. Elle se termine fin août/début septembre. Les PAP comprennent notamment une présentation pluriannuelle des missions, le renseignement des indicateurs de performance, la justification des crédits au premier euro.



DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 27 JUIL. 2012

TÉLÉDOC
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET
À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES

NOR BUD B 12 30786 C
N° interne DF-1BLF-12-3135

Objet : Budget pluriannuel 2013-2015 - réunions de répartition.

P.J. : 1 dossier technique

Le Premier ministre vous transmettra dans les prochains jours les lettres fixant les plafonds de crédits et d'emplois pour les années 2013 à 2015.

La présente circulaire reprend largement les éléments de la circulaire relative aux conférences de répartition du budget triennal 2011-2013.

1/ Les dossiers des conférences de répartition sont simplifiés :

Les demandes de transferts de crédits et d'emplois sont, comme l'année dernière, examinées selon une **procédure transversale d'instruction dématérialisée** reposant sur l'utilisation de l'application Farandole.

Les **tableaux des dossiers des conférences** de répartition retraçant le passage de vos crédits 2013 et emplois du périmètre constant (2012) au périmètre courant (2013) seront donc présentés en ne prenant en compte, par rapport à la structure de la LFI 2012, retraitée le cas échéant des changements de maquette qui ont été arbitrés par le Premier ministre, que l'impact d'éventuelles nouvelles mesures de périmètre sur vos missions et programmes, à l'**exclusion de tout transfert entre programmes ou entre le titre 2 et le hors titre 2.**

A cet égard, vous veillerez à préciser les montants des mesures de périmètre mises en œuvre sur la période 2013-2015, conformément à la charte de budgétisation de l'État (cf. rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014).

2/ L'obligation juridique de déposer le PLF au début du mois d'octobre nous impose de respecter collectivement un calendrier particulièrement contraint cette année :

- Les réunions de répartition se dérouleront dans la semaine du 30 juillet au 3 août entre vos services et la direction du budget. Elle devront permettre, à titre principal :

- de finaliser la répartition détaillée des crédits et des emplois nécessaire à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013 et des documents qui y sont annexés ;

- de définir et de répartir le montant des autorisations d'engagement pour les années 2013-2015, en cohérence avec les montants de crédits de paiement autorisés ;
- lorsque les lettres-plafonds ne le précisent pas, d'arrêter un plafond d'emplois par opérateur ;
- d'arrêter les montants de contribution au CAS pensions et de les ventiler, dans le cadre des taux de CAS précisés en annexe.

Par ailleurs, vous répartirez par programme les crédits pour les années 2014 et 2015 ; cette répartition, qui pourra être ajustée, le cas échéant, à l'occasion du PLF 2014 et 2015, figurera à la fois dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2013 (présentation stratégique de la mission) et dans le projet de loi de programmation des finances publiques qui sera déposé au Parlement à l'automne.

- Les arbitrages de répartition seront rendus dans la semaine du 6 août et devront être limités. Les réunions entre services doivent en effet déboucher sur une approche consensuelle de la répartition des crédits et de leurs justifications, ainsi que du périmètre des opérateurs et de leurs emplois sous et hors plafond. Si des points de divergence devaient subsister, ils seraient soumis à l'arbitrage dans les plus brefs délais.

- Je vous rappelle par ailleurs, que les projets d'articles dépendant des arbitrages budgétaires que vous proposez d'inscrire dans le PLF 2013 doivent parvenir à mes services au plus tard le 3 août prochain, conformément à la circulaire du 4 juillet 2012.

- Enfin, parallèlement à l'organisation des réunions de répartition, les travaux afférents à la finalisation des documents budgétaires devront être poursuivis, conformément à la circulaire du 13 juillet 2012 relative à la finalisation des documents budgétaires du PLF pour 2013.

3/ Je souhaite par ailleurs appeler votre attention sur plusieurs points :

- Il vous appartient de procéder à la répartition de vos effectifs et de vos crédits, en veillant à la soutenabilité et à la sincérité de cette répartition pour chaque année de la programmation triennale. Il est en effet impératif que, dans le respect de l'enveloppe sur laquelle chacun des ministres s'est engagé, les dépenses obligatoires et inéluctables soient correctement couvertes.

- S'agissant de la répartition des crédits de paiement autres que de personnel entre programmes relevant de votre périmètre ministériel, la répartition indiquée dans la lettre-plafond est impérative. Elle ne pourra dès lors être modifiée que par accord entre vos services et la direction du budget.

- Il vous revient également de justifier au premier euro votre proposition de répartition, dans la perspective de l'élaboration des projets annuels de performances. J'appelle votre attention sur l'importance de cet exercice, gage à la fois d'une bonne information du Parlement et de la sincérité du budget de l'État.

- Une attention particulière devra être portée à la détermination des montants d'autorisations d'engagement pour lesquels les lettres-plafonds ne comportent que des indications ponctuelles. Le montant des autres autorisations d'engagement devra donc être défini, pour chaque programme et pour chaque année de la programmation, au cours des réunions de répartition. Il devra prendre en compte les engagements juridiques fermes de l'État au plus près de leur montant et de leur durée réels. A cette fin, vous pourrez vous appuyer sur les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels pour vous apporter un appui méthodologique.

- Pour tenir compte de certaines orientations nouvelles et refléter les priorités du Gouvernement, les ministères qui en avaient fait la demande avant le débat d'orientation des finances publiques pourront proposer des modifications d'objectifs, d'indicateurs et de sous-indicateurs. Par ailleurs, l'année cible ayant été ramenée de 2016 lors des conférences de performance à 2015 désormais, des modifications éventuelles de valeurs cibles pourront être présentées.

- Enfin, les conférences de répartition devront être l'occasion d'échanges sur la mise à jour des référentiels d'activité afin de tenir compte notamment des modifications de la nomenclature par destination ou des changements de maquette budgétaire, conformément à la circulaire du 10 juillet 2012 relative à l'élaboration de la nomenclature des dépenses budgétaires pour 2013.

Vous trouverez dans le dossier technique joint à la présente circulaire l'ensemble des travaux à effectuer dans les prochains jours, ainsi que le calendrier de leur déroulement.

Je vous remercie de veiller au bon déroulement de ces travaux dans des délais particulièrement contraints, qui conditionnent notre capacité collective à fournir dans le respect des délais constitutionnels les documents nécessaires à la bonne information du Parlement.

Pour le Ministre délégué et par délégation
Le Directeur du Budget

7 1 1 1

Source : Direction du Budget.

3. L'adoption en conseil des ministres et le dépôt à l'assemblée nationale

272. Une fois finalisé et imprimé, le projet de loi de finances est soumis en septembre au conseil des ministres qui l'adopte. Il est ensuite transmis à l'Assemblée nationale. La LOLF fixe le délai dans lequel le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée nationale. L'article 39 prévoit en effet que le projet de loi de finances de l'année, accompagné des annexes explicatives doit être transmis aux députés au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre.

Section 2

L'adoption de la loi de finances

273. L'essentiel de la session d'automne du Parlement est consacré à la discussion du projet de loi de finances. Le débat budgétaire est donc un des temps forts de la vie parlementaire.

Mais l'est-il réellement et offre-t-il aux assemblées des possibilités d'action efficace ? En d'autres termes, le Parlement dispose-t-il, en droit comme en fait, des moyens qui lui permettent de concourir efficacement à la prise de décision financière¹⁶ ?

16. Cf. l'article de H. Le Guern, H. Message, et A. Tessier, in *RFFP* n° 22-1989, *op. cit.* et ceux consacrés au même sujet in *RFFP* n° 26-1989.

— Traditionnellement et jusqu'à la loi organique de 2001, beaucoup en doutaient et en premier lieu les parlementaires eux-mêmes. « La discussion du budget, écrivait le Président E. Faure en 1975, est devenue, au fil des années, un acte de routine qui se déroule selon une procédure désuète¹⁷ ». À quoi fait écho cette réflexion de M. J.-P. Fourcade en 1989 : « Nous devons à la vérité de dire que la discussion du budget est devenue un rite annuel¹⁸ ». La doctrine n'était pas en reste : « La discussion parlementaire du budget, écrivaient J.-C. Martinez et P. Di Malta dans leur Manuel de Droit budgétaire, tient plus du sacrifice à une mystique (...) que d'une institution ayant une réelle portée pratique¹⁹ ».

Ce constat désabusé était donc largement partagé. Il paraissait d'autant plus justifié que, avec la Constitution de 1958, les pouvoirs budgétaires du Parlement se sont inscrits dans le cadre du parlementarisme rationalisé, c'est-à-dire d'un statut constitutionnel contraignant. L'Exécutif a pu disposer ainsi d'une force de dissuasion impressionnante qui a placé d'emblée le Parlement dans une situation d'inégalité, sinon d'infériorité constitutionnelle. Le phénomène n'est pas singulier. On doit y voir le sens général d'une évolution au terme de laquelle les pouvoirs budgétaires des assemblées ont été progressivement « encadrés », et toute une série de garde-fous mis en place pour éviter les excès du passé. Comme l'a noté M. H. Message, « l'ordonnance de 1959 n'a été que l'aboutissement d'un long processus de rééquilibrage des pouvoirs ».

— La loi organique de 2001 a marqué incontestablement un tournant à cet égard. Ses potentialités dans le sens d'une rénovation des pouvoirs financiers du Parlement sont évidentes. Au reste, c'est ce dernier qui est à l'origine du texte (proposition « Migaud » du 11 juillet 2000), une première dans l'histoire de la réforme du cadre budgétaire de l'État puisque, contrairement au passé, l'initiative n'est pas venue de l'Exécutif. Par ailleurs, la vigilance que manifeste le Parlement dans le suivi de la mise en œuvre de la réforme est un témoignage supplémentaire de ce « réveil » financier des assemblées²⁰.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a apporté elle aussi des éléments supplémentaires dans le sens d'une revalorisation des pouvoirs du Parlement, même s'il faut bien dire que les textes financiers – projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale – restent très largement à l'écart des assouplissements qui sont apportés à certains des instruments traditionnels du parlementarisme rationalisé²¹. Le Parlement s'est vu reconnaître,

17. Cité par H. Message in *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Tome I, p. 197.

18. *RFFP* n° 26-1989, p. 46.

19. J.-C. Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 1982, p. 254. Ces mêmes auteurs, il est vrai, reconnaissent que « politiquement (...), le rôle budgétaire du Parlement est plus important que la simple mesure arithmétique des crédits modifiés ne le laisse croire », *op. cit.*, 3^e éd., 2000, p. 489.

20. Cf. les travaux de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la Modernie de l'Assemblée nationale (notamment sa proposition du 21 janvier 2004 relative à l'architecture des missions et programmes) ; v. également Sénat, *Proposition et modification du projet de nouvelle nomenclature* du 13 février 2004.

21. La modification de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution relatif à l'engagement par le gouvernement de sa responsabilité en est un exemple, le champ d'application de cet article ayant été très largement réduit et désormais essentiellement limité au vote des projets de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. On retrouve cette orientation, mais dans une moindre mesure il est vrai, dans les propositions du Comité Balladur. Sur le sujet v. D. Catteau, « La révision constitutionnelle issue du rapport Balladur : une occasion manquée pour les finances publiques », *RFFP*, n° 101-2008.

outre la charge du vote de la loi, une fonction de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (article 24 de la Constitution). **Cette nouvelle fonction vient incontestablement renforcer son contrôle en matière budgétaire** (cf. *infra*, n° 487).

Mais les textes ne sont pas tout. L'application qui en est faite, les conditions politiques du moment, et même certaines attitudes « culturelles » qui sous-tendent les rapports institutionnels, sont aussi et même plus importantes que la lettre des textes elle-même²².

Comme toujours en politique, la discussion et l'adoption de la loi de finances se situent dans le cadre d'un rapport de forces entre la majorité et l'opposition, mais aussi entre le Gouvernement et sa propre majorité. C'est le fait majoritaire, plus que tout autre, qui a contribué depuis 1958 à assurer dans ce domaine la primauté de l'Exécutif. La majorité parlementaire dispose d'un pouvoir de négociation et de dissuasion dont l'étendue est variable selon la nature de cette majorité, son importance et son homogénéité. L'existence même d'une majorité fait certes présumer un accord sur les grandes lignes de la politique budgétaire proposée par le Gouvernement. Mais cela n'exclut nullement modifications ou inflexions qui peuvent intervenir à la demande des parlementaires soit avant l'adoption du projet de loi de finances, soit au moment de sa discussion devant les assemblées.

Du point de vue de la technique législative, le projet de budget se présente sous la forme d'un projet de loi. Par conséquent, comme tout autre texte législatif, il doit avant d'être adopté franchir deux étapes principales : être examiné par les commissions parlementaires compétentes, et être ensuite discuté et voté par les assemblées elles-mêmes.

§ 1. L'examen préalable du projet : le rôle des commissions des finances²³

274. Les commissions parlementaires constituent pour les assemblées un instrument de travail essentiel, et leur spécialisation est un gage de compétence technique. En ce qui concerne le projet de loi de finances, si toutes les commissions sont intéressées à son examen, le rôle essentiel est dévolu aux commissions des finances de chaque Assemblée. Mais leur rôle, primordial sous la III^e et la IV^e Républiques, a été singulièrement limité par la Constitution de 1958.

22. « Vanter les mérites de la LOLF ne suffira jamais à faire revenir les parlementaires en nombre suffisant au sein des assemblées » observe à cet égard G. Carcassonne, « La LOLF et le renouveau du contrôle parlementaire », *RFFP*, n° 97-2007, « La LOLF et la V^e République ».

23. V. *RFFP* n° 113-2011 *Les commissions des finances* (avec les contributions de J. Arthuis, J. Cahuzac, J.-P. Camby, D. Hochedez, D. Migaud, B. Mathieu, Ch. Waline, G. Sutter).

A Les commissions des finances sous la III^e et la IV^e République

275. De la III^e à la IV^e, le rôle des commissions des finances avait déjà beaucoup évolué.

Ce rôle était prépondérant sous la III^e République, pour deux raisons. L'une était d'ordre technique, et tenait aux pouvoirs qui leur étaient dévolus. Elles pouvaient, en effet, remanier le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, et surtout, c'était sur ce texte remanié, et parfois défiguré, que s'engageait le débat public devant les Assemblées. Ces prérogatives exorbitantes avaient suscité de nombreuses critiques, assorties de propositions de réforme. Déjà en 1896, Léon Say, qui avait été ministre des Finances, jugeait ainsi la Commission des Finances de la Chambre des députés : « (Elle) se croit un gouvernement et les rapporteurs sont ses ministres (...). S'il y a en France une préparation du budget (...), elle est devenue l'attribution essentielle des commissions du budget du Parlement (...). C'est un mal qui sera sans remède tant que l'esprit des représentants de la nation ne sera pas guéri de cette maladie qui leur fait confondre toujours, dans les affaires publiques, le contrôle et l'action ».

À cette raison purement technique – le pouvoir des commissions – s'ajoutaient des raisons proprement politiques. Les commissions des finances groupaient, en effet, presque toujours des personnalités politiques en vue, dont dépendait fréquemment le sort du ministère. Là encore, les jugements étaient sévères. « Leurs membres, écrivait G. Jèze en 1922, se comportent comme les héritiers présomptifs des Ministres au pouvoir ».

Sous la IV^e République, la situation avait évolué. La Constitution de 1946 avait certes maintenu la règle selon laquelle le débat s'engageait sur le texte remanié par les commissions, mais le pouvoir d'amendement des parlementaires avait été limité. Cependant leur influence politique, au sein d'un régime d'assemblée, restait considérable.

B Les commissions des finances sous la V^e République

276. La loi organique de 2001 a représenté une étape importante au regard de la situation des commissions des finances sous la V^e République.

— Depuis 1958 en effet leur rôle a été restreint par les textes eux-mêmes, et d'abord par la Constitution. Il est à observer que du reste cette situation n'a pas été modifiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Les deux dispositions qui limitent traditionnellement le rôle des commissions des finances sous la V^e République sont demeurées en l'état. Ainsi l'article 42 modifié de la Constitution de 1958 continue à prévoir que « la discussion en séance des projets de lois de finances et des projets de lois de financement de la sécurité sociale porte en première lecture sur le texte présenté par le Gouvernement »²⁴. D'autre part, l'article 40 de la Constitution qui limite sévèrement le droit d'amendement (voir infra, n° 282) est resté inchangé en dépit de l'appel

24. La nouveauté étant que pour les projets et propositions de lois ordinaires « la discussion des projets et des propositions de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission saisie... » selon le 1^{er} alinéa du texte.

remarqué lancé en mai 2008 par les présidents des deux commissions des finances plaidant pour sa suppression²⁵ (v. également, *infra*, n° 284).

Si leurs pouvoirs ont diminué, elles n'en ont pas moins gardé, au sein du Parlement, une place prééminente par rapport aux autres commissions, et elles exercent une influence certaine sur la discussion budgétaire.

Cette importance tient d'une part à leur organisation, et au rôle qu'elles jouent dans l'information des parlementaires. Elles sont assistées, dans chaque Assemblée, d'un corps de fonctionnaires indépendants et de haute qualification – les Administrateurs de l'Assemblée Nationale ou du Sénat (une vingtaine pour la Commission des Finances de l'Assemblée).

Elles élisent, d'autre part, en leur sein un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux.

Le rapporteur général, dont la compétence s'étend à tous les textes de loi de finances, joue un rôle essentiel dans la discussion budgétaire. Les trois tomes du rapport général sur le projet de loi de finances de l'année constituent un remarquable document de synthèse, aussi bien qu'un exercice délicat de politique critique.

Si le contexte général du budget, les données de son équilibre global, et l'examen des recettes relèvent plus particulièrement du *rapporteur général*, l'analyse détaillée des dépenses est essentiellement confiée aux rapporteurs spéciaux²⁶. Ceux-ci entretiennent avec les Ministères dont ils ont la charge un véritable dialogue.

Les formes du contrôle n'ont pas attendu l'avènement de la nouvelle loi organique pour connaître une évolution sensible. Dans les dernières années de la décennie qui l'a précédée, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont par exemple innové en procédant à des enquêtes « sur place », qui plus est à la Direction du budget – le cœur même du ministère de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, à la suite des conclusions formulées par le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, la commission des finances de l'Assemblée nationale a désigné en son sein une *Mission d'évaluation et de contrôle* dont les règles de composition et les compétences sont tout à fait originales (cf. *infra*, n° 488).

Le rôle joué par les Commissions des finances tient aussi aux conditions politiques. Le Gouvernement peut à la rigueur prendre son parti des critiques de l'opposition, mais il ne peut systématiquement prendre le contre-pied de ce que lui suggère sa propre majorité. Il doit parfois accorder à ceux qui le soutiennent ce qu'il refuserait à ceux qui le combattent. Le fait majoritaire peut aussi renforcer l'influence des commissions des finances.

— La loi organique du 1^{er} août 2001 a renforcé le rôle des commissions des finances des Assemblées. Celles-ci sont notamment plus étroitement qu'auparavant associées à l'exécution des lois de finances. La LOLF rend, en effet,

25. D. Migaud et J. Arthuis, « Réforme de la constitution : supprimons l'article 40 », *Le Monde*, 17 mai 2008, « il faut libérer le droit d'amendement parlementaire et faire le pari sur la responsabilité des élus ».

26. Ne pas confondre les *rapporteurs spéciaux*, désignés par les commissions des finances, avec les *rapporteurs pour avis*, appartenant aux autres commissions permanentes, et qui étudient le budget du point de vue de leur propre secteur.

obligatoire l'information ou l'avis de ces Commissions dans un certain nombre de cas. Ainsi, les décrets de virement et de transfert doivent leur être transmis à titre d'information, et préalablement à la signature de ces décrets. Il en est de même pour les décrets d'annulation de crédits. Les décrets d'avance doivent être, eux, soumis à leur avis préalable pour lequel elles disposent d'un délai de 7 jours (cf. *infra*, n° 490).

D'une façon générale, la nouvelle loi organique redéfinit les missions des commissions des finances, et donne à leurs Présidents ainsi qu'aux rapporteurs généraux et spéciaux, des pouvoirs élargis en matière de contrôle (l'ensemble de ces pouvoirs est examiné dans le contrôle parlementaire de l'exécution, cf. *infra*, n° 486). On pourra noter déjà qu'une procédure de référé est notamment instituée en cas de refus de communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission d'évaluation ou de contrôle²⁷. De même, l'article 58 de la loi organique qui développe la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement prévoit que celle-ci a l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président de la commission des finances et le rapporteur général. La Cour des comptes a l'obligation par ailleurs de réaliser « toute enquête » qui lui est demandée par la commission des finances, et elle doit lui communiquer ses conclusions dans un délai de huit mois (article 58-2° de la LOLF).

§2. La discussion et le vote du budget devant les Assemblées

277. La discussion budgétaire soulève plusieurs problèmes. À quel moment se situe-t-elle et quels délais doit-elle respecter ? Dans quel ordre se déroulent les débats et selon quelles priorités ? Comment les crédits sont-ils votés, selon quelles modalités ? Dans quelle mesure enfin, les parlementaires sont-ils libres de modifier le projet gouvernemental ?

A La chronologie

278. Pour des raisons d'efficacité, et pour ne pas renouveler des errements antérieurs²⁸, le Gouvernement comme le Parlement doivent respecter des règles de délai précises. Ces règles sont fixées par l'article 47 de la Constitution et par les articles 40 et 45 de la LOLF.

Le projet de loi de finances, y compris rapport et annexes explicatives, doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre.

Le Parlement dispose d'un délai total de soixante-dix jours pour adopter le budget. Ce qui, en pratique, signifie que le vote final doit intervenir entre le 10 et le 15 décembre.

27. Sur la *Mission d'évaluation ou de contrôle*, cf. *infra*, n° 488.

28. Sous la III^e et la IV^e République, le budget était rarement voté avant le 31 décembre. On avait alors recours à la méthode dite des « douzièmes provisoires » pour assurer la continuité des financements de l'État.

Les textes répartissent de façon précise ce délai entre les deux chambres.

L'Assemblée nationale dispose d'un délai de 40 jours pour examiner et voter le projet en première lecture. Ce délai est impératif : si l'Assemblée ne le respecte pas, le Gouvernement peut saisir le Sénat du texte initial, éventuellement modifié par les amendements déjà votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat devra alors statuer dans un délai de 15 jours. Mais si l'Assemblée a laissé passer le délai de 40 jours, a adopté en première lecture le projet hors délai, et n'a pas été dessaisie par le Gouvernement, la procédure ne sera pas pour autant constitutionnellement viciée. La transmission d'office au Sénat est une faculté laissée au Gouvernement ; elle ne constitue pas une obligation, dès lors que le Sénat peut disposer du délai que lui accorde la Constitution pour statuer en première lecture. Ainsi en a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision 209 DC du 3 juillet 1986.

Le Sénat dispose en effet normalement d'un délai de 20 jours pour l'examen du texte en première lecture. Ce délai était initialement de 15 jours, mais jugé insuffisant par les sénateurs, il a été porté à 20 jours par la loi organique du 22 juin 1971.

Après l'examen en première lecture commencent les navettes entre les Assemblées pour tenter d'aboutir à un texte identique. La procédure d'urgence, prévue par l'article 45 de la Constitution, est alors de droit lorsque le texte n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ; elle peut être mise en œuvre à l'initiative du gouvernement après une seule lecture par chacune d'entre elles si les Conférences des présidents ne s'y sont pas opposées. Le Premier ministre demande alors la réunion de la *commission mixte paritaire* à l'issue de l'examen en première lecture du projet par les deux chambres.

Si la commission ne peut arriver à un accord sur un texte commun – ce qui est généralement le cas lorsque les deux assemblées ont des majorités politiques différentes –, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, – conformément au droit commun de la procédure législative.

Le calendrier budgétaire « normal » peut cependant comporter deux types d'exceptions.

— Les unes sont prévues au bénéfice du Gouvernement. Lorsque le projet de loi de finances de l'année n'a pas été déposé en temps utile de façon à pouvoir être promulgué avant le début de l'exercice, « le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts, et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés » (art. 47 de la Constitution). Cette possibilité n'est pas restée purement théorique, et pareille situation s'est produite en 1962, lorsque le Gouvernement de Georges Pompidou fut renversé par une motion de censure et l'Assemblée nationale dissoute. Le Gouvernement peut ainsi, dans tous les cas, disposer d'un budget, même imparfait, au 1^{er} janvier.

— Les autres servent de sanction à l'inertie législative, et constituent une solution de rechange qui permettrait au Gouvernement, le cas échéant, de surmonter un blocage ou une opposition larvée du Parlement. L'article 47 de la Constitution et l'article 45 de la LOLF prévoient en effet que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai total de soixante-dix jours qui lui est imparti,

les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Il s'agit, en l'occurrence, d'un pouvoir de substitution limité. L'article 47 ne s'applique pas, en effet, dans l'hypothèse où le Parlement aurait repoussé le projet par l'intermédiaire d'un vote formellement exprimé. Il ne vise que l'éventualité d'une action retardataire, mais il prive ainsi le législatif d'un moyen de pression non négligeable. Cette disposition, qui dessaisit le Parlement de son pouvoir budgétaire, n'a cependant jamais été appliquée.

B Le déroulement de la discussion

279. L'examen du projet de loi de finances en séance publique suit un ordre précis, lié à la structure même de ce projet, et fait l'objet d'un nombre réduit de votes.

1. L'ordre de priorité : l'examen des deux parties

280. Contrairement à ce qui se passait sous la IV^e République avant 1956, le projet de loi de finances de l'année est un projet unique, mais qui comprend *deux parties distinctes*.

Cette division pose le problème de l'ordre des votes. L'article 42 de la LOLF, qui reprend l'article 40 de l'ordonnance de 1959, précise que « la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et s'il y a lieu des projets de lois de finances rectificatives, ne peut être mise en discussion devant une assemblée *avant* l'adoption de la première partie ».

Ce même article 42 précise expressément que la seconde partie du projet (montant, fixé par mission, des AE et des CP du budget général, plafond des autorisations d'emploi par ministère et par budget annexe (BA), montant des AE et des CP des BA et des comptes spéciaux (CS)) ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la première (ressources de l'État et des impositions de toute nature, dispositions relatives aux affectations de recettes, plafond des dépenses du budget général, des BA et des catégories de comptes spéciaux, données générales de l'équilibre budgétaire, dette et trésorerie...).

2. Les conditions d'adoption : la réduction du nombre de votes

281. Comme pour tout projet de loi, le projet de loi de finances est voté article par article, mais son adoption s'est accompagnée, avec la LOLF, d'une réduction sensible du nombre des votes, par rapport aux pratiques qui avaient cours antérieurement.

La LOLF a accentué le caractère global des votes demandés au Parlement. Alors que sous le régime de l'ordonnance de 1959, le nombre de votes était d'environ 130, ce qui était relativement faible par rapport à la III^e et à la IV^e République (de 3 000 à 5 000 votes), il n'est plus maintenant que d'environ 50.

L'article 43 de la loi organique précise d'autre part les conditions de vote de la loi de finances. Ces conditions ne sont pas les mêmes pour les recettes et pour les dépenses :

— Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

— Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie présentées dans le tableau de financement (cf. *supra*, n° 236) font l'objet d'un vote unique.

— Les crédits du budget général font l'objet d'un vote par mission.

— Les plafonds des autorisations d'emplois ventilés par ministère font l'objet d'un vote unique.

— Les crédits des budgets annexes et les crédits (ou découverts) des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou par compte spécial.

C L'exercice du droit d'amendement

1. L'encadrement du droit d'amendement par l'article 40 de la Constitution

282. Selon l'article 40 de la Constitution de 1958, « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Certes, à la différence de ce qui se passait sous l'empire du décret de 1956, la compensation n'est pas admise en matière de dépenses : c'est-à-dire qu'une proposition de dépense nouvelle n'est pas recevable, même si elle s'accompagne de la création de recettes nouvelles ou d'économies correspondantes. Il n'en est pas de même, en revanche, en matière de ressources. La limitation de l'initiative financière, formulée à l'article 40, ne conduit qu'à l'interdiction de diminuer leur niveau *d'ensemble*. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation dans une décision du 2 juin 1976²⁹.

L'article 40 de la Constitution a incontestablement une portée politique, et doit être replacé dans le cadre des intentions générales du Constituant. Cet article renforce les contraintes qui pèsent sur le pouvoir législatif du Parlement, déjà cantonné dans un domaine restreint, celui réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution. Interprété à la lettre, il aurait abouti à supprimer toute possibilité d'initiative parlementaire en matière législative. Il n'est guère, en effet, de réforme qui ne soit susceptible d'accroître les obligations financières de l'État ou de diminuer ses ressources.

En pratique, cependant, cette interprétation stricte qui, à la limite, aurait abouti à des absurdités³⁰ n'a été retenue ni par les instances parlementaires chargées du contrôle de la recevabilité, ni par le juge constitutionnel. L'appréciation de la recevabilité se fait en fonction de toute une série de facteurs : le caractère

29. Décision n° 76-64 DC à propos du Règlement du Sénat.

30. M. René Pleven, par exemple, avait fait observer en 1959 que l'art. 40, ainsi interprété, aurait interdit à un parlementaire de déposer une proposition de loi tendant à la suppression de la peine de mort – celle-ci entraînant une augmentation des dépenses publiques du fait de la nécessité de conserver le condamné en détention (Assemblée nationale, séance du 28 mai 1959).

direct ou indirect, éventuel ou certain, immédiat ou différé de l'incidence financière entre ainsi en ligne de compte.

La marge de manœuvre qui est classiquement autorisée est la suivante : les parlementaires peuvent proposer la diminution d'une ressource dans la mesure où ils proposent *en contrepartie* la majoration d'une autre ressource. La tolérance va même plus loin ; si le Gouvernement propose des augmentations d'impôt, le Parlement peut en limiter l'ampleur et en réduire le montant, à condition de rester dans le cadre du système fiscal existant. On est là dans la continuité d'une tradition constitutionnelle qui a toujours accordé au Parlement des pouvoirs étendus en matière d'impôt.

En revanche ce raisonnement n'a jamais été autorisé s'agissant des dépenses. Le seul élément nouveau dans le domaine a été le fait de la LOLF qui a permis d'élargir sensiblement le droit d'amendement en le rendant possible en matière de crédits.

2. La LOLF a élargi considérablement le droit d'amendement en le rendant possible pour les crédits³¹

283. La loi organique, dans son article 47, autorise une interprétation plus souple des articles 34 et 40 de la Constitution. Cet article indique que « au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits de la mission ». Par voie de conséquence, elle a introduit dans ce domaine un certain espace de liberté. Le droit d'amendement est en effet élargi en pouvant s'exprimer à l'intérieur d'une mission. Les parlementaires ont ainsi *plusieurs possibilités*.

Ils peuvent par exemple créer des programmes à l'intérieur d'une mission en prélevant des crédits sur les autres programmes de la mission (en devant toutefois rester dans le cadre du plafond de crédits attribué à celle-ci). Ils peuvent aussi choisir de répartir autrement les crédits entre programmes d'une même mission, ou encore supprimer un ou plusieurs programmes d'une mission. Une limite toutefois dans cette hypothèse : ces modifications ne peuvent aboutir à ce que la mission concernée ne comporte plus qu'un seul programme. En effet, l'art. 7 de la LOLF précise qu'une mission comprend « un ensemble de programmes », et le Conseil constitutionnel a confirmé qu'« une mission ne saurait comporter un programme unique » (Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005)³². La Mission parlementaire chargée de suivre la mise en œuvre de la LOLF a relevé que tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat les parlementaires ont fait « un usage modéré mais significatif » de la nouvelle liberté qui est la leur de pouvoir créer, modifier ou supprimer un programme et que au Sénat

31. Ch. Waline observe que la forte augmentation des amendements présentés au Sénat à l'automne 2006 (69 au lieu de 52 en 2005) « peut être attribuée à la volonté du Sénat de mettre pleinement à profit l'élargissement du droit d'amendement prévu par la LOLF » in « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n° 97-2007 « La LOLF et la V^e République ».

32. Pour un inventaire complet des différentes hypothèses de recevabilité des amendements en matière financière, consulter le remarquable rapport présenté par P. Méhaignerie, *Article 40 de la Constitution. La recevabilité financière des initiatives parlementaires*, doc. AN n° 3247, juillet 2006.

par exemple le nombre d'amendements déposés sur les crédits des missions a été multiplié par quatre³³.

3. L'article 40, une rationalité discutée

284. Même élargi avec la LOLF, l'article 40 n'en génère pas moins une insatisfaction sur le terrain des principes. Elle est relayée par ailleurs par des observations relatives à sa rationalité limitée. Les deux présidents des commissions des finances qui ont réclamé sa suppression au moment des débats relatifs à la révision constitutionnelle intervenue le 23 juillet 2008 ont fondé leur démarche sur le constat « qu'on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution »³⁴.

Mais ce sont aussi ses « effets pervers » sur les finances publiques qui donnent lieu à critiques. Il résulte en effet de l'article 40 et de son interprétation au regard de la recevabilité des amendements qu'il est « loisible à un parlementaire de proposer par amendement une diminution de plusieurs milliards d'euros du produit d'un impôt quel qu'il soit s'il compense, pour la forme, cette initiative par une taxe additionnelle sur les tabacs ; il lui est en revanche interdit de soumettre à discussion la possibilité pour une commune de prendre une initiative de quelques centaines de milliers d'euros pour investir et créer de l'emploi »³⁵.

En définitive et au lieu de responsabiliser les parlementaires en les rendant attentifs à la dépense publique, il semblerait que l'article 40 soit plutôt « devenu à bien des égards une machine à créer de la dépense fiscale ». Un constat qui a été confirmé par Ch. de Courson lors de son intervention à la 4^e Université de printemps de finances publiques de Fondafip³⁶.

33. V. le bilan porté sur la loi de finances 2006 la première à avoir été votée et exécutée « en mode LOLF », *RFFP*, n° 96-2006.

34. D. Migaud, J. Arthuis, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », art. cit.

35. *Ibid.*

36. M. de Courson a observé que les amendements « étaient massifs » pour la première partie de la loi de finances qui comporte les recettes, et beaucoup plus réduits en nombre pour la deuxième partie qui expose les dépenses. Cf. www.fondafip.org

Chapitre 2

L'exécution des lois de finances

285. On désigne par le terme d'*exécution* l'ensemble des opérations qui consistent à mettre en œuvre les dispositions de la loi de finances à dater du 1^{er} janvier qui suit son vote définitif et sa promulgation au *Journal officiel*.

Cette phase d'exécution a longtemps été tenue – à tort – pour secondaire et d'un intérêt relativement mineur par rapport à la phase d'élaboration et de vote de la loi de finances. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui du fait de la problématique générale de maîtrise des finances publiques à laquelle sont confrontés les États contemporains. Au surplus, et compte tenu de la progression de l'approche comptable dans le droit budgétaire actuel, ce qui compte désormais ce sont les résultats et non plus les objectifs affichés. *Dans ce contexte, la phase d'exécution a donc été inévitablement amenée à prendre une importance capitale.* D'où l'attention renouvelée dont elle a été l'objet ces dernières années autour des réflexions relatives à la nécessité d'une modernisation de la gestion publique et d'un contrôle accru de son efficacité. Ces préoccupations se retrouvent au cœur de la loi organique de 2001 et des autres réformes qui l'ont accompagnée, on pense en particulier à la réforme de la comptabilité de l'État. Elles s'observent par ailleurs à travers la *consécration constitutionnelle de l'exigence de régularité et de sincérité des comptes publics* qui est intervenue à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹.

L'intérêt de la phase d'exécution tient aussi à deux autres aspects.

— Elle est en premier lieu **révélatrice de la réalité des pouvoirs** en matière budgétaire. Le terme exécution ne doit pas être reçu ici dans son sens commun qui est d'obéir à un ordre, à une décision donnée. De ce point de vue, le processus d'exécution budgétaire n'est pas, comme l'estimait la doctrine classique, celui d'une « régularité silencieuse »², c'est-à-dire une application fidèle et passive de l'autorisation parlementaire initiale. Comme le révèle la phase d'exécution, il n'y a pas en matière budgétaire une répartition simple entre un décideur, le Parlement, et un exécutant, le Gouvernement. Un tel schéma n'a d'ailleurs jamais existé à l'état pur et l'exécutif a toujours eu, peu ou prou

1. Le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution précise en effet que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

2. Selon l'expression de R. Stourm, in *Le Budget*, Librairie F. Alcan, 1912, 7^e éd. Cette même conception domine encore, par exemple chez M. Duverger qui écrit « Le domaine de l'exécution est relativement peu touché par l'évolution contemporaine des finances publiques sans doute parce qu'il s'agit au fond de questions purement administratives, qui ne mettent pas en cause les décisions elles-mêmes : par définition celles-ci sont prises, et il s'agit seulement de les appliquer » (in *Finances publiques*, PUF, 1978, p. 361).

selon les régimes politiques, de larges pouvoirs lui permettant d'adapter et de modifier en cours d'exécution l'autorisation budgétaire initiale (Section 1). Formellement cette dernière demeure certes « la pierre angulaire »³ du droit financier, mais sur le fond elle ne représente pas un acte exclusif de la décision budgétaire. Cette dernière appartient en réalité tant au Parlement qu'au Gouvernement lequel tout à la fois décide et exécute⁴.

— En second lieu, et c'est son autre grande caractéristique, la phase d'exécution sur le terrain de ses modalités administratives et comptables est restée longtemps marquée par une très grande stabilité et la permanence d'un modèle traditionnel (Section 2), fondé sur un corps de principes et de règles classiques destinés essentiellement à assurer la subordination la plus étroite des services⁵. Or en ce domaine, la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 et l'objectif majeur de modernisation qu'elle poursuit se sont traduits par des évolutions notables. Il en est découlé l'émergence d'un nouveau modèle de gestion financière publique (Section 3), fondé sur une **logique de management** appliquée au secteur public.

Section 1

Les pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre des lois de finances

286. On considérait autrefois que l'exécutif détenait dans la mise en œuvre des lois de finances un pouvoir subordonné à celui du législateur en ayant seulement à faire assurer l'exécution des choix budgétaires exprimés par le Parlement. Telle était la conception exposée par la doctrine classique à laquelle cependant n'ont jamais correspondu ni le droit ni la pratique.

En droit, l'exécutif a toujours détenu des pouvoirs très étendus lors de l'exécution et ce sous l'effet conjugué de deux éléments :

— le premier tient à la nature juridique des lois de finances qui n'ont qu'une valeur d'autorisation en matière budgétaire, ce qui n'emporte donc pour l'exécutif qu'une obligation relative d'exécution des dispositions qu'elles contiennent (§ 1) ;

— le second, qui est le plus important, tient aux différents dispositifs qui lui donnent la possibilité en cours d'exécution de modifier l'autorisation budgétaire et notamment d'adapter les crédits (§ 2). Combinés entre eux, ces différents dispositifs permettent d'assurer ce que l'on appelle un pilotage de l'autorisation budgétaire.

3. Selon l'expression de J.-F. Picard, *Finances publiques*, Litec, 1989.

4. On se reportera sur ces points à P. Amsselek, *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1966, et en particulier à ses réflexions sur « la nécessité de renouveler l'approche conceptuelle des institutions financières publiques », l'auteur soulignant que « les analyses qui continuent d'être centrées sur l'idée d'autorisation sont prises en porte à faux dès lors que l'idée d'autorisation ne permet plus de décrire le droit positif », p. 545 et s.

5. Sur ce point, cf. E. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière*, Rousseau, 1931, 6^e éd., qui voyait l'exécution du budget comme « un acte d'administration ».

— S'y ajoutent par ailleurs les écarts entre droit et pratique comme est amenée à le constater chaque année la Cour des comptes (§ 3).

§ 1. L'obligation relative d'exécution des lois de finances

287. L'exécution des opérations de recettes et de dépenses, bien qu'elle soit soumise au principe d'antériorité budgétaire⁶ c'est-à-dire à l'existence d'un acte législatif préalable, la loi de finances, n'est pas pour autant étroitement subordonnée aux prévisions de celle-ci. La loi de finances n'a en effet que *la valeur d'une autorisation budgétaire*. Il en résulte qu'elle n'emporte pas une obligation et une conformité absolue d'exécution. Autrement dit dans la mise en œuvre des lois de finances, les autorités – gouvernementales ou administratives – disposent d'une certaine latitude d'appréciation. Leur marge de manœuvre varie toutefois selon qu'il s'agit des recettes et des dépenses.

A Une obligation d'exécution plus contraignante pour les recettes

288. Pour l'exécution des recettes, les autorités gouvernementales, ainsi que les autorités administratives chargées de leur mise en œuvre, ne disposent en principe d'aucune latitude, d'aucun pouvoir d'appréciation.

1. La remarque ne concerne cependant *que les ressources fiscales pour lesquelles l'obligation d'exécution est stricte* car elle découle du principe du consentement annuel de l'impôt par le Parlement et du principe de légalité fiscale⁷. Ainsi, la perception de toute recette fiscale ne peut intervenir si elle n'a pas été *préalablement autorisée*. Par ailleurs, la matière fiscale étant de la compétence législative, toute recette autorisée doit être perçue *conformément aux dispositions en vigueur* pour les impôts existants, et le cas échéant, conformément aux dispositions nouvelles définies dans la loi de finances. Il s'ensuit que les autorités gouvernementales ou administratives ne peuvent à l'occasion de l'exécution *ni modifier la loi fiscale ni apprécier l'opportunité de la perception des recettes fiscales ou encore le choix des voies et moyens* de l'assiette et du recouvrement.

Aussi, s'agissant de l'exécution des ressources fiscales, l'étendue de l'initiative réglementaire et administrative est en principe des plus réduites, étant étroitement subordonnée aux prescriptions du législateur.

Cependant, en ce qui concerne *le montant* de ces recettes pour lequel la loi de finances ne donne qu'une évaluation, l'autorisation budgétaire a traditionnellement sur ce point valeur d'autorisation « illimitée »⁸, couvrant aussi bien les excédents que les insuffisances de recettes constatés par rapport à l'évaluation

6. Encore qu'il faut tempérer ce principe puisque comme on le verra l'exigence d'une autorisation parlementaire préalable n'est pas toujours requise (décrets d'avances, engagements de crédits par anticipation) ; sur le principe d'antériorité et son affadissement v. L. Saïdj, « Principe d'antériorité budgétaire », art. *Dict. encyclopédique de finances publiques, op. cit.*

7. Cf. *infra*, n° 606.

8. Cf. J. Magnet, *Éléments de comptabilité publique, op. cit.*

initiale ; il s'ensuit que les services administratifs doivent poursuivre l'assiette et le recouvrement des recettes fiscales conformément à la législation en vigueur, sans considération du montant évalué dans le document budgétaire.

2. *Pour les ressources autres que la fiscalité*, la valeur de l'autorisation parlementaire est plus atténuée dès lors qu'il s'agit de ressources à l'égard desquelles le pouvoir réglementaire dispose d'un domaine d'initiative important (redevances et rémunérations pour services rendus, produits des amendes autres que fiscales, revenus du domaine et des exploitations industrielles ou commerciales). À l'égard de ces ressources, elle s'apparente davantage à une *simple habilitation formelle*, le Gouvernement conservant en cours d'exécution la possibilité d'apporter des modifications aux recettes concernées⁹.

Cette valeur d'habilitation s'applique, de même, aux ressources d'emprunt. L'article de la loi de finances qui autorise l'exécutif à procéder à l'émission d'emprunts n'emporte pas une obligation ferme d'exécution. Il s'agit là encore d'une simple habilitation préalable par le Parlement qui laisse une grande latitude aux autorités chargées de la mise en œuvre.

B Une large latitude d'appréciation pour la mise en œuvre des dépenses

289. En comparaison de la stricte obligation d'exécution qui prévaut pour les recettes (sous les réserves indiquées précédemment), les lois de finances ont une portée bien différente pour la mise en œuvre des dépenses.

1. Une simple faculté d'utilisation des crédits

290. En premier lieu, elles n'ouvrent aux autorités gouvernementales et administratives qu'une *simple autorisation de dépenses*, et par conséquent une simple faculté d'utilisation ou d'emploi des crédits. La raison en est que les lois de finances *ne créent pas par elles-mêmes une obligation de dépenser*. Elles ne font qu'*autoriser la dépense*.

Ainsi l'inscription de crédits dans la loi de finances est une *condition préalable nécessaire* pour qu'une dépense puisse être régulièrement exécutée. Mais elle n'entraîne pas *ipso facto* une obligation d'emploi. À cet égard, la loi de finances n'est tout au plus qu'un *acte d'habilitation* qui ne crée pas en lui-même de droits à l'égard des tiers¹⁰ et cela en l'absence d'actes ou d'événements rendant l'État débiteur.

C'est donc dans la mise en œuvre des crédits que se vérifie pleinement l'assertion selon laquelle les lois de finances ne sont tout au plus qu'un cadre, un *plan financier*¹¹ laissant aux autorités chargées de l'exécution un large pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la dépense. Néanmoins, dans les faits ce pouvoir d'appréciation peut être sensiblement réduit par la nature des dépenses budgétaires ; tel est le cas lorsque celles-ci sont constituées d'une majorité de

9. *Ibid.*

10. Rappelé dans un arrêt du Conseil d'État (CE *Jaurou*, 28 mars 1924).

11. Sur cette notion, v. P. Lalumière, *Finances publiques*, A. Colin, 1975 ; v. égal. P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *Finances Publiques, Budget, Trésor*, 7^e éd., Montchrestien, 1996.

dépenses habituelles (que l'ordonnance de 1959 qualifiait de « services votés »), cette caractéristique a atténué considérablement la portée de la « non-obligation » de dépenser¹².

2. Une obligation très relative d'exécution conformément aux prévisions de l'autorisation initiale

291. En second lieu, et c'est sans doute l'aspect le plus important, l'utilisation des crédits, ou plus exactement leur gestion par l'exécutif peut s'écarter plus ou moins sensiblement des prévisions contenues dans l'autorisation parlementaire. Cette faculté tient aux assouplissements et dérogations qui depuis longtemps ont été apportés aux principes budgétaires traditionnels, notamment ceux d'annualité, d'universalité, de spécialité, en vue de donner à la gestion publique une certaine souplesse lors de l'exécution budgétaire. Cet objectif, qui n'est pas condamnable en soi, pose toutefois un problème de fond : celui de savoir comment concilier prérogatives parlementaires et efficacité de la gestion publique.

3. Un problème de fond : la conciliation des prérogatives parlementaires et de l'efficacité de la gestion publique

292. Les principes traditionnels d'annualité, d'universalité, de spécialité des crédits, constamment réaffirmés d'hier à aujourd'hui par le droit budgétaire, entraînent inévitablement des contraintes au regard de l'exécution. Il s'ensuit notamment que les autorisations de crédits votées par le Parlement sont non seulement spécialisées, c'est-à-dire données pour des catégories de dépenses précises (autrefois par *chapitre* dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, maintenant par *programme*, unité de spécialisation beaucoup plus large dans la loi organique du 1^{er} août 2001), mais qu'elles ne sont données aussi que pour un montant et une durée limités. Il en résulte donc une certaine rigidité. Ainsi les crédits ne peuvent être utilisés pour une autre catégorie de dépenses que celle pour laquelle ils ont été attribués, par ailleurs ils ne peuvent être dépassés, et enfin les crédits non consommés à la fin de l'année ne peuvent être conservés par les services administratifs auxquels ils avaient été attribués. D'un autre côté, sans ces principes, l'autorisation parlementaire n'aurait que la valeur d'une formalité bien artificielle si l'emploi des fonds était laissé à l'entière discrétion de l'exécutif et des services. D'où la nécessité – mais aussi la difficulté – de trouver un équilibre entre la protection des prérogatives parlementaires et les impératifs et aléas lors de l'exécution.

Cette problématique est loin d'être nouvelle. En matière d'exécution, les inconvénients d'une conception trop strictement entendue des principes de spécialité et d'annualité des crédits avaient depuis longtemps inspiré dans les législations antérieures des systèmes correctifs, soit par exemple pour pallier une insuffisante évaluation des prévisions initiales, soit encore pour atténuer les rigidités tenant à la règle de limitation dans le temps de l'utilisation des crédits. Fondée sur l'idée que le « Gouvernement doit être lié mais non pas ligoté »

12. V. M. Conan, *La non-obligation de dépenser*, Thèse Droit, 1992.

selon l'heureuse expression de P.-M. Gaudemet et J. Molinier¹³, la nécessité de mécanismes de régulation pour adapter en cours d'exécution des prévisions initiales inévitablement approximatives et imparfaites n'est pas par elle-même discutable. En revanche, dans la recherche d'un compromis entre l'indispensable efficacité de la gestion publique et la préservation des prérogatives parlementaires, il dépend des techniques offertes que les aménagements ultérieurs prennent le pas sur le principe de l'autorisation parlementaire. Tel était le véritable problème de fond que soulevait le droit budgétaire lorsqu'il permettait, comme dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, d'importantes modifications des crédits *par la seule voie réglementaire* et sans consultation du Parlement. Un problème auquel s'est efforcée de répondre la loi organique du 1^{er} août 2001 qui apporte sur ce point des évolutions non négligeables, en instituant sur l'ensemble des modifications de crédits en cours d'exécution un véritable droit à l'information du Parlement (cf. ci-après, § 2).

§ 2. La variété des dispositifs de modification des crédits en cours d'exécution

293. Les dispositifs qui permettent à l'exécutif de modifier en cours d'exécution les crédits prévus par une loi de finances sont présents depuis longtemps dans le droit budgétaire. On les retrouve dans la loi organique du 1^{er} août 2001, même si celle-ci prend soin de préciser que les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances, et que les modifications par voie réglementaire ne peuvent intervenir qu'**à titre exceptionnel** (cf. art. 7 IV de la loi).

Au-delà de l'apparente continuité des dispositifs, les changements introduits par la loi organique sont cependant importants. Elle apporte en effet des réaménagements sensibles de certaines procédures (en particulier les décrets d'avances, ou encore les fonds de concours, v. *infra*, n° 301). Surtout, au pouvoir de décision quasi-autonome qui était celui de l'Exécutif¹⁴ – et singulièrement du ministre des Finances¹⁵, elle tend à substituer un pouvoir d'exécution plus

13. P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *Finances publiques, Budget, Trésor, op. cit.*

14. V. sur ce point les analyses du doyen Trotabas, in L. Trotabas, J.-M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1978, p. 137 et s. ; par ailleurs, on lira P. Amselek, *op. cit.* qui relevait : « Il faut désormais distinguer, à côté du secteur de l'exécution relevant du gouvernement, un double secteur de décision : celui des décisions initiales et celui des décisions rectificatives... En principe, le pouvoir de décision initiale appartient au Parlement, mais ce principe connaît des exceptions. Dans le secteur des décisions rectificatives, en revanche, le gouvernement dispose de compétences étendues, compétences dont il se sert et qui restreignent d'autant la portée des décisions parlementaires initiales » (p. 557 et s.).

15. Sur cet aspect, v. B. Menasseyre, J. Hernandez, « Le jeu des acteurs dans l'élaboration du budget et son exécution », in *RFFP* n° 26-1989, qui soulignaient cette prééminence du ministre des Finances telle que l'organisait l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'ensemble des actes réglementaires ayant pour objet d'adapter ou modifier la destination et le montant des crédits étaient en effet de la compétence du ministre des Finances avec par ailleurs un contrôle de la légalité des actes réglementaires en matière budgétaire traditionnellement faible ; sur ce point, v. E. Oliva, « Le contrôle de la légalité des actes réglementaires en matière budgétaire », *RFFP* n° 47-1994 ; v. aussi C. Devos-Nicq, « Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire », *RFFP* n° 70-2000 ; Y. Dumarque, « Le Conseil d'État et l'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *RFFP* n° cit.

encadré. En effet, le Parlement doit dorénavant être informé et même consulté préalablement pour un grand nombre de modifications (v. *infra*, n° 490).

Les dispositions relatives à l'information et aux pouvoirs de contrôle ainsi élargis du Parlement sont entrées en application dès 2002. Celles relatives aux réaménagements apportés aux procédures le sont depuis le 1^{er} janvier 2006.

A Les modifications de la répartition des crédits

1. Les transferts et les virements de crédits : un assouplissement du principe de spécialité

294. Les possibilités données à l'exécutif de modifier en cours d'exécution la répartition des crédits sont toujours apparues comme nécessaires. On considérait notamment qu'il était indispensable de permettre un assouplissement du principe de spécialité qui, fondé sur le chapitre, pouvait entraîner une rigidité excessive¹⁶, et ce dans la mesure où les incertitudes en matière de prévision peuvent conduire soit à sous-estimer le coût de certaines dépenses soit, à l'inverse, à les majorer trop fortement. Le principe au demeurant ne fut jamais appliqué dans toute sa rigueur. Certes la loi du 29 janvier 1831 qui l'avait introduit précisait expressément que « les sommes affectées par la loi à chacun des chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents ». Mais un peu plus tard, sous le second Empire, fut institué au profit des ministres le droit de procéder à des virements entre chapitres, possibilité que la loi du 16 août 1871 allait en revanche interdire.

C'est surtout à partir de la Seconde Guerre mondiale que furent progressivement apportées des entorses à la règle, jusqu'à ce que l'ordonnance du 2 janvier 1959 fixe de manière précise les procédures permettant de modifier en cours d'exécution la répartition des crédits, soit par la technique du transfert, soit par celle du virement.

Ces deux procédures ont été reprises par la loi organique du 1^{er} août 2001.

2. Les transferts de crédits et les virements de crédits dans la loi organique du 1^{er} août 2001

295. Leur objet est le même que dans le cadre de l'ordonnance de 1959. Ils sont destinés à assouplir en cours d'exécution le principe de spécialité des crédits, à ceci près que l'unité de spécialisation introduite par la loi organique (le programme) est beaucoup plus large que la précédente (le chapitre) et qu'elle donne déjà infiniment plus de souplesse de gestion.

Les *virements* permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes relevant d'un même ministère. Par voie de conséquence, ils entraînent une modification de la destination de la dépense. Toutefois leur montant total au cours d'une même année est plafonné ; il ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés (art. 12-I).

16. E. Allix écrivait : « Avec la spécialité poussée à l'excès, plus d'initiative dans les services : une administration absolument passive aux ordres du Parlement », *op. cit.*, p. 14.

Les *transferts* permettent quant à eux de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts à condition toutefois que l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, corresponde à des actions du programme d'origine (art. 12-II). En d'autres termes il ne doit pas y avoir de changement de la destination de la dépense.

Les éléments de différence essentiels par rapport à l'ordonnance se situent sur deux plans :

— l'autorité compétente : les virements et transferts ne peuvent être effectués que par décret pris sur le rapport du ministre chargé des Finances (art. 12-III) ; jusqu'alors, cette condition n'était exigée que pour les virements, les transferts étant pris par simple arrêté ;

— l'information préalable et a posteriori du Parlement : d'une part les décrets de virements et de transferts ne peuvent être effectués qu'après information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et des autres commissions concernées ; par ailleurs l'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré dans les rapports annuels de performances joints à la loi de règlement et faisant connaître, par programme, les écarts avec les prévisions initiales ainsi que justifiant par titre les mouvements de crédits.

B Les modifications du montant des crédits

1. Les fondements : l'assouplissement nécessaire de la règle de limitation des crédits

a) La règle de limitation du montant des crédits

296. Le principe de spécialité des crédits n'a pas pour seule conséquence de contraindre à une utilisation des crédits conformément aux catégories de dépenses prévues. Il emporte aussi l'obligation, lors de l'exécution, de ne pas dépasser les crédits fixés, faute de quoi l'autorisation parlementaire n'aurait qu'une valeur purement formelle si elle n'était assortie d'aucune règle quant au montant du plafond de la dépense.

Au demeurant, la notion de *plafond* figure expressément dans la loi de finances, puisque la première partie du texte doit notamment comporter la fixation des plafonds des grandes catégories de dépenses.

D'un autre côté, la règle de la limitation des crédits trop strictement entendue – et son corollaire, à savoir l'interdiction de dépasser les crédits accordés – pourrait être une source évidente de blocages dans le fonctionnement de l'État dès lors que celui-ci peut se trouver confronté à une situation d'urgence qui ne souffre pas d'attendre le vote d'une loi de finances rectificative.

Aussi, depuis longtemps, le caractère limitatif du montant des crédits a fait l'objet d'aménagements et de dérogations. Présents dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, on les retrouve dans la loi organique du 2001.

b) Une règle dépourvue de portée générale

297. Tous les crédits n'ont pas un caractère limitatif. Certains ont une simple valeur indicative. Il en est traditionnellement ainsi de ceux qui sont relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions, dégrèvements, qui font l'objet de *crédits évaluatifs* (cf. *supra*, n° 182). On notera que l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait prévu une deuxième catégorie, les *crédits provisionnels* qui concernaient quant à eux des dépenses qui ne peuvent être arrêtées dans leur montant avec certitude ou dont le montant est difficilement susceptible d'être connu *a priori*. On ne retrouve plus cette deuxième catégorie dans la loi organique du 1^{er} août 2001.

La raison d'être de ces catégories spécifiques de crédits tient à la nécessité, pour certaines dépenses, de permettre à l'État de faire face à ses obligations de débiteur, quand bien même la dotation initialement prévue serait insuffisante. Le principe est ainsi que les dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs peuvent être payées *au-delà* des crédits ouverts par la loi de finances.

On observera que dans cette hypothèse, c'est-à-dire celle d'un dépassement des crédits initiaux, la loi organique du 1^{er} août 2001 organise une *information obligatoire* au profit des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le ministre des Finances doit leur indiquer les motifs du dépassement ainsi que les perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année (art. 10). Cette mesure a essentiellement pour intérêt de permettre aux parlementaires de mieux suivre l'exécution des charges de la dette publique, qui forment l'essentiel des crédits évaluatifs. Par ailleurs, les dépassements de crédits évaluatifs doivent faire l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

2. La diversité des procédés d'abondement des crédits en cours d'exécution

298. Le caractère limitatif des crédits s'impose aux autorités gouvernementales et administratives chargées de l'exécution. Toutefois le principe en est largement atténué par l'existence d'un certain nombre de mécanismes qui permettent en cours d'exécution d'abonder les crédits par la voie réglementaire.

a) L'abondement par le biais de décrets d'avances

299. Très tôt, au milieu du XIX^e siècle, le problème devait se poser de savoir comment concilier l'octroi au Parlement de prérogatives exclusives en matière d'ouverture et de fixation des crédits, avec la nécessité d'une certaine souplesse pour faire face éventuellement en cours d'exécution à l'insuffisance de ceux-ci¹⁷. Même à l'apogée du pouvoir budgétaire du Parlement sous la III^e République, la loi du 12 décembre 1879, tout en indiquant qu'« il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi », donnait à l'exécutif,

17. E. Allix estimait à cet égard que « les crédits additionnels sont une nécessité qui subsistera tant que ceux qui préparent et qui votent le budget ne seront pas infaillibles dans leurs prévisions », *op. cit.*, p. 244.

mais seulement en cas d'absence des chambres¹⁸ et uniquement pour certaines catégories de dépenses¹⁹, la possibilité d'ouvrir provisoirement par décret des crédits supplémentaires qui devaient être soumis à ratification ultérieure des chambres dès leur prochaine réunion.

Ce même principe, repris dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 figure également dans la loi organique du 1^{er} août 2001 mais avec des conditions très différentes. La caractéristique la plus essentielle est que le pouvoir quasi-autonome de l'exécutif dans le premier texte fait place dans le second à l'obligation qui lui est faite de consulter les commissions des finances des deux assemblées.

α) La procédure des décrets d'avances dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 (art. 11)

300. Des crédits supplémentaires pouvaient être ouverts par décret dans des conditions qui variaient selon que les crédits supplémentaires étaient destinés à abonder des crédits provisionnels ou limitatifs.

Ainsi *lorsqu'il s'agissait de crédits à caractère provisionnel*, des crédits supplémentaires pouvaient, en cas d'urgence, être ouverts par décrets d'avances pris sur rapport du ministre des Finances, leur ratification devant être demandée au Parlement dans la prochaine loi de finances ; l'avis du Conseil d'État n'était pas exigé comme pour les autres décrets d'avances relatifs aux crédits limitatifs.

En revanche, *lorsqu'il s'agissait de crédits limitatifs*, l'ordonnance distinguait deux cas : le cas d'« *urgence* », et celui d'« *urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

En cas d'*urgence*, des décrets d'avances pouvaient être pris *sous réserve* qu'il ait été établi par rapport du ministre des Finances au Premier ministre que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'était pas affecté (les décrets d'avances devaient faire l'objet d'une demande de ratification au Parlement dans la plus prochaine loi de finances).

En cas d'*urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* des décrets d'avances pouvaient intervenir (disparaissait ici la condition de préservation de l'équilibre financier), pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État ; ils devaient également faire l'objet d'une demande de ratification ultérieure au Parlement.

β) La procédure des décrets d'avances dans la loi organique du 1^{er} août 2001 (art. 13)

301. La distinction précédemment faite selon que les crédits supplémentaires sont destinés à abonder des crédits provisionnels ou limitatifs *n'existe plus* puisque la catégorie des crédits provisionnels est supprimée. Les décrets d'avances ne concernent donc que les crédits limitatifs.

18. Cette notion étant entendue dans un sens restrictif, excluant les cas d'ajournement spontané du Parlement ou sa dissolution par le Président de la République (cf. sur ce point P. Amselek, *op. cit.*, p. 338).

19. Les dépenses nécessitées par des circonstances urgentes et impérieuses ayant pour objet l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances.

Le principe est que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret dans des conditions qui varient selon qu'il y a urgence *ou* urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national.

En cas d'urgence, des décrets d'avances, pris sur avis du Conseil d'État et après avis des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans toutefois affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin les décrets d'avances doivent procéder à l'annulation de crédits ou constater des recettes supplémentaires.

La souplesse ainsi permise est cependant limitée. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits initiaux de la loi de finances de l'année. Par ailleurs, le projet de décret doit être soumis à la Commission des finances de chaque assemblée qui doit faire connaître son avis au Premier ministre dans un délai de 7 jours à compter de la notification qui lui en a été faite. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis des commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai.

La ratification des modifications apportées doit intervenir dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, la procédure est allégée. Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. En revanche un projet de loi portant ratification de ces crédits doit être déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

La Cour des comptes produit un rapport annuel sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance.

γ) Le recours aux décrets d'avance dans la pratique

302. Il a pu arriver dans le passé que l'ampleur du recours aux décrets d'avances leur donne comme on a pu le dire le caractère de « véritables lois de finances rectificatives en forme réglementaire »²⁰, ce qui n'est plus une caractéristique véritablement actuelle. Leur nombre qui varie généralement entre deux et quatre par an a connu une tendance à la baisse depuis 2009, alors que dans le même temps a augmenté le nombre de lois de finances rectificatives. Alors qu'on dénombrait quatre décrets d'avance en 2006, trois en 2007, 2008, 2009, deux en 2010, il n'y en a eu qu'un seul en 2011 et en 2012, années au cours desquelles il y a eu plusieurs lois de finances rectificatives (quatre en 2011, trois en 2012). De même, si leur volume global a été relativement stable de 2005 à 2008 (environ 1,6 milliard d'euros par an), il a notablement baissé à partir de 2009 (1,36 milliard d'euros en 2012).

Le recours aux décrets d'avances a fait depuis longtemps l'objet d'un certain nombre de critiques de la part de la Cour des comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances. Certaines d'entre elles sont toujours très présentes en dépit de l'apport de la LOLF à la modernisation du droit budgétaire. Il

20. B. Menasseyre, J. Hernandez, « La loi organique relative aux lois de finances et le jeu des acteurs administratifs », art. cit.

en est ainsi avec l'une des principales *causes* du recours aux décrets d'avances qui tient au phénomène de *sous-budgétisation* qui affecte de manière chronique les prévisions initiales de crédits dans la loi de finances initiale alors même que les besoins étaient connus. En ce sens comme le relève la Cour des comptes l'*urgence alléguée* qui exigée par le droit pour l'ouverture de crédits supplémentaires par voie réglementaire n'est « que la conséquence d'une imprévoyance »²¹.

b) *L'abondement des crédits par affectation directe de ressources*

303. On l'a déjà indiqué ; en dépit de la règle de l'universalité (cf. *supra*, n° 218) qui interdit en principe toute affectation préalable de ressources, certaines recettes peuvent être directement affectées à des services déterminés. Les deux procédures traditionnellement utilisées à cet effet sont d'une part celle des fonds de concours, d'autre part celle du rétablissement des crédits. La loi organique du 1^{er} août 2001 en institue une troisième : la procédure d'attribution de produits.

α) Les fonds de concours²²

304. C'est avec la technique des fonds de concours que la règle de l'universalité et celle de la limitation des crédits trouvent une atténuation sensible. Les services qui bénéficient de fond de concours (3,5 milliards d'euros en 2012) y gagnent une marge de manœuvre indéniable et sont moins soumis aux contraintes de la négociation budgétaire de droit commun.

Cette technique, d'abord introduite de manière limitée ne concernait à l'origine (loi du 6 juin 1843) que les seuls concours financiers apportés par des personnes privées à l'État. Élargie ensuite aux dons et legs (loi du 31 décembre 1907), la procédure est restée essentiellement restreinte, jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, aux seuls versements « volontairement mis à la disposition de l'État ».

L'ordonnance du 2 janvier 1959 avait élargi le champ des fonds de concours en créant la catégorie des « fonds par assimilation ». Elle avait prévu que des décrets pris sur rapport du ministre des Finances pouvaient *assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*. Pouvant donc très librement qualifier de « produits assimilés à des fonds de concours » un grand nombre de ressources, l'exécutif a disposé là d'une marge de manœuvre importante ; jusqu'en 1998, ces produits constituaient d'ailleurs la part majoritaire de l'ensemble (les 2/3 environ) tandis que les fonds de concours proprement dits ne représentaient qu'environ 1/3 du total. Mais surtout l'intérêt de la technique était que les règles de gestion s'avéraient beaucoup plus souples, avec notamment une faculté plus grande de report des crédits.

La procédure a connu cependant une évolution sensible dans les vingt dernières années, avec un certain nombre de mesures visant à une clarification et

21. Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, 30 nov. 2011.

22. V. notamment H. Message, « La procédure des fonds de concours », *RFFP* n° 26-1989.

une plus grande transparence. Ainsi, depuis 1985 des efforts ont été faits en vue d'une meilleure information du Parlement, qui ont réduit « l'opacité » qui jusque-là caractérisait le domaine (les parlementaires n'en avaient le plus souvent connaissance que tardivement, au moment du dépôt du projet de loi de règlement). L'élément surtout le plus notable a été une décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997²³, qui a eu pour conséquence une diminution du nombre de fonds de concours.

Ce mouvement de remise en ordre a représenté un progrès certain par rapport aux situations antérieures de confusions et de désordre. Toutefois la procédure des fonds de concours continuait à présenter un inconvénient majeur : celui de soustraire au débat parlementaire l'utilisation de sommes parfois considérables.

Il n'en est plus ainsi avec la loi organique du 1^{er} août 2001 qui a *supprimé les fonds par assimilation* et indique que désormais les recettes des fonds de concours sont *prévues et évaluées* par la loi de finances (art. 17 al. 3). En conséquence depuis 2006 et l'entrée en vigueur de l'article 17 de la LOLF, les fonds de concours sont donc *directement portés en recettes* au budget général, ou au budget annexe ou au compte spécial concerné, tandis qu'un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des Finances sur le programme ou la dotation bénéficiaire. Par ailleurs les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement doivent expliquer les écarts entre l'exécution et les prévisions initiales. Un décret du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 rappelle l'obligation pour chaque ordonnateur d'établir un compte rendu de gestion à adresser à la partie versante à la fin de chaque exercice.

Malgré des imperfections qui demeurent, les fonds de concours ont une utilité certaine. D'une part, ils répondent assez bien à un contexte contemporain marqué par le développement de pratiques partenariales de cofinancement et de « financements croisés » ; d'autre part, avec cette procédure la recette précède la dépense, ce qui facilite en trésorerie l'exécution du budget. Ces avantages expliquent l'extension dont elle a été l'objet dans les dernières années ; une circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 a ainsi prévu l'ouverture de fonds de concours locaux à la disposition des autorités déconcentrées. La Cour des comptes a toutefois recommandé que l'État se dote de moyens de contrôler le respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.

β) Les rétablissements de crédits

305. Cette procédure consiste à affecter directement à un budget déterminé certains crédits spécifiques qui proviennent soit de restitutions de sommes initialement payées au titre d'un programme déterminé, soit du produit de cessions de biens usagés initialement payés sur crédits budgétaires. Les rétablissements

23. Le juge constitutionnel a estimé que le rattachement de certains crédits par voie de fonds de concours n'était pas conforme aux dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Depuis, le régime du rattachement des crédits de fonds de concours a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 7 juillet 2005 (v. *Études et documents*, n° 57, La Documentation française, 2006).

de crédits – les plus importants se rencontrent traditionnellement au budget de la défense – interviennent par arrêté du ministre des Finances.

γ) La procédure d'attribution de produits

306. Avec la LOLF cette procédure s'est substituée aux fonds de concours par assimilation. Elle concerne les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État. Ces recettes, selon la règle de l'universalité, ne peuvent en principe être directement affectées au service concerné. Elles ne peuvent l'être qu'à titre dérogatoire, dans le cadre de la procédure d'attribution de produits qui nécessite un décret pris sur rapport du ministre des Finances. La loi organique du 1^{er} août 2001 précise que les règles relatives aux fonds de concours sont applicables aux recettes concernées. Ce qui signifie qu'elles doivent, elles aussi, être évaluées et portées dans la loi de finances.

c) *Les abondements indirects de crédits par la voie des transferts, virements ou reports de crédits*

307. Les transferts de crédits, et dans une moindre mesure les virements de crédits ont toujours constitué des procédés classiques²⁴ d'abondement indirect des crédits initialement ouverts ; cet abondement a pour caractéristique d'être réalisé de manière « horizontale », soit par modification du service utilisateur (transfert), soit par modification de la nature de la dépense (virement).

De même un autre mécanisme, le report des crédits (cf. *infra*, n° 312), a pour conséquence, lui aussi, de permettre des abondements indirects de dotations initiales, au moyen des crédits non utilisés de l'exercice précédent.

C Les modifications des crédits dans le temps

308. Les crédits qui sont mis à disposition par les lois de finances doivent être gérés conformément à la règle de l'annualité. Cette règle a *a priori* une double portée. Elle est d'une part contraignante puisqu'il en résulte que les crédits n'ont pas une durée illimitée dans le temps et qu'ils ne peuvent être utilisés que pour l'année pour laquelle ils ont été votés. Elle assure d'autre part une certaine sécurité puisque les services sont assurés pour l'année de disposer des crédits mis à leur disposition.

En réalité, la gestion des crédits dans le temps est rendue plus complexe qu'il n'y paraît en raison des deux types d'éléments suivants qu'il convient de prendre en compte. D'une part en effet le temps de l'exécution diffère dans ses modalités de celui de la prévision et par conséquent la règle de l'annualité en exécution présente certaines spécificités. D'autre part, même lorsqu'ils sont ouverts pour l'année, les crédits n'ont toujours qu'une valeur précaire. Dès lors qu'ils s'analysent, comme on l'a vu, comme une simple autorisation

24. On en prendra la mesure en lisant notamment E. Allix qui indique que « M. Fould, ministre des Finances sous le Second Empire, qui introduisit notamment la technique des virements en 1861 et 1862 croyait n'avoir découvert rien de moins que le moyen de supprimer à peu près complètement les crédits additionnels », *op. cit.*, p. 246.

juridique de dépenser et non comme un droit définitivement acquis par les services, ils sont donc toujours susceptibles d'être remis en cause.

1. Un temps de l'exécution différent du temps de la prévision

309. La règle de l'annualité est d'abord assouplie en matière d'exécution par les dispositions qui organisent le rattachement des opérations de recettes et de dépenses à un budget déterminé. On verra que deux systèmes possibles peuvent être retenus à cet égard : soit le *système de l'exercice*, soit le *système de la gestion*. Il existe par ailleurs un second élément d'assouplissement qui tient à ce que l'année d'exécution budgétaire est prolongée par un délai supplémentaire, dénommé *période complémentaire*.

a) *Le rattachement des opérations de recettes et de dépenses à un budget déterminé : système de l'exercice et système de la gestion*

310. Dans le *système de l'exercice*, les opérations exécutées sont rattachées à la loi de finances qui les a primitivement prévues et autorisées et ce quelle que soit la date de leur recouvrement encaissement ou décaissement effectif. Dans le *système de la gestion*, c'est l'inverse : le critère de rattachement des opérations est constitué par la date de leur encaissement ou décaissement effectif, indépendamment cette fois du fait générateur, c'est-à-dire de l'acte ou de l'événement qui a donné naissance à une créance ou à une dette.

La différence fondamentale entre les deux systèmes est qu'ils procèdent d'une logique différente.

Avec le *système de l'exercice*, la construction s'ordonne autour de l'autorisation parlementaire, source initiale des opérations d'exécution qui n'en sont que la conséquence ; ce système facilite le contrôle de l'exécution par rapport à l'autorisation initiale puisque toutes les opérations exécutées en vertu de cette dernière sont regroupées ensemble quelle que soit la date de leur achèvement. Encore faut-il bien entendu que les comptes puissent être arrêtés sans trop de retard. Or, de ce point de vue, le système de l'exercice comporte le risque de retarder considérablement la reddition des comptes qui ne peut intervenir qu'une fois exécutées l'ensemble des opérations qui se rattachent à une loi de finances déterminée.

Un tel inconvénient ne se retrouve pas en revanche dans le *système de la gestion* qui a l'avantage de donner une vue plus exacte des flux de trésorerie mais aussi de permettre une clôture plus rapide des comptes. La difficulté est que ceux-ci ne correspondent pas à un budget voté mais à plusieurs budgets. On ne peut donc avoir une vue d'ensemble de l'exécution d'un budget par rapport à l'autorisation initiale qui avait été donnée.

b) *Le système intermédiaire retenu dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 : entre système de l'exercice et de la gestion*

311. Le système défini à l'article 16 de l'ordonnance de 1959 précisé par un décret du 14 mars 1986 lui-même modifié par un décret du 26 décembre 1996, était issu d'une évolution qui avait conduit peu à peu du système de l'exercice à celui de la gestion, mais avec des aménagements. Appliqué sous l'Ancien

Régime, le système de l'exercice avait pour défaut majeur de prolonger indéfiniment les comptes ; comme l'a écrit P. Leroy-Beaulieu, avec lui « le budget était dans un perpétuel devenir »²⁵. Remanié par des textes successifs, le système de l'exercice a peu à peu été abandonné au profit d'un système intermédiaire entre celui de l'exercice et celui de la gestion.

Le dispositif retenu par l'ordonnance de 1959 reposait en effet sur des règles différentes selon qu'il s'agissait des recettes ou des dépenses.

— Pour les recettes, c'était le système de la gestion annuelle qui prévalait, ou encore si l'on préfère, le système de la gestion à « l'état pur » ; la règle était en effet que les recettes étaient rattachées au budget en vigueur l'année au cours de laquelle elles étaient encaissées ; le mécanisme était donc à l'opposé de celui des droits constatés.

— Pour les dépenses, c'était la date à laquelle les ordonnances et les mandats de paiement étaient visés par les comptables assignataires qui déterminait l'imputation de la dépense au budget en cours. Ici la règle était différente de celle des recettes puisque ce n'était pas la date effective du décaissement qui était le critère de rattachement, mais celle du visa du comptable public appréhendé comme entraînant ipso facto consommation et donc sortie des crédits budgétaires.

Par ailleurs et s'agissant des dépenses, l'autre élément de différence par rapport aux recettes était que l'année d'exécution se trouvait prolongée fictivement par « une période complémentaire » de un ou deux mois débordant sur l'année suivante et dont bénéficiaient les dépenses non ordonnancées ou non payées au 31 décembre. Ainsi étaient rattachés au budget de l'année précédente les mandats ou ordonnances de paiement se rapportant à des droits nés au cours de cette même année, lorsqu'ils étaient émis avant la date de clôture de ladite période complémentaire. On notera toutefois le net raccourcissement de cette période dans la dernière décennie avec l'objectif de permettre une production plus rapide des comptes. Une évolution dont s'était notamment félicité la Cour des comptes.

c) Le choix du système de la gestion dans la loi organique du 1^{er} août 2001

312. La loi a pris le parti d'une clarification et d'une simplification. La **comptabilité budgétaire** qu'elle institue – et qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget – comporte des règles de comptabilisation identiques pour les recettes et les dépenses. Dans cette optique, c'est le système de la gestion qui a été retenu. Ainsi :

— les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

— les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires.

Toutefois, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses, la loi prévoit la possibilité de prolonger l'exécution des opérations de l'année en cours par une *période complémentaire* mais dont la durée ne peut excéder vingt jours.

25. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Guillaumin, 1899, tome II.

Il en résulte inévitablement une certaine complexité²⁶.

Comme le souligne la Cour des comptes il s'ensuit que le solde d'exécution budgétaire peut donc être présenté sous deux formes :

— le **solde d'exécution budgétaire de l'exercice** qui comptabilise les décaissements et les encaissements relatifs à un exercice budgétaire, que ces opérations soient intervenues par anticipation à la fin de l'année précédente, ou entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année ou en période complémentaire au tout début de l'année suivante ;

— le **solde d'exécution budgétaire en gestion** qui comptabilise les décaissements et les encaissements effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre d'une année, que ces opérations soient intervenues au titre de celle-ci de l'exercice précédent (opérations tardives en période complémentaire) ou par anticipation de l'exercice suivant ;

La notion de *solde d'exécution budgétaire*, qui relève de ce que l'on qualifie de comptabilité budgétaire, ne doit pas être confondue avec le *solde des opérations de l'exercice* ou résultat patrimonial. Ce dernier enregistre les produits et les charges nés au cours de l'exercice conformément aux règles de la *comptabilité générale de l'État* (cf. *infra*, n° 398) qui a pour vocation de retracer par année l'ensemble des opérations de l'État et qui est fondée quant à elle sur le principe des droits constatés (art. 30).

Le bien-fondé de la période complémentaire est discuté par la Cour des comptes depuis plusieurs années compte tenu de l'existence d'une comptabilité générale en droits constatés qui permet parfaitement d'appréhender chaque année la réalité des charges des programmes et notamment des charges à payer en fin d'année. En 2005, dans son Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire, la Cour observait que l'existence d'une période complémentaire de vingt jours « ne se justifie plus aujourd'hui » et préconisait sa suppression. Un décret du 4 mai 2007 a certes « durci » les conditions de son application en la réservant aux seuls titres de recettes ou de dépenses émis au cours du dernier trimestre de l'année écoulée. Mais bien qu'ayant été annoncée sa suppression n'est pas encore intervenue.

2. Les procédés de modification des crédits dans le temps

313. Les procédés majeurs sont les reports et les annulations de crédits²⁷.

26. Comme l'a observé la Cour des comptes, « le droit budgétaire, autorise en définitive l'État à imputer sur le budget d'une année quatre types de dépenses et de recettes : celles encaissées ou décaissées au cours de l'année civile au titre de laquelle elles ont été autorisées ; celles décaissées ou encaissées en tout début d'année, en période complémentaire, au titre de l'année précédente ; celles décaissées ou encaissées en fin d'année par anticipation d'opérations de l'exercice suivant ; enfin celles décaissées ou encaissées au titre de l'exercice au début de l'année suivante en période complémentaire », *Rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'État, exercice 2007*, La Documentation française, 2008.

27. On doit y ajouter les anticipations de crédits qui consistent à engager des dépenses par anticipations au cours de la fin de l'année précédant le budget de l'année suivante ; v. J. Molinier, « Anticipation des crédits », art. *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*

a) *Les reports de crédits*

314. La règle de l'annualité a normalement pour conséquence que les crédits ne peuvent être utilisés que pour l'exercice au titre duquel ils sont attribués. Aussi pour pallier le risque d'une rigidité excessive et limiter les errements préjudiciables à une bonne gestion des crédits – les services étant parfois conduits en fin d'année à consommer dans la précipitation les crédits disponibles – des possibilités dérogatoires de report des crédits non utilisés ont toujours été instituées.

— L'ordonnance du 2 janvier 1959 se caractérisait à cet égard par un cadre complexe et inégal. Les possibilités de report de crédits variaient selon la nature des dépenses concernées, selon l'état d'avancement de l'exécution des dépenses, selon les comptes. Ainsi, il faut souligner l'extrême souplesse qui prévalait pour les crédits de paiement relatifs à des opérations en capital qui pouvaient être reportés par simple arrêté du ministre des Finances.

S'agissant des dépenses ordinaires, l'ordonnance permettait *pour certains crédits limitativement énumérés dans un état annexe de la loi de finances*, l'état H, que ceux-ci puissent donner lieu à report par simple arrêté du ministre des Finances (crédits d'entretien des monuments historiques, et des matériels militaires, crédits de coopération pour le développement...). Or la possibilité n'était pas négligeable dès lors que l'exécutif pouvait par ailleurs librement déterminer le nombre de chapitres qu'il désirait soustraire ainsi à la règle de l'annualité des crédits.

L'autre possibilité de reports de crédits relatifs à des dépenses ordinaires concernait les crédits correspondant à des dépenses engagées mais non encore ordonnancées, qui pouvaient être reportés dans *la limite du 1/10^e des crédits du chapitre intéressé* par arrêté du ministre des Finances.

S'ajoutaient par ailleurs les règles relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor pour lesquels le report était de droit.

Enfin, le report de crédits était également de droit commun pour les fonds de concours (cf. *supra*, n° 304) ce qui a pu constituer une incitation supplémentaire à utiliser abusivement cette procédure²⁸.

— Les règles relatives aux reports de crédits ont été à la fois **élargies et simplifiées par la loi organique du 1^{er} août 2001**. L'élargissement résulte de l'extension très sensible de la pluriannualité avec le dispositif des autorisations d'engagement qui s'applique non plus seulement aux opérations en capital mais également aux dépenses de fonctionnement. La simplification tient au critère de « disponibilité » qui prévaut désormais comme seul critère de report.

Ainsi, les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le *même* programme ou même, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs (la seule limite tenant à l'interdiction de majorer par ce biais les crédits relatifs à des dépenses de personnel).

28. Cf. notamment les cas d'abus qui avaient été déplorés par la Cour des comptes dans l'utilisation de la procédure des fonds de concours en vue de contourner la règle d'annualité, *Rapport au Président de la République, relatif à l'année 1990*.

Corrélativement, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Toutefois, le *report est limité dans son montant*. Il ne peut excéder une limite globale fixée à 3 % des crédits initiaux. Ce plafond peut cependant être majoré par une disposition de la loi de finances.

Dans les deux cas, les reports interviennent par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé. Les arrêtés de report doivent être publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

— La pratique : l'utilisation des reports de crédits à des fins de régularisation budgétaire

Les **reports de crédits** sont utilisés de manière récurrente *pour freiner* le déficit budgétaire de l'exercice. Ils résultent fréquemment soit du blocage ou de la mise en réserve des crédits ouverts pour l'année, soit du blocage de crédits déjà reportés et qui sont une nouvelle fois reportés dans le temps. Mais ils sont inhérents également **au caractère tardif des décisions budgétaires**. Il en est ainsi avec les lois de finances rectificatives (LFR) lorsqu'elles interviennent très tard en fin d'année (entre le 28 et 30 décembre ce qui est devenu une pratique systématique, cf. à titre d'exemple la troisième LFR de 2012 en date du 29 décembre 2012, la quatrième LFR de 2011 en date du 28 décembre 2011, ou encore la troisième LFR de 2008 du 30 décembre 2008). Dans ce cas une masse importante des crédits n'est mise que très tard à la disposition des ordonnateurs qui dès lors ne peuvent les utiliser qu'en partie, et parfois pas du tout sur l'année. Devant alors être reportés, ces crédits viennent ainsi compléter les crédits ouverts au titre de l'exercice suivant par la nouvelle loi de finances initiale ; en sorte que la loi de finances rectificative apparaît finalement dans ce cas comme une sorte de loi de finances initiale.

b) Les annulations de crédits : la précarité des crédits dans le temps

315. Comme on l'a vu, les crédits ouverts au titre d'un exercice n'emportent qu'une faculté d'utilisation en l'absence d'obligation juridique rendant l'État débiteur. De plus, ils ne créent pas davantage un droit définitif sur lequel l'Exécutif ou le Parlement ne pourraient revenir. Il en résulte donc une inévitable précarité des crédits dans le temps puisque ceux-ci peuvent être remis en cause en cours d'exécution. Le mécanisme essentiel à cet égard est celui des annulations de crédits. Il est avant tout utilisé comme instrument de régulation budgétaire.

α) Un instrument à la libre disposition du pouvoir réglementaire dans l'ordonnance de 1959

316. L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoyait que les crédits *devenus sans objet* en cours d'année pouvaient être annulés sur simple arrêté du ministre des Finances avec l'accord du ministre intéressé. Le mécanisme était fondé sur la nécessité, en cours d'exécution, d'adapter les autorisations de crédits aux circonstances nouvelles qui ne pouvaient être prévues lors de la préparation, ou de pouvoir remédier à une erreur ou à une insuffisance dans la prévision initiale. Dans la réalité, il a pris une tout autre dimension en ayant donné naissance à ce

que l'on a qualifié de « politique de régulation budgétaire »²⁹, intervenant essentiellement comme une « régulation *a posteriori* » dont l'objectif prioritaire est de limiter, ou plus exactement contenir lors de l'exécution, l'évolution des dépenses et par conséquent le déficit budgétaire. Le fondement de ce type de régulation est à rapprocher bien évidemment de deux éléments : le contexte initial de rigueur budgétaire dans lequel il s'est développé, puis, à partir de 1994, l'impératif croissant de maîtrise des finances publiques, et en particulier de réduction des déficits publics sous l'effet de la contrainte accrue de la construction européenne. Dans ce cadre, l'importance quantitative que peut prendre la politique de régulation pratiquée est directement fonction, bien évidemment, de l'étranglement de marge de manœuvre budgétaire dont dispose l'exécutif. En 1998 par exemple, et pour la première fois depuis plusieurs années la régulation avait été très limitée en raison notamment d'une nette amélioration des rentrées fiscales par rapport aux années précédentes.

Sur le terrain des modalités pratiques, *deux grandes techniques de régulation* des crédits ont pu être concurremment *utilisées par le ministre des Finances* ; la première consiste en des *blocages* ou « mises en réserve » (gels) de crédits suivis d'annulations régulières qui ont pour but de financer les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et non prévues par la loi de finances initiale ; la seconde consiste à recourir aux *reports de crédits* afin de retarder le plus possible leur utilisation par les services (v. *supra*, n° 314).

Ces dispositifs qui contribuent à accentuer le caractère incertain des masses budgétaires, sans compter des atteintes importantes au droit budgétaire et aux prérogatives du Parlement, ont été l'objet de critiques récurrentes de la part de la Cour des comptes.

Cette dernière estimait notamment que la pratique de la régulation « définitive » (annulation de crédits) procédait d'un fondement juridique inapproprié et qu'elle représentait donc un détournement de procédure dès lors que la condition de défaut d'objet requise par l'article 13 de l'ordonnance de 1959 n'était pas remplie. Elle soulignait par ailleurs que les annulations des crédits, lorsqu'elles atteignent un pourcentage significatif des crédits ouverts par la loi de finances initiale, limitent la portée du vote parlementaire et que de ce point de vue, elles ne sont donc pas sans ajouter au caractère artificiel et à la valeur bien précaire de l'autorisation parlementaire³⁰.

29. Sur un bilan de la politique de régulation budgétaire jusqu'en 1990, v. notamment A. Richard, « Projet de loi de finances rectificative pour 1991 », *doc. AN*, n° 23, 1992 ; cf. aussi Cour des comptes, *Constatations de la Cour sur la régulation budgétaire – lois de finances pour 1990 à 1993*, doc. mars 1995 ; v. également G. Orsoni, « Régulation budgétaire et non-utilisation des crédits dans l'exercice », *RFFP* n° 12-1985 ; « Les pratiques de régulation budgétaire », *RFFP* n° 68-1999 ; M. Conan, « La régulation budgétaire en quête de légitimité », *RFFP* n° 48-1994.

30. V. sur ce point L. Rabaté, M. Lévy-Rosenwald et C. Join-Lambert, « Le budget, quelles procédures pour la confiance » (*RFFP* n° 60-1997), qui constataient : « cette pratique des réductions proportionnelles, s'imposant à tous, généralise l'incertitude, prend un caractère structurel et bafoue les pouvoirs du Parlement ». V. encore les propositions qui ont été présentées à cet égard par le Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire tendant notamment à encadrer les pouvoirs de régulation budgétaire du gouvernement et demandant d'une part que ce dernier informe préalablement les commissions des finances des deux assemblées lors de toute mesure de régulation budgétaire, d'autre part que le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative soit rendu obligatoire au-delà d'un montant « très significatif » d'annulation (qui pourrait être fixé à 10 milliards

b) Un instrument relativement encadré par la loi organique de 2001 et la loi organique du 12 juillet 2005 qui l'a modifiée

317. – La loi organique du 1^{er} août 2001 avant sa modification par la loi organique du 12 juillet 2005 a entendu *essentiellement* consacrer un droit à l'information préalable du Parlement en matière d'annulations de crédits. Les nouvelles dispositions (qui ont été appliquées dès 2002), sont à la fois d'ordre **pragmatique et politique**.

Le caractère pragmatique tient à ce que les annulations de crédits ne sont pas seulement autorisées comme précédemment pour les crédits devenus sans objet, mais qu'elles le sont aussi à *titre préventif* afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (art. 14-1). Le mécanisme est donc affirmé expressément comme un instrument de régulation budgétaire, ce qu'il était déjà dans la pratique mais *non en droit*.

Le caractère politique tient à l'encadrement du pouvoir réglementaire, réalisé par diverses mesures (art. 14-1) qui sont les suivantes.

D'une part, le montant des crédits annulés ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours et par ailleurs, un décret ne peut être annulé que par un décret pris sur le rapport du ministre des Finances (un simple arrêté de ce dernier était jusqu'alors suffisant).

D'autre part et surtout, avant sa publication, tout décret d'annulation doit être transmis pour information aux commissions des finances et aux autres commissions concernées. Cette obligation d'information s'étend à *tout acte*, quel qu'un soit la nature, qui a pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles (art. 14 III). Sont donc concernées ici les décisions de gel des crédits.

Les annulations de crédits qui étaient devenues relativement faibles depuis plusieurs années ont connu une augmentation sensible en 2012 (2,7 milliards d'euros), représentant plus du double des sommes annulées en 2011, afin d'assurer l'objectif de déficit public de 4,5 % du PIB. Elles se sont faites majoritairement au sein de la réserve de précaution (v. ci-après).

— **La loi organique du 12 juillet 2005** qui a modifié certaines dispositions de celle du 1^{er} août 2001 a révisé assez sensiblement en effet les modalités de la régulation budgétaire en permettant dès le PLF initial de prévoir une **réserve de précaution**. (v. supra, n^o 238). Les crédits qui sont mis en réserve (en 2012 ils ont représenté comme en 2011 0,5 % des crédits ouverts en LFI pour les dépenses de personnel mais ont été portés à 6 % des crédits relatifs aux autres dépenses, contre 5 % en 2011) ont vocation soit à être annulés pour financer des dépenses nouvelles ou imprévues, soit à être débloqués et rendus disponibles pour les responsables de programme.

La LOLF a par ailleurs sensiblement approfondi l'information préalable du Parlement en la matière. Son article 9 (devenu art. 51 de la LOLF) prévoit une présentation dans le projet de loi de finances de l'année des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement. Cette information doit notamment préciser pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour

de francs) (Rapport AN du 27 janv. 1999). Des propositions qui ont été largement reprises dans la loi organique du 1^{er} août 2001.

les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, avec ces nouvelles dispositions, les conditions de mise en œuvre de la régulation budgétaire satisfont mieux l'objectif de transparence qui est recherché dans le cadre de la LOLF. Autre aspect positif : la mise en réserve de précaution est désormais intégrée par les gestionnaires et en conséquence elle peut être anticipée par eux. Elle est donc moins de nature à perturber la gestion que les pratiques de régulation antérieures.

§3. Les écarts entre droit et pratique dans la gestion des crédits

318. La Cour des comptes, qui examine chaque année les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice écoulé, a constaté qu'un certain nombre d'innovations introduites par la LOLF étaient venues réduire les risques d'irrégularités dans la gestion budgétaire. Il en est notamment ainsi avec la globalisation des crédits par programmes qui a assoupli nettement les conditions d'utilisation des crédits.

La Cour relève toutefois chaque année que certaines anomalies au regard des règles budgétaires continuent à subsister même si elles ont un caractère relativement mineur (anticipation de crédits résultant du paiement de dépenses sur crédits non disponibles ouverts par la LFR de fin d'année avant que celle-ci ait été publiée, reports de crédits et transferts de crédits non conformes aux prescriptions de la loi organique). Les principales irrégularités de fond concernent essentiellement la pratique des sous-estimations de crédits et des reports de charges à l'exercice suivant. Les sous-estimations de crédits sont irrégulières et contraires au principe de sincérité budgétaire dès lors que les charges correspondantes étaient pour la plupart connues et prévisibles. Dans la mesure où elles rendent nécessaires des ouvertures de crédits complémentaires qui interviennent tardivement dans le cadre de la loi de finances rectificative, elles sont à l'origine des reports de charges à l'exercice suivant.

Section 2

Le cadre classique de l'exécution administrative du budget³¹

319. La mise en œuvre des choix budgétaires, c'est-à-dire des opérations de recettes et de dépenses, relève traditionnellement d'un cadre juridique qui était traditionnellement dénommé *droit de la comptabilité publique*³². Jusqu'à une

31. On examine ici l'exécution dans ses aspects administratifs et comptables ; Sur l'exécution financière, cf. *infra*, n° 491.

32. Cf. G. Montagnier, *Précis de comptabilité publique*, Dalloz, 1975 ; J. Magnet ; *Comptabilité publique, op. cit.* ; *Éléments de comptabilité publique, op. cit.* ; M. Prada, A. Sonrier, *La comptabilité*

date récente, et plus précisément le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ce cadre procédait d'un texte pris dans les débuts de la V^e République, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) qui avait eu pour objet en son temps de moderniser le cadre existant. Tout en répondant partiellement à cet objectif, le décret du 29 décembre 1962 avait très largement fait œuvre de stabilité en pérennisant les principes fondamentaux de l'exécution des opérations des budgets publics -notamment le principe de séparation ordonnateur – comptable public – apparus au XIX^e siècle et repris dans les différents textes s'étant depuis lors succédés³³.

Presque 50 ans après sa parution, le décret du 29 décembre 1962 a été remplacé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La révision du règlement général de 1962 était devenue indispensable compte tenu des profondes innovations introduites lors de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 sans que la réglementation en vigueur pour les procédures d'exécution ait fait l'objet d'une réforme concomitante.

Le nouveau décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a mis fin à une situation d'incertitude juridique qui résultait d'un certain nombre d'écarts entre le droit et la pratique. Non seulement la plupart des dispositifs conçus pour la mise en œuvre de la LOLF, qu'il s'agisse des acteurs (responsables de programmes, de BOP...), de la nomenclature budgétaire opérationnelle (budgets opérationnels de programme – BOP –, unités opérationnelles de programme – UOP –) ou encore de la refonte des contrôles (contrôle hiérarchisé, contrôle partenarial, contrôle interne, contrôle de gestion) n'avaient aucune base juridique légale ou réglementaire en étant issus essentiellement de circulaires, mais la plupart d'entre eux était en contradiction avec le droit existant (en matière de contrôle de la dépense notamment).

Au regard de cette situation, il y avait donc urgence à ce que la pratique et le droit soient à nouveau en concordance. C'est l'apport heureux qu'a réalisé le décret du 7 novembre 2012 en dépit du retard avec lequel il est intervenu. Le nouveau décret n'a pas seulement « juridicisé » les nouveaux dispositifs conçus pour la mise en œuvre de la LOLF. Il comporte également des innovations, et notamment un champ d'application élargi à l'ensemble des administrations publiques et aux personnes morales de droit public, dépassant nettement ainsi la vision limitée du décret de 1962 qui ne concernait que l'État, les établissements publics nationaux, les collectivités locales et leurs établissements publics. Il promeut par ailleurs une vision d'ensemble de la gestion financière publique qui associe le volet budgétaire et le volet comptable et qui intègre les nouveaux concepts de la logique d'objectifs et de résultats (programmation, démarche de performance, contrôle interne, contrôle de gestion...) aux principes traditionnels de la comptabilité publique. Novateur, le décret de 2012 s'inscrit en même

publique, 2^e éd., Berger-Levrault, 1985. Pour une réflexion d'ensemble consulter *La comptabilité publique, continuité et modernité*. Actes du colloque organisé par le Comité d'histoire économique et financière, Imprimerie Nationale, 1995, 558 p.

33. Ordonnance du 31 mai 1838, décret impérial du 31 mai 1862, tous deux portant règlement général sur la comptabilité publique.

temps dans la continuité, assurant ainsi « la prospérité de l'héritage »³⁴ issu de principes nés pour l'essentiel au XIX^e.

Le cadre budgétaire et comptable qu'il définit reste donc largement marqué par le modèle traditionnel de la comptabilité publique : un modèle centré sur la préoccupation de régularité. On le présente ci-après au regard des trois domaines essentiels qui le caractérisent : la détermination des acteurs compétents (§ 1), les procédures dans lesquelles ils doivent agir (§ 2), et enfin les responsabilités qu'ils encourent (§ 3).

§ 1. Les acteurs compétents : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics

320. Parmi les principes fondamentaux qu'il énonce dans son Titre I, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique réaffirme le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, principe cardinal s'il en est de la comptabilité publique traditionnelle.

La détermination des acteurs compétents pour l'exécution des recettes et des dépenses publiques repose en effet en droit français sur un principe fondamental : celui de la séparation entre ordonnateurs et comptables³⁵. D'origine ancienne³⁶ – introduit d'abord pour les recettes par des décrets du 24 vendémiaire et 17 frimaire An III, pour les dépenses dans une ordonnance royale du 14 septembre 1822, repris par la suite dans l'ordonnance du 31 mai 1838, puis systématisé dans le décret du 31 mai 1862 – ce principe a donné lieu à un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique dans lequel la préoccupation de régularité est essentielle. C'est ce modèle spécifique que reprend le décret du 7 novembre 2012 en lui apportant toutefois un certain nombre d'adaptations (A). L'ambition a été que le modèle traditionnel de l'exécution budgétaire soit plus adapté aux évolutions contemporaines. Il se présente incontestablement comme un modèle en évolution (B).

A Un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique

321. L'objectif premier du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public est d'assurer un *contrôle de régularité* le plus étendu possible

34. Selon l'heureuse formule d'O. Gloux, « Décret sur la gestion budgétaire et comptable publique, la prospérité d'un héritage », in *Gestion et finances publiques*, n° cit.

35. Art. 3 du décret du 29 déc. 1962 : « Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévision de recettes et de dépenses des organismes publics incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics ». V. L. Saïdj, « Séparation des ordonnateurs et des comptables », art. *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit.

36. Sur l'histoire des règles administratives et comptables, v. M. Bottin, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », in *Histoire du droit des finances publiques*, Economica, 1987, vol. 1 ; dans le même ouvrage v. J. Magnet, « La comptabilité publique à l'âge classique ». Cf. également « L'histoire de la comptabilité publique », in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, op. cit.

de la gestion financière. C'est la raison pour laquelle il comporte deux éléments essentiels : d'une part une division organique et fonctionnelle des compétences, d'autre part l'indépendance et l'incompatibilité des fonctions.

1. Une division organique et fonctionnelle des compétences

322. Le schéma est à la fois simple et rigoureux : l'exécution de toute opération financière publique requiert, sous réserve de quelques infléchissements (cf. *infra*, n° 341), l'intervention successive de deux catégories distinctes d'acteurs dont les fonctions sont nettement délimitées : l'ordonnateur et le comptable public.

a) L'ordonnateur³⁷

α) Les fonctions de l'ordonnateur

323. Dans la conception française, l'ordonnateur est un *agent d'autorité*, administrateur élu ou nommé, qui, placé à la tête d'un ministère, d'une collectivité, d'un établissement, d'un service, est amené à exercer *en sus* de ses fonctions administratives principales, des attributions financières en recettes ou en dépenses. C'est donc *seulement* en sa qualité de décideur ou de chef de service qu'il est doté de celle d'ordonnateur ; en d'autres termes la fonction d'ordonnateur n'est jamais que l'accessoire d'une mission d'administrateur exercée à titre principal.

Bien qu'assurée à titre complémentaire, la compétence de l'ordonnateur n'en est pas moins très vaste ; elle couvre en effet une large partie du processus d'exécution des recettes et des dépenses (cf. *infra*, n° 341), à l'*exclusion toute-fois du maniement des fonds publics*. Elle est par ailleurs *fondamentale*. Il appartient à l'ordonnateur selon l'article 10 du décret GBCP du 7 novembre 2012 de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses, autrement dit d'en mettre en œuvre le processus.

Les ordonnateurs selon l'article 11 du décret GBCP constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de les recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses. L'étendue de cette compétence varie néanmoins selon qu'il s'agit d'une opération de recette ou de dépense. (sur les procédures d'exécution en la matière cf. *infra*, n° 341). En *dépenses*, pour lesquelles l'autorisation de crédits n'ouvre qu'une simple faculté d'emploi, sauf engagement antérieur rendant l'État débiteur, l'ordonnateur détient une compétence plus large qu'en matière de recette : en effet, se situant à l'origine du processus d'emploi des fonds, il lui appartient de décider de la mise en œuvre effective de la dépense. En cela, l'ordonnateur dispose d'un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de cette dernière.

À cette mission traditionnelle vient s'ajouter celle plus nouvelle relative à la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits prévue par le 2^e alinéa de l'article 11 du décret GBCP qui étend les fonctions des ordonnateurs de l'État à ce nouveau champ.

37. V.S. Thébault, *L'ordonnateur en droit public financier*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2007 (Bibliothèque de Finances Publiques et fiscalité).

β) Les catégories d'ordonnateurs

324. On peut comprendre qu'en raison de cette compétence étendue la qualité d'ordonnateur ne corresponde pas systématiquement à celle d'administrateur ou de fonctionnaire, ce qui entraînerait une dilution trop grande des responsabilités. Si l'ordonnateur est *toujours* un administrateur, et parfois un fonctionnaire, il est *avant tout* un agent d'autorité. Et c'est bien à ce titre qu'il peut avoir la qualité d'ordonnateur.

Néanmoins, tous les ordonnateurs ne détiennent pas la même position dans la hiérarchie des services. Le droit de la comptabilité publique distinguait traditionnellement deux catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires ; ces deux catégories sont reprises dans le nouveau décret de 2012 (art. 10, 74 et 75).

— Les ordonnateurs principaux sont les ministres pour le budget de l'État, le directeur de l'établissement pour les budgets des établissements publics³⁸.

— Les ordonnateurs secondaires sont des agents administratifs en fonction dans une circonscription territoriale déterminée auxquels les ordonnateurs principaux ont confié une délégation de pouvoir dans le cadre de la gestion déconcentrée des services. Les préfets sont en principe les ordonnateurs secondaires de droit commun des services déconcentrés de l'État. Mais certains services peuvent avoir leur propre ordonnateur secondaire (service de l'éducation, de l'armée...).

— Ordonnateurs principaux et secondaires sont autorisés par le RGCP à déléguer leur signature à des ordonnateurs délégués ; la pratique en est fréquente dans les ministères où les ministres ordonnateurs sont conduits à déléguer leur signature à certains membres du cabinet. Mais la délégation n'est qu'une commodité administrative, qui n'a pas pour effet de dessaisir l'autorité délégante de sa compétence. Toute différente est la position des ordonnateurs suppléants, fonctionnaires désignés aux seules fins de remplacer temporairement les ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués, en cas d'absence de ceux-ci ou d'empêchement.

On observera enfin que la compétence étendue des ordonnateurs n'a jamais signifié qu'ils accomplissent par eux-mêmes l'intégralité des tâches nécessaires au processus d'exécution ; celles-ci peuvent être faites – et le sont d'ailleurs – par des fonctionnaires n'ayant pas la qualité d'ordonnateur. Mais les ordres de recettes et de dépenses proprement dits ne peuvent être émis que par les seuls ordonnateurs.

γ) L'ordonnateur et les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire

325. Le décret de 2012 officialise expressément l'existence de nouveaux acteurs de la gestion budgétaire : *responsable de programme* (art. 70), *responsable de budget opérationnel de programme* (art. 71), *responsable d'unité opérationnelle* (art. 72). Conçus dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, ces nouveaux acteurs n'avaient pas été pris en compte par le droit jusqu'alors. Le

38. Pour les collectivités territoriales, l'ordonnateur principal est le maire pour la commune, le président du conseil général pour le département, le président du conseil régional pour la région : l'ordonnateur des établissements publics locaux est le directeur de l'établissement.

décret y ajoute un nouvel acteur, *le responsable de la fonction financière ministérielle* (art. 69). Désigné par le ministre, il est chargé dans chaque ministère de coordonner la préparation et l'exécution du budget au sein du ministère ainsi que de coordonner l'élaboration des projets et des rapports annuels de performance. Ces nouveaux acteurs se voient attribuer de plein droit la qualité d'ordonnateur par l'article 73.

Ainsi étendue aux nouveaux acteurs de la gestion budgétaire, la qualité d'ordonnateur se trouve articulée, par voie de conséquence, à la logique d'objectif et de résultat. Par suite, et tout au moins dans les textes, la fonction d'ordonnateur n'est donc plus seulement centrée sur la seule préoccupation de régularité comme dans le modèle classique.

b) *Le comptable public*³⁹

326. À la différence des ordonnateurs, c'est à titre principal et en leur qualité d'agents publics spécialement chargés d'un emploi de comptable que les comptables publics interviennent dans le processus d'exécution. L'autre différence, non moins notable, est qu'ils ont l'exclusivité du maniement des fonds publics, laquelle entraîne une responsabilité pécuniaire personnelle lourde.

α) La qualité de comptable public

327. Les comptables publics relèvent d'un statut de droit public et de règles communes (v. 2 ci-après). Nommés par le ministre du Budget ou avec son agrément, ils forment une catégorie particulière d'agents publics (art. 13 du décret GBCP de 2012) qui, en sus du statut du corps de fonctionnaires qui est le leur, sont assujettis à des qualités aux règles particulières du droit de la comptabilité publique qui définit leurs missions et leur responsabilité.

Devant être accrédités auprès des ordonnateurs, les comptables publics sont notamment tenus avant d'entrer en fonction de constituer des sûretés. Leur responsabilité financière est assurée ou garantie par une hypothèque légale sur leurs biens et par un cautionnement ou, ce qui est le plus souvent le cas, grâce à un système de cautionnement mutuel par l'engagement d'une caution solidaire. Le montant de la garantie, fixé par arrêté du ministre du Budget, est apprécié en fonction de l'importance du poste comptable.

β) Les catégories de comptables publics

328. Les comptables publics (environ 9 000 agents au total) se répartissaient traditionnellement en réseaux plus ou moins spécialisés.

— Le premier de ces réseaux par son importance en nombre a toujours été celui des comptables du Trésor qui relevaient traditionnellement de la Direction générale de la comptabilité publique. Celle-ci ayant été fusionnée en 2008 avec la Direction générale des impôts au sein de la Direction générale des finances publiques (cf. supra, n° 162), le réseau des comptables du Trésor a été l'objet de restructurations importantes. La fusion a notamment eu pour conséquence une

39. V. F. Akhoun, *Le statut de comptable public*, préf. M. Bouvier, LGDJ, Lextenso éditions, 2008, (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité) ; consulter également J. Magnet, *Les comptables publics*, 2^e éd., LGDJ, 1998, coll. Systèmes.

refonte des corps et des statuts des personnels et la disparition de corps anciens (comme celle du corps des trésoriers-payeurs généraux remplacé par celui des administrateurs généraux des finances publiques).

— La fusion a eu pour conséquence plus générale la disparition de la dénomination de comptable du Trésor à laquelle est venue se substituer la nouvelle qualification de comptable public de l'État qui englobe désormais les différents réseaux antérieurs (comptable des budgets annexes, comptable de la direction générale des douanes et des droits indirects...).

— L'article 79 du décret de 2012 énumère 6 catégories de comptables publics de l'État : les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les comptables des services déconcentrés de la DGFIP et de la direction générale des douanes et des droits indirects, les comptables des budgets annexes, les comptables des comptes spéciaux, les comptables spéciaux définis par des dispositions réglementaires spécifiques, le comptable centralisateur des comptes de l'État.

D'un point de vue hiérarchique, demeure la distinction entre *comptables supérieurs et comptables subordonnés* ; .

De même mais cette fois d'un *point de vue fonctionnel*, c'est-à-dire selon les tâches qui sont les leurs dans l'exécution des opérations financières, les comptables publics sont dits aussi *principaux* ou *secondaires* (art. 15) ; les premiers sont directement tenus de rendre leurs comptes au juge des comptes, tandis que les seconds ne les rendent que par l'intermédiaire des comptables principaux dont ils relèvent ;

Les comptables publics se répartissent également entre comptables *assignataires* et comptables *correspondants*. Les premiers sont ceux qui sont expressément désignés pour exécuter certaines opérations dont ils assurent la responsabilité. Les seconds ne peuvent agir que pour le compte des premiers et sous leur responsabilité. Ainsi, en matière d'impôts directs, les comptables assignataires sont ceux de la circonscription du lieu d'imposition des contribuables et ce tant que celui-ci n'est pas modifié par suite de changement de résidence de ces derniers.

Selon une classification traditionnelle, on distingue aussi les *comptables en deniers* (chargés principalement du maniement des fonds) et les *comptables d'ordre* dont la vocation est davantage d'assurer la centralisation des comptes.

γ) Les missions traditionnelles du comptable public

329. Définies par les articles 11, 12, 13 du décret du 29 décembre 1962, elles ont été reprises par le décret du 7 novembre 2012 (art. 13, 14, 18, 19, 20). Elles font également l'objet de l'article 31 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Les comptables publics ont ainsi l'obligation :

— de tenir la comptabilité générale ; de prendre en charge et recouvrer les ordres de recouvrer et de payer qui leur sont transmis par les ordonnateurs ; d'assurer le maniement des fonds (encaissement des recettes, paiement des dépenses) d'assurer la conservation des fonds et valeurs dont les organismes publics sont dépositaires, de conserver les pièces justificatives des opérations exécutées (art. 18).

— Par ailleurs, ils doivent exercer un contrôle de régularité des ordres de recettes et de dépenses qui sont émis par les ordonnateurs (art. 19). Ce contrôle qui s'exerce a priori, avant l'encaissement ou le décaissement effectif, est à la base de la séparation organique des autorités chargées de l'exécution. Ce qui suppose leur indépendance les unes vis-à-vis des autres, puisqu'en cas d'irrégularité le comptable public est tenu, comme on le verra, de refuser d'exécuter l'ordre de l'ordonnateur.

δ) La LOLF et l'évolution du rôle des comptables publics⁴⁰

330. La loi organique de 2001 a entraîné des évolutions importantes du rôle des comptables publics. Il en est notamment ainsi compte tenu de la nouvelle comptabilité qu'elle a introduit (cf. *infra*, n° 398) et qui a notamment pour conséquence de donner à leur mission proprement comptable une importance quantitative et qualitative qu'elle n'avait pas antérieurement.

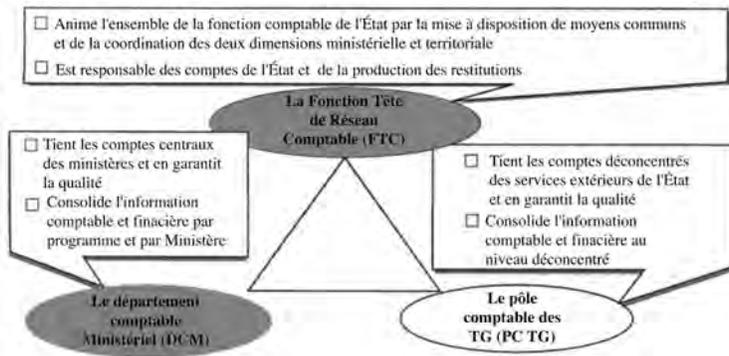
Les comptables publics ont désormais l'obligation de produire les comptes de l'État dans leurs trois dimensions (budgétaire, générale et d'analyse des coûts (art 18). Ils doivent en outre s'assurer de la *sincérité des enregistrements comptables* ainsi que du respect des procédures. Cette mission qui est expressément définie à l'article 31 de la loi organique du 1^{er} août 2001 résulte du principe de sincérité qui a été introduit dans le texte de la loi et qui a désormais une valeur constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le comptable public est ainsi mené à jouer un rôle accru dans la production et la restitution de l'information comptable, étant à souligner que *ce rôle n'est pas exclusif* et que les *ordonnateurs participent également à la production de l'information comptable* en ayant à tenir une comptabilité des engagements.

Mais l'évolution du rôle du comptable public résulte aussi d'une rénovation en profondeur des processus d'exécution, particulièrement en ce qui concerne la chaîne de la dépense. Dans ce cadre, le contrôle *a priori* de la dépense qu'il assurait jusqu'alors traditionnellement connaît un allègement substantiel. Au contrôle tâtonnant et exhaustif dont faisait l'objet chaque acte de dépense, s'est substitué en effet un contrôle dit *hiérarchisé et partenarial*, c'est-à-dire un contrôle qui n'est plus systématique comme auparavant mais qui est modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages. Cet allègement du contrôle intervenu dès la mise en œuvre de la LOLF a été officialisé par le décret du 7 novembre 2012 (art. 42) (v. *infra* n° 431). Parallèlement, des modifications importantes ont été apportées aux structures administratives comptables. La plus notable a été la création dans chaque ministère d'un *département comptable ministériel* (DCM), le dispositif ayant été généralisé en 2005. Cette nouvelle structure est l'un des fers de lance de la mise en place de la LOLF et de la nouvelle comptabilité de l'État au sein des ministères. Depuis 2007 le DCM est en effet comptable assignataire des opérations centrales (en dépenses et en recettes) de son ministère et il en tient également la comptabilité.

40. Cf. *Quel comptable pour les comptes publics au XXI^e siècle*, Rapport FONDAFIP, 2010 (www.fondafip.org). V. égal. J. Bassères, « Quelles évolutions de la fonction comptable ? », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, ouvrage collectif sous la direction de M. Bouvier, LGDJ, 2004.

La nouvelle organisation comptable



Source : Ministère de l'Économie et des finances.

2. L'indépendance des autorités et l'incompatibilité des fonctions

331. C'est la seconde caractéristique classique du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables publics.

a) L'indépendance des autorités

332. Dans la perspective de l'objectif fondamental de régularité qui sous-tend le principe, l'ordonnateur et le comptable public sont placés dans une situation d'indépendance mutuelle, certains textes renforçant encore cette indépendance vis-à-vis des tiers.

α) L'indépendance des autorités entre elles

333. Elle est assurée d'abord par le statut organique différent qui est le leur dans l'organisation des services financiers (cf. *supra*, n° 320). L'élément clef de cette indépendance est celle des comptables publics qui, appartenant à une catégorie particulière d'agents publics nommés par le ministre du Budget ou avec son agrément, ne sont pas placés dans une situation de subordination vis-à-vis de l'ordonnateur. Celui-ci ne détient aucun pouvoir hiérarchique sur eux, réserve étant faite de ceux des comptables publics agissant ès qualités auprès du ministre des Finances ordonnateur principal.

Mais même dans ce dernier cas, l'indépendance du comptable public vis-à-vis de l'ordonnateur résulte en droit de ce qu'il tient sa mission non pas de l'autorité administrative qui le nomme et dont il dépend hiérarchiquement, mais de la loi qui définit les obligations qui sont les siennes. Ainsi, quand bien même il est soumis en tant que fonctionnaire au régime d'obligations de droit commun de la fonction publique, le comptable a cependant dans l'accomplissement de ses fonctions une *obligation d'obéissance limitée*⁴¹. Il est tenu par

41. V. J. Magnet, *Les comptables publics*, op. cit. ; v. également L. Saïdj, art. cit.

exemple de ne pas déférer à un ordre irrégulier qui lui serait donné par l'ordonnateur, sauf à engager sa responsabilité et s'exposer à être sanctionné (cf. *infra*, n° 379).

Ce devoir d'obéissance limitée n'empêche pas que l'ordonnateur puisse contraindre le comptable public à exécution. Dans certaines conditions en effet, l'ordonnateur peut passer outre un refus du comptable de déférer à l'ordre de paiement, par le moyen de la *réquisition de paiement*⁴². Mais cette procédure, qui est un moyen exceptionnel de régulation pour éviter des blocages préjudiciables au bon fonctionnement des services, a pour effet de dégager la responsabilité du comptable public et de transférer celle-ci à l'ordonnateur. Elle n'est pas par conséquent un élément rompant le principe d'indépendance des autorités entre elles, en particulier celle du comptable public.

β) L'indépendance à l'égard des tiers

334. Un certain nombre de textes viennent conforter l'obligation d'indépendance à l'égard des tiers. Les ordonnateurs ne peuvent prendre ou recevoir des intérêts dans les affaires dont ils ont en tout ou partie l'administration et la surveillance (CPC : 432-12, 432-13) ; par ailleurs, durant l'exercice de leurs fonctions et même dans les cinq ans qui suivent la fin de leurs fonctions, ils ne peuvent acquérir ou conserver aucune participation dans les entreprises avec lesquelles les organismes qu'ils représentent ont passé des marchés ou des contrats.

Une protection accrue de l'indépendance des comptables publics est organisée avec l'extension de l'incompatibilité générale qui a été posée à l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 à l'égard des conjoints des ordonnateurs qui ne peuvent être comptables des mêmes organismes ou services publics. Elle est reprise à l'article 9 du décret du 7 novembre 2012 qui y ajoute les partenaires avec lesquels ils sont liés par un pacte civil de solidarité. En outre, certains comptables publics ne peuvent être maires, ou adjoints dans les communes de leur circonscription, cette incompatibilité étant étendue à tout le département pour les comptables supérieurs (C. des communes, art. 122.8).

b) L'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public

335. Le principe de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public a été expressément introduit par l'ordonnance du 14 septembre 1822 relative à l'exécution des dépenses publiques, en même temps que le texte posait le principe de séparation entre ces deux autorités. Reprise successivement depuis, la règle de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public a été rappelée à l'article 9 du décret du 7 novembre 2012⁴³.

α) Des fonctions exclusives l'une de l'autre

336. En premier lieu, la portée de cette règle n'est pas seulement d'interdire qu'une même personne puisse cumuler les deux fonctions, ce qui dans le cas

42. Cette procédure peut entraîner des conséquences importantes pour les ordonnateurs qui ont par ailleurs la qualité d'élus locaux ; v. *infra*, n° 370.

43. Art 20 : « Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont incompatibles ».

contraire reviendrait à nier le principe de séparation entre ordonnateur et comptable. Elle consacre d'une manière générale l'**exclusivité** des fonctions et des tâches qui s'y rapportent. Il en résulte que l'ordonnateur et le comptable public ne sauraient empiéter sur leurs fonctions respectives et accomplir des tâches incombant à l'un ou à l'autre.

Ce principe d'exclusivité fait depuis longtemps l'objet d'assouplissements devenus traditionnels ; c'est ainsi que par dérogation à la règle selon laquelle toute opération de recette ou de dépense requiert l'initiative préalable de l'ordonnateur, certaines opérations peuvent être directement prises en charge par le comptable soit sans intervention de l'ordonnateur (cas des **perceptions dites « au comptant »** pour les impôts indirects et les droits de douane dont le recouvrement est assuré d'après les déclarations des débiteurs), soit après une intervention « alléguée » de l'ordonnateur (par exemple dans le cas du paiement sans ordonnancement qui concerne notamment les rémunérations et pensions des fonctionnaires et agents de l'État) (cf. *infra*, n° 355). Par ailleurs, et en sens inverse, le droit de la comptabilité publique prévoit depuis longtemps la possibilité de **régies d'avances ou de recettes** (cf. *infra*, n° 347 et 357) dans lesquelles un *régisseur*, placé sous le contrôle du comptable, est autorisé à procéder à des opérations de décaissement ou d'encaissement⁴⁴ ; ce dispositif dérogatoire est destiné à faciliter le fonctionnement de certains services.

L'organisation et le fonctionnement des régies d'avances ou de recettes sont néanmoins strictement encadrés ; leur création nécessite un arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre du budget ; d'autre part, et bien que le régisseur soit nommé par l'ordonnateur, le comptable doit donner son agrément.

β) La protection accrue de l'exclusivité des fonctions de comptable public : la gestion de fait⁴⁵

337. À l'organisation de l'exclusivité des fonctions par la règle de l'incompatibilité s'ajoute la protection accrue de l'exclusivité des fonctions de comptable public. Cette protection résulte de la sanction prévue en cas de *gestion de fait*. Cette qualification est applicable aux agissements de tous ceux qui se seraient irrégulièrement immiscés dans le maniement des deniers publics sans avoir la qualité de comptable public (*comptable patent*).

D'origine ancienne, la notion de gestion de fait a été réintroduite dans le droit public financier par un arrêt de la Cour des comptes (CC 23 août 1834, *Commune de Roubaix*), puis définie pour la première fois dans les textes par une loi municipale du 18 juillet 1877. Généralisée par le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, la gestion de fait, qui a fait l'objet d'une abondante jurisprudence, est définie actuellement par l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963⁴⁶. Elle entraîne pour *toute personne*

44. Art. 18 : « Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement ».

45. V. N. Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, 488. v. aussi F.-J. Fabre, A. Froment-Meurice, N. Groper, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^e éd., Sirey, 2007 ; v. égal. *RFFP* n° 66-1999, « La gestion de fait ».

46. « Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un

qui s'est comportée comme un *comptable de fait* (sans avoir la qualité de comptable patent), les *mêmes responsabilités* que celles instituées pour les comptables publics, en particulier la responsabilité pécuniaire personnelle et la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes. Cette règle s'applique *quelle que soit la qualité de l'auteur* de la gestion de fait, et par conséquent *même s'il s'agit d'un ordonnateur*. Il est à noter que les agissements constituant une gestion de fait peuvent être également déferés à la Cour de discipline budgétaire et financière (art. L 314-4 al. 2 du Code des juridictions financières) lorsqu'ils ont entraîné des infractions passibles de cette juridiction (gestion occulte par exemple). Cette voie peut être particulièrement utile lorsque la procédure pour gestion de fait devant le juge des comptes risque d'être confrontée à des difficultés importantes⁴⁷.

γ) La qualification de gestion de fait

338. La qualification de gestion de fait est *réservée au juge des comptes* (Cour des comptes ou chambres régionales des comptes v. *infra*, n° 452) qui est seul compétent pour la déclarer à l'issue d'une procédure spécifique. Selon les textes et la jurisprudence, elle suppose que plusieurs éléments soient réunis.

Il faut tout d'abord qu'il y ait eu *maniement portant sur des deniers publics*⁴⁸. La notion de manquement *ne s'entend pas seulement de l'ingérence dans les opérations de recettes⁴⁹ ou de dépenses* ; elle inclut également *l'extraction irrégulière de fonds publics ou de valeurs* au moyen par exemple d'ordres de dépenses fictifs⁵⁰ ou d'indications fausses quant à la réalité du service fait

organisme public doté d'un poste de comptable ou dépendant d'un tel poste, doit nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés ».

47. Sur cet aspect, v. N. Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, op. cit., p. 215, n° 142.72. L'auteur cite l'exemple de l'affaire *Institut national polytechnique de Grenoble et Université Joseph Fourier de Grenoble I (CDBF 16 déc. 2003)* en indiquant que le fait que la gestion occulte ait concerné successivement les caisses et les comptes de plusieurs organismes publics a pu jouer en faveur d'un déferé en CDBF.

48. Ce qui suppose que la qualification de deniers publics soit établie ; sur les difficultés éventuelles de cette qualification et les conséquences qui s'ensuivent pour la gestion de fait v. M. Lascombe, X. Vandendriessche, « La gestion de fait, sacrifiée sur l'autel de la rentabilité », *Revue Gestion et finances publiques*, n° 2, fév. 2010.

49. Sur la notion d'ingérence dans les opérations de recettes, v. notamment CC 19 mai 2004, chambres réunies, 4^e ch., *Commune de Gourbeyre* ; la Cour a considéré que la perception, sous l'autorité d'un maire, d'une redevance, puis d'une contribution prétendue volontaire pour la délivrance du permis de construire, était constitutive de gestion de fait ; v. également CC 15 mai 1997, 3^e ch. *Institut de France* ; la Cour a jugé que l'encaissement par une association et son président d'indemnités reçues en contrepartie de l'utilisation de locaux appartenant à un établissement public était une ingérence dans la perception de recettes devant revenir à ce dernier, constitutive par conséquent de gestion de fait, v. dans le même sens CC 25 janv. 1996, 3^e ch., *Musée d'Orsay*.

50. Le procédé le plus classique est celui du mandat fictif qui a pour objet l'acquiescement de dettes inexistantes. Il suppose une complicité entre l'ordonnateur et le créancier qui soit émet une facture fictive soit la majeure indûment. Ce procédé qui a donné lieu à une jurisprudence dite du mandat fictif peut notamment être constaté entre une collectivité publique et une association aux fins pour la première de se réserver une partie des fonds ; la Cour des comptes, dans un arrêt Lamirand du 4 août 1944, avait ainsi déclaré comptable de fait le secrétaire général à la Jeunesse de Vichy. Comme l'observaient J. Magnat et N. Robert (*Chronique de comptabilité publique, RFFP* n° 63-1998) le versement par des collectivités publiques de subventions destinées en réalité à être utilisées suivant les ordres de l'administration qui les

que n'a pu déceler l'agent comptable⁵¹ ; en d'autres termes est donc susceptible d'être poursuivi comme comptable de fait celui qui *irrégulièrement et sciemment* s'est fait remettre des fonds publics⁵².

Il faut ensuite que la *personne ait agi sans autorisation régulière*, c'est-à-dire sans habilitation. Il est à relever à cet égard que l'exclusivité du maniement des fonds publics par les comptables publics *s'entend de la responsabilité qu'ils en ont* ; elle ne doit pas être confondue avec l'opération matérielle de décaissement ou d'encaissement qui peut être faite par les subordonnés des comptables, ou une personne autorisée agissant pour le compte ou sous le contrôle des comptables.

δ) La gestion de fait, une procédure exceptionnelle d'ordre public⁵³

339. Du point de vue de ses conséquences, la gestion de fait, en cas d'irrégularité en recettes ou en dépenses, entraîne *l'obligation pour le comptable de fait de reverser les sommes manquantes*. Cette obligation ne peut intervenir qu'à l'issue du jugement du compte et au terme d'une procédure complexe. Le comptable de fait doit d'abord « rendre compte » au juge des comptes, c'est-à-dire qu'il doit produire le compte retraçant les deniers qu'il a irrégulièrement maniés. Par ailleurs et dans la mesure où il s'agit d'opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation budgétaire par les autorités compétentes (le Parlement pour l'État, les assemblées délibérantes pour les collectivités territoriales), elles doivent leur être soumises rétroactivement dans le cadre de la procédure dite de « reconnaissance d'utilité publique ». La reconnaissance d'utilité publique vise à permettre l'autorité publique concernée de se prononcer rétroactivement sur l'utilité des dépenses qui sont portées dans le compte (pour l'État la reconnaissance d'utilité publique par le Parlement intervient dans le cadre de la loi de règlement⁵⁴).

a allouées reste un procédé fort utilisé de dissimulation des dépenses. Pour un exemple d'interposition d'associations dans l'exécution des opérations financières des organismes publics, cf. CC 31 janvier et 21 février 2001, 24 janvier/13 février 2002, *Fonds de pauvreté et fonds d'action sociale EDF-GDF* gérés pour le compte de la direction générale de l'action sociale par la Fondation de France.

51. V. notamment en ce sens CC 13 déc. 2004 – 27 janv. 2005, *Université de Savoie*, par lequel a été déclaré comptable de fait le directeur d'un laboratoire d'université qui avait signé une convention attribuant uniquement la gestion de programmes publics de recherche à une association dont il avait été le fondateur. V. encore CC 13 sept. 1991, 2^e chambre, *Service d'information et de diffusion du Premier Ministre* ; la Cour avait déclaré comptables de fait le directeur du service d'information et de diffusion du Premier ministre ainsi que plusieurs sociétés privées ayant été rémunérées pour des travaux d'études, dès lors qu'il était apparu que les chargés d'études recrutés par ces entreprises avaient rédigé des mémoires extrêmement brefs, et qu'ils avaient continué d'être rétribués après le dépôt de ceux-ci, ayant en fait exercé des fonctions d'agents du SID.

52. On notera que le seul fait de bénéficiaire de fonds publics dans le cadre d'une gestion de fait ne suffit pas pour que les bénéficiaires y soient impliqués. Il faut qu'il soit établi qu'ils ont eu connaissance de l'origine irrégulière des fonds (C. comptes 11 mars, 29 avr. 1993, 4^e ch., *commune de Grenoble* ; C. comptes, 22 oct. 2004, 4^e ch., *collège « Sport et nature » de La Chapelle-en-Vercors*) ou qu'ils ont joué un rôle actif (C. comptes, , 8 sept. 2011, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*)

53. Selon l'expression de N. Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, op. cit. p. 458.

54. La phase de la reconnaissance d'utilité publique peut générer des complications et des difficultés (retards dans la procédure) et même des contentieux ; cf. C. comptes, 30 avr. 2009, Dépt de l'Isère, *AJDA*, 2009, p. 1188, note Groper et Michaut.

La gestion de fait peut être réprimée en outre par une amende (*amende pour gestion de fait*) qui est calculée selon l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers mais aussi du degré de participation du comptable de fait aux opérations irrégulières et de son comportement à l'égard du juge des comptes. Ce dernier peut accorder des circonstances atténuantes ou exonératoires de responsabilité⁵⁵. Le montant de l'amende qui est plafonné au total des sommes indûment détenues ou maniées peut donc atteindre des sommes élevées même si dans la pratique, comme le souligne N. Groper (*op. cit.*), les amendes sont souvent d'un montant faible (100 euros).

L'amende pour gestion de fait, qui vise à réprimer « l'immixtion faite dans les fonctions de comptable public »⁵⁶ a une finalité répressive et par conséquent, comme l'a estimé le Conseil d'État, le caractère d'« accusations en matière pénale » au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CE 16 nov. 1998, *SARL Deltanna et Perrin*). Le législateur en a tiré les conséquences qui s'imposaient au regard de la procédure. Depuis une loi du 21 décembre 2001, et un décret du 27 décembre 2002, le juge des comptes doit statuer en audience publique et par ailleurs le rapporteur ne peut participer au délibéré⁵⁷, deux dispositions qui ont anticipé très largement la réforme des procédures devant les juridictions financières intervenue ultérieurement avec la loi du 28 octobre 2008 (cf. *infra*, n° 472).

On notera que les gestionnaires de fait peuvent également être déférés à la Cour de discipline budgétaire et financière, comme le prévoit la loi (CJF, art. L. 313-4, al. 2) lorsque les agissements pour gestion de fait constituent des infractions au regard desquelles la CDBF est compétente, ce qui est en théorie toujours le cas puisque celle-ci d'une manière générale est chargée de sanctionner la violation des règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques. L'amende pour gestion de fait et l'amende prononcée par la CDBF ne peuvent toutefois se cumuler car elles ont toutes deux un caractère répressif (application de la règle *non bis in idem*).

Le délit d'usurpation de fonctions (CP, art. 433-12) fonde le deuxième type de sanctions auxquelles s'exposent les gestionnaires de fait qui peuvent faire l'objet de poursuites pénales. Il est à relever à cet égard que l'ouverture d'une action pénale sur les agissements constitutifs d'une gestion de fait ne peut ni arrêter, ni suspendre le jugement de la comptabilité de fait par le juge des comptes dès lors que l'action en reddition des comptes est d'ordre public. Néanmoins le juge des comptes est tenu par les qualifications du juge pénal, à l'exception de certaines décisions de ce dernier⁵⁸.

55. V. en ce sens C. comptes 4^e ch. 25 juin 2009, *Action sociale du ministère de la justice*, dans lequel cet élément est rappelé par la Cour.

56. Cour des comptes, 29 nov. 2001, *Assoc. de gestion des œuvres sociales de la région Picardie*.

57. La loi du 21 décembre 2001 a supprimé par ailleurs la sanction d'inéligibilité qui pouvait frapper aussi bien les comptables de fait que les comptables patents lorsqu'ils détenaient un mandat électif. Elle a réduit également à 10 ans le délai de prescription pour l'action en déclaration de gestion de fait qui était jusque-là de 30 ans.

58. Décisions de relaxe au bénéfice du doute dépourvues de l'autorité de la chose jugée au pénal (selon une jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État), décisions de non-lieu motivées par le constat du défaut d'intention de nuire, dans la mesure où l'intention et la bonne foi sont sans effet sur

B Un modèle en évolution

340. Le modèle d'organisation traditionnel qu'emporte le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables publics a été généralement reconnu comme un modèle éprouvé du point de vue de l'objectif fondamental de *contrôle de régularité* qui est le sien. Avec ce principe en effet, le contrôle est en principe permanent, notamment celui exercé pour chaque opération par le comptable public (cf. *infra*, n° 341). Sa faiblesse essentielle est d'une part qu'il ne permet pas un contrôle *de l'efficacité de la gestion publique*, ce qui au demeurant n'est pas son but. D'autre part, il génère incontestablement une lourdeur et un formalisme des procédures d'exécution, des défauts qui il est vrai ont pu être corrigés en partie par le développement de l'informatique dans les services.

Plus largement, la cause fondamentale des réserves qui ont été faites à ce principe réside dans l'évolution des conceptions de l'organisation qui privilégient aujourd'hui une nécessaire liberté d'action des acteurs dans les systèmes modernes, et leur responsabilisation en vue du fonctionnement le plus efficace et au moindre coût. Tel n'est pas l'objectif premier du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables. Fondé sur un « principe de méfiance », selon l'excellente expression de J. Raynaud⁵⁹, il privilégie les contrôles de régularité *a priori*, particulièrement celui du comptable public chargé de contrôler en permanence la régularité des actes de l'ordonnateur.

Par suite, on a pu s'interroger sur l'avenir du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables, ou tout au moins sa compatibilité avec la LOLF, dès lors que cette dernière privilégie au contraire les contrôles *a posteriori* sur les contrôles *a priori*, et qu'elle poursuit prioritairement un objectif d'efficacité de la gestion publique, non de régularité. L'ambiguïté de la LOLF est toutefois qu'elle n'attaque pas le principe de manière frontale⁶⁰ tout en l'atteignant par ricochet de par les objectifs d'autonomie accrue et de responsabilisation des gestionnaires qui sont les siens. En effet, des dispositifs tels que la globalisation des crédits par programmes, leur fongibilité, la généralisation de la pluriannualité par la technique des autorisations d'engagement sont des facteurs puissants de transformation⁶¹ d'un modèle d'organisation qui plonge ses racines dans le passé. Ce n'est pas le moindre mérite du décret du 7 novembre 2012 que d'avoir fait franchir au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics une étape d'évolution supplémentaire.

l'existence d'une gestion de fait (CC, 4^e al., 15 déc. 1999, *Rev. Trésor* n° 7, 2000, chronique M. Lacombe, X. Vandendriessche).

59. J. Raynaud, préface à l'ouvrage de C. Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La Documentation française, 1993.

60. V. en ce sens C. d'Harcourt, « La réforme vue par un ordonnateur », *RFFP* n° 76-2001 : « Il est un sujet majeur qui aurait en fait bien trouvé sa place dans la loi organique, c'est celui de la séparation entre ordonnateur et comptable. La LOLF malheureusement n'en parle pas... alors que ce principe majeur de notre droit de la comptabilité publique est de plus en plus inadapté ».

61. Cf. M. Bouvier, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA*, 875, 2001. V. égal. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e éd., 2010, coll. Systèmes.

§ 2. Les procédures d'exécution des recettes et des dépenses : un cadre en pleine transformation

341. Dans la conception traditionnelle non seulement l'exécution des opérations de recettes et de dépenses publiques requiert l'intervention de deux catégories d'autorités, l'ordonnateur et le comptable public, mais elle doit en outre s'accomplir selon des procédures réglementées, qui figuraient pour l'essentiel dans le décret du 29 décembre 1962 et qui ont été reprises dans le décret du 7 novembre 2012. Ces procédures qui sont caractéristiques en bien des aspects de la tradition financière publique française, notamment un formalisme excessif source de lenteur et de rigidité, sont toujours présentes au plan juridique, D'un autre côté, outre des adaptations apportées par la refonte du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique (A), la mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'un mouvement important d'adaptation des structures, des méthodes, des métiers qui a contribué aussi à faire évoluer le cadre juridique classique de l'exécution des opérations budgétaires (B).

A Un cadre juridique traditionnel aménagé

1. L'exécution des recettes publiques

342. Dans la conception classique, la procédure de droit commun de l'exécution des recettes publiques (a) est traditionnellement structurée autour d'un découpage de l'opération en trois phases successives : les deux premières incombent à l'ordonnateur, la troisième est du ressort exclusif du comptable. Des procédures dérogatoires ou spéciales (b) permettent de longue date faciliter le fonctionnement de certaines opérations ou services.

a) *La procédure de droit commun*

α) *La phase administrative*

343. La phase de l'exécution administrative des recettes est celle au cours de laquelle sont effectuées les opérations indispensables au recouvrement ultérieur. Celui-ci suppose préalablement la constatation et la liquidation des créances qui doivent être arrêtées *en droit* et dans leur *montant*.

En principe, l'ensemble de la phase administrative est attribué aux ordonnateurs. Cependant seule la mise en recouvrement est de leur compétence exclusive. Les opérations de constatation et de liquidation peuvent être faites en effet par des fonctionnaires ou des agents publics n'ayant pas la qualité d'ordonnateurs (ainsi par exemple les impôts sont assis et liquidés par les agents de l'administration fiscale).

- L'établissement des recettes

344. Du point de vue de l'établissement des recettes, le décret du 7 novembre 2012 distingue deux opérations : la constatation des droits et la liquidation. La *constatation* est l'opération préalable et fondamentale par laquelle la créance est

arrêtée dans son principe ; il en est ainsi de l'opération de constatation ou d'« assiette » de l'impôt qui consiste à déterminer matériellement et juridiquement la base imposable. La *liquidation* est la suite logique de l'opération de constatation ; elle consiste à déterminer la créance dans son montant. Ainsi en matière fiscale, la liquidation s'entend du calcul de la cotisation d'impôt correspondant à la base imposable,

- La mise en recouvrement

345. Les créances une fois constatées et liquidées doivent faire l'objet *d'ordres de recettes*, les ordonnateurs étant, sauf exceptions, seuls compétents.

De forme variable selon les créances (il peut s'agir, pour les impôts directs, de rôles qui sont des titres collectifs comportant la liste des contribuables avec pour chacun d'eux la mention de leur dette fiscale, pour les impôts indirects et les produits du domaine de l'État, d'avis de mise en recouvrement, pour les créances non fiscales d'ordres de versement), les ordres de recettes sont par eux-mêmes exécutoires (c'est le cas pour les créances fiscales) ou peuvent être rendus exécutoires (pour les créances non fiscales).

b) La phase d'exécution comptable : le recouvrement

346. Elle intervient dès la prise en charge par le comptable, qui doit porter dans ses écritures l'ordre de recettes et qui est tenu d'opérer certains contrôles préalablement à l'opération d'encaissement.

En recettes, les contrôles que les comptables doivent exercer portent sur l'*autorisation de percevoir* ainsi que, sur la *régularité des réductions et annulations de recettes*. Toutefois, le contrôle tendant à s'assurer de l'autorisation de percevoir est largement formel ; il consiste à vérifier par exemple que la perception des recettes fiscales et parafiscales a bien été autorisée par la loi de finances de l'année. Au cas (exceptionnel et bien improbable) où celle-ci n'aurait pas été votée, le recouvrement par le comptable de recettes non autorisées est réputé nul et engage sa responsabilité.

Une fois les opérations de contrôle faites, le comptable doit ensuite poursuivre le recouvrement proprement dit de la créance pour la bonne fin duquel il est tenu de faire *toutes les diligences nécessaires*, notamment employer toutes les voies de sûreté et de recouvrement à sa disposition. En recettes, c'est là que se situe la responsabilité principale des comptables, qui sont tenus de justifier à la clôture de l'exercice, ou à l'expiration des délais réglementaires, de la réalisation des droits pris en charge. On relèvera que la prescription des droits n'est pas une cause d'exonération de la responsabilité des comptables (sauf si celle-ci était intervenue avant leur entrée en fonction) dès lors qu'il leur appartient de veiller à interrompre la prescription. Faute de l'accomplissement de cette obligation, les droits non recouverts et prescrits sont mis à la charge personnelle du comptable.

b) Les procédures dérogatoires d'exécution des recettes publiques

347. – En premier lieu, certaines opérations dérogent traditionnellement à la procédure de droit commun, soit à raison de la *nature des recettes concernées* soit à raison des *modalités de leur établissement* ; il s'agit par exemple de recettes qui, n'ayant pas un caractère définitif (avances, acomptes sur travaux),

peuvent être encaissées sans liquidation préalable qui n'interviendra qu'ultérieurement. Tel est encore le cas des recettes dites *perçues au comptant*, parce que déclarées et établies directement par le débiteur, et qui sont encaissées par le comptable sans besoin d'un ordre de recette (c'est le cas notamment des taxes sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les sociétés, des droits d'enregistrement).

— En second lieu, il peut être dérogé à la procédure de droit commun par la création de régies de recettes dans lesquelles une même personne assure, pour le compte et sous le contrôle des comptables, l'ensemble des opérations d'exécution, c'est-à-dire de constatation, de liquidation, de recouvrement. La technique est utilisée aux fins d'atténuer les inconvénients de la procédure générale (lourdeur des circuits, lenteur) dans certains services administratifs donnant lieu à une rémunération (enseignement, musées...). La création de régies de recettes doit être autorisée.

2. L'exécution des dépenses publiques

348. Comme en matière de recettes, le cadre juridique de l'exécution des dépenses publiques est dominé traditionnellement par une procédure de droit commun (a) assouplie par des procédures dérogatoires (b). Comme pour les recettes, le cadre classique de l'exécution a été profondément transformé avec le processus d'informatisation de la chaîne d'exécution des opérations publiques dans laquelle les procédures sont désormais intégrées.

a) La procédure classique de droit commun en dépenses

349. Elle repose, comme pour les recettes, sur la distinction entre deux phases successives : la phase administrative qui relève de l'ordonnateur et la phase comptable qui est de la compétence exclusive du comptable public.

α) La phase administrative

350. Phase préalable à l'exécution comptable, elle comporte traditionnellement trois catégories d'opérations : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, qui sont autant d'étapes du processus de décision d'exécution de la dépense.

• L'engagement

351. Comme on l'a vu, l'acte d'autorisation budgétaire n'ouvre qu'une simple faculté de dépenser, sauf les cas où une dette existe préalablement. L'engagement peut donc être analysé comme le fait générateur de la dépense lorsqu'il ne se borne pas à constater l'obligation de dette mais qu'il est susceptible de la créer. Il est d'ailleurs expressément défini par l'article 30 du décret du 7 novembre 2012 comme « l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge ».

Disposant d'une large initiative en la matière, les services dépensiers doivent néanmoins respecter les principes budgétaires, en particulier la nécessité d'un

acte d'autorisation préalable, ainsi que la spécialité et la limitation des crédits⁶². L'article 30 précise du reste que « l'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ». On distingue d'ailleurs de ce point de vue deux aspects de l'engagement : d'une part l'engagement *juridique*, qui est l'acte ou les faits dont découlent les dettes (par exemple la passation d'un contrat de marché), et qui peut résulter d'autres personnes que l'ordonnateur ; d'autre part l'engagement *comptable*, qui consiste à réserver dans les écritures les crédits nécessaires et assurer ainsi leur indisponibilité, qui est du seul ressort de l'ordonnateur (comptabilité d'engagement).

- La liquidation

352. La liquidation a pour effet de rendre les dettes *certaines* dans leur principe et dans leur montant. Le processus de liquidation englobe deux aspects : en premier lieu celui de la constatation ou vérification de la dette, en second lieu, son calcul proprement dit. (article 31 du décret de 2012).

L'obligation de constatation de la réalité de la dette repose sur une règle ancienne, celle du *service fait*, au terme de laquelle le paiement des dettes des organismes publics est subordonné à l'exécution matérielle intégrale des prestations par le créancier et à leur exécution conformément aux stipulations initiales. Ce n'est qu'ensuite que peut intervenir la liquidation au sens strict du terme, qui consiste à calculer ou vérifier le montant de la dette.

L'opération de liquidation comporte donc deux étapes successives, d'une part la certification du service fait d'autre part la détermination du montant de la dépense.

Bien que l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 attribue compétence aux ordonnateurs en matière de liquidation, les opérations matérielles de constatation et de liquidation proprement dites peuvent être accomplies par des agents publics qui ne sont pas ordonnateurs.

- L'ordonnancement

353. L'ordonnancement est au terme de l'article 32 du décret du 7 novembre 2012 « l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense ». Cette étape de la dépense connaît toutefois une transformation avec l'informatisation des procédures d'exécution (cf. *infra*, n° 360). Par ailleurs l'article 32 du décret de 2012 précise expressément que par dérogation certaines dépenses peuvent être payées sans ordonnancement ou avec ordonnancement mais sans que celui-ci soit préalable au paiement. Le ministre du budget arrête la liste de ces dépenses.

62. On a vu toutefois que la condition de l'existence préalable de crédits est assouplie, avec la possibilité d'anticiper des dépenses sur des crédits non encore ouverts. Cette possibilité est précisée par un décret n° 86-451 du 14 mars 1986. Au terme du décret, et seulement pour les dépenses ordinaires autres que de personnel, des engagements peuvent être pris par anticipation sur les crédits de l'année suivante à partir du 1^{er} novembre et dans la limite du quart des crédits en cours ; mais l'exécution ne peut intervenir avant le 1^{er} janvier. La loi organique du 1^{er} août 2001 indique que les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de la loi de finances (art. 9).

β) La phase d'exécution comptable : le paiement.

354. Elle intervient dès la transmission de l'ordre de paiement au comptable par l'ordonnateur.

— La phase de paiement n'est pas une phase de seul décaissement des fonds. En préalable de celui-ci, le comptable est tenu de contrôler la régularité de l'ordre de paiement et des pièces justificatives réglementaires qui l'accompagnent (rôle traditionnellement qualifié de payeur en opposition au rôle de caissier qui est aussi celui du comptable public).

Les éléments de ce contrôle du comptable, qualifié encore de contrôle de légalité externe, en opposition au contrôle de légalité sur le fond qui n'incombe pas au comptable⁶³, ont évolué puisque lui a été substitué un contrôle dit hiérarchisé (article 42 du décret de 2012) et qu'il n'a donc n'a plus un caractère systématique.

— L'opération de paiement proprement dite qui suit celle du contrôle, doit être constatée en écritures et avoir lieu selon les modalités de paiement admises pour les dépenses publiques (espèces, chèques sur le Trésor, virement de compte). On observera que les organismes publics peuvent opposer la compensation à leurs créanciers si ceux-ci se trouvent être en même temps leurs débiteurs alors que pour les recettes publiques prévaut au contraire son interdiction.

b) *Les procédures dérogatoires d'exécution des dépenses publiques*

α) Les dépenses payables provisoirement sans liquidation ou ordonnancement préalable

355. La procédure générale d'exécution des dépenses publiques connaît traditionnellement des aménagements dans le cas d'*opérations non définitives* (avances, acomptes sur travaux), qui sont payables sans liquidation, ainsi que pour des *dépenses ayant un caractère urgent* qui peuvent être payées par le comptable sans ordonnancement immédiat mais *sous réserve de l'ordonnancement ultérieur* par l'ordonnateur (la liste de ces dépenses est fixée par le ministre chargé du budget ; elle comprend notamment les frais de mission, les rémunérations à la journée, ou à la vacation...).

63. Le comptable n'exerce qu'un contrôle de régularité, non un contrôle de légalité. Ainsi il ne peut et ne doit refuser le paiement que lorsque les pièces justificatives réglementaires font défaut ou lorsqu'elles sont irrégulières en la forme. Si l'irrégularité relève d'un défaut de légalité, ou en cas de doute du comptable sur ce point, il ne peut que suspendre le paiement et en avertir l'ordonnateur ; c'est ainsi, par exemple, que les comptables n'ont pas le pouvoir d'opposer par eux-mêmes la prescription qui est de la compétence de l'ordonnateur ; ils doivent suspendre le paiement des dettes prescrites et informer ce dernier. Enfin, même en cas de refus d'exécution du comptable, on a vu que l'ordonnateur dispose dans certains cas et sous sa responsabilité, de la possibilité d'utiliser la procédure de *réquisition de paiement* qui lui permet de passer outre le refus opposé par le comptable d'exécuter l'ordre de paiement. Cette procédure ne peut être utilisée cependant dans le cas d'irrégularités substantielles, telles l'insuffisance ou l'absence de crédits, le défaut de visa du contrôleur financier ou encore l'absence de justification du service fait.

β) Les dépenses payables définitivement sans ordonnancement

356. L'assouplissement est beaucoup plus net dans le cas *des dépenses payables définitivement sans ordonnancement*, pour lesquelles les ordonnateurs se bornent à donner aux comptables qui les vérifient les éléments de la liquidation.

γ) Les régies d'avances

357. À ces procédures aménagées s'ajoutent les *régies d'avances* qui dérogent, quant à elles, à l'exécution séparée entre ordonnateur et comptable. Les régisseurs d'avances, qui ne sont pas des comptables, sont autorisés à payer des dépenses *pour le compte et sous le contrôle des comptables* qui leur consentent à cet effet des avances de trésorerie.

δ) Les autres cas

358. D'autres cas dérogent totalement à la règle de séparation entre ordonnateur et comptable ainsi qu'aux procédures d'exécution. Il s'agit des *fonds spéciaux* mis à disposition des services habilités qui les gèrent eux-mêmes. De même, les fonds destinés aux dépenses des pouvoirs publics constitutionnels (Présidence de la République, Parlement, Conseil constitutionnel) sont gérés par des personnes préposées à cet effet.

B De nouveaux dispositifs de gestion

359. Ils prennent leur source pour l'essentiel dans la mise en œuvre d'un processus d'ensemble d'informatisation de la gestion financière et comptable (1.). L'automatisation des tâches qui en découle entraîne nécessairement une transformation des principes et dispositifs de gestion (2.).

1. L'informatisation de la gestion financière et comptable

360. – Le processus d'informatisation de la gestion financière et comptable de l'État ne date pas de la LOLF. On en trouvait des applications partielles avant celle-ci, mais il connaît depuis une nette accélération. Il aboutit à créer un cadre de gestion commun aux différents acteurs en charge de la dépense de l'État. Ce cadre de gestion est unifié et se substitue à l'hétérogénéité des pratiques et applications spécifiques qui se rencontraient dans les différentes administrations.

— Dans la dernière décennie l'application informatique la plus achevée avait été réalisée avec le logiciel ACCORD (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'État) permettant une gestion automatisée et intégrée de la chaîne de la dépense publique. En vue de l'adaptation de ce logiciel aux dispositions introduites par la loi organique de 2001, une nouvelle version ACCORD LOLF avait été mise en œuvre et généralisée à l'ensemble des administrations centrales de l'État en 2005.

— Un nouveau système d'application informatisée (CHORUS) lui a succédé, ce système ayant été déployé progressivement dans l'ensemble des

services de l'État avec pour objectif d'intégrer tous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique, et d'améliorer ainsi le pilotage de la gestion publique et de la performance. Son champ d'application est élargi en s'étendant de la gestion de la dépense et des recettes non fiscales à la comptabilité de l'État et il a par ailleurs été prévu qu'il soit connecté au système COPERNIC relatif aux recettes fiscales, afin de permettre un suivi intégré de toutes les recettes budgétaires. Le système Chorus est en outre conçu pour assurer l'application de la LOLF ainsi que de toutes les dispositions l'accompagnant ; à cet effet il est organisé selon les nouvelles structures de gestion (programmes, budgets opérationnels de programmes et unité opérationnelles de programmes) et selon les besoins des trois comptabilités (budgétaire, générale et d'analyse des coûts). La mise en œuvre de ce système, dont l'ambition est tout à la fois de simplifier les processus financiers et de renforcer leur suivi soulève toutefois un certain nombre de difficultés⁶⁴.

2. Une transformation des principes et dispositifs de gestion

361. L'informatisation de la gestion financière publique a des conséquences fondamentales en étant un puissant facteur de transformation de la gestion publique. Il en résulte en effet des principes et dispositifs de gestion nouveaux qui ne correspondent pas au cadre juridique de l'exécution tel qu'il est appréhendé par le décret du 29 décembre 1962.

— Sur le plan des principes, l'élément majeur réside dans la **gestion intégrée** que réalise l'automatisation des tâches ce qui met fin de fait à la séparation traditionnelle de séparation des fonctions qui a jusqu'alors caractérisé la gestion financière publique. On est en présence en effet d'une chaîne automatisée d'exécution dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public, contrôleur budgétaire) selon une logique de standardisation des tâches et des processus.

— Sur le plan des dispositifs de gestion, l'informatisation a entraîné des effets notables, en particulier en rendant largement obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se trouvent largement intégrés désormais dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. Il en est de même de certaines étapes du processus de dépense rendues inutiles, comme par exemple celle de l'ordonnement devenue redondante dans le processus continu de la dépense.

Des conséquences en ont été partiellement tirées en ce qui concerne les procédures d'exécution. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'élargissement d'ACCORD, l'étape administrative de l'ordonnement a été supprimée. De même d'importants aménagements sont intervenus dans le domaine des contrôles *a priori* : on citera en particulier la refonte du contrôle financier dans ses structures et dans ses missions (v. *infra*, n° 432), ou encore la redéfinition des missions du comptable public dans le contrôle de la dépense, avec notamment comme on l'a vu la substitution d'un contrôle dit *hiérarchisé et partenarial au contrôle a priori exhaustif traditionnel*.

Tous ces changements ainsi que l'apparition des nouveaux acteurs que sont les responsables de programmes et les responsables de budgets opérationnels de

64. V. notamment sur ce point les observations de la Cour des comptes dans ses rapports.

programmes (v. *infra*, n° 391), soulignaient **le besoin – et l’urgence – qu’il y avait à redéfinir un cadre juridique pleinement adapté** à toutes ces évolutions et par conséquent à réformer le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. C’est désormais chose faite depuis le décret du 7 novembre 2012. La nécessité demeure en revanche de repenser le cadre juridique de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics et plus largement des gestionnaires publics⁶⁵.

§ 3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics⁶⁶

362. Le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables n’emporte pas qu’un modèle organisationnel. Il détermine également des régimes de responsabilité qui sont propres à l’une et l’autre de ces deux catégories d’acteurs mais qui au-delà peuvent s’appliquer, selon les cas à tous ceux qui participent à la gestion financière publique.

La réforme de ces régimes de responsabilité peut être appréhendée comme une nécessité impérieuse depuis quelques années en raison des importantes évolutions, voire des mutations, que connaît la gestion financière publique sous l’effet de la LOLF et des nouvelles technologies. Ainsi par exemple la *responsabilisation managériale* des gestionnaires publics est désormais au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables sans être l’objet d’un cadre juridique approprié⁶⁷. L’importante mobilisation de la Cour des comptes depuis plusieurs années en faveur de la réforme des régimes de responsabilité en matière financière est du reste très significative de l’urgence de celle-ci et de son ampleur⁶⁸.

65. Dans une lettre adressée par le Premier Président et le Procureur général au ministre de l’économie, des finances et de l’industrie le 25 novembre 2003, la Cour des comptes plaiderait pour cette réforme et notamment un régime général de responsabilité des gestionnaires publics, doté d’infractions adaptées et de procédures efficaces. ». Dans le même sens cf. les Actes du colloque organisé en 2005 par la Cour des comptes sur le sujet qui ont été publiés à la *RFFP* n° 92-2005 « Finances publiques et responsabilité : l’autre réforme » ; v. égal. *AJDA* n° 12, 2005, Dossier « Finances Publiques et responsabilité ».

66. Sur le sujet, v. J. Magnet, « La responsabilité des ordonnateurs et des comptables », art. *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.* ; cf. également C. Descheemaeker, « La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières », in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, *op. cit.* ; v. aussi F.-J. Fabre, A. Froment-Meurice, J.-Y. Bertucci, N. Groper, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, préf. Ph. Séguin, 5^e éd., Dalloz, 2007. N. Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, *op. cit.*

67. Dans son *Rapport sur l’exécution de la loi de finances pour 2005*, la Cour souligne la difficulté d’identifier au plan juridique la responsabilité d’un responsable de programme qui n’a été pensée jusqu’ici qu’en terme de responsabilité managériale sans faire l’objet d’un cadre juridique le définissant.

68. Pour un examen complet de tous les aspects de cette réforme et des propositions de solutions présentées, v. les Actes du remarquable colloque organisé par la Cour des comptes en 2005, publiés dans la *RFFP* n° 92-2005 sur le thème : « Finances publiques et responsabilité : l’autre réforme ». Sans pouvoir citer faute de place l’ensemble des contributions, toutes passionnantes, publiées dans ces Actes, on notera le propos d’Hélène Gisserot, qui y appelle de ses vœux « une profonde rénovation d’un régime de responsabilité devenu largement obsolète mais qui demeure légitime dans son principe » et qui propose quatre champs de réflexion à cette fin (quelle forme de responsabilité, quel champ pour cette responsabilité spécifique, qui doit être responsable, quelle organisation juridictionnelle) ; le Premier Président de la Cour souligne l’impératif d’une telle réforme d’une part au regard du vieillissement qui caractérise le système de responsabilité français en matière

Toutefois indépendamment des évolutions de la LOLF et du cadre de la gestion publique, la question de l'adaptation des régimes de responsabilité en matière financière est également posée depuis longtemps en raison des déséquilibres importants et des particularismes obsolètes qui les caractérisent.

A priori ces régimes paraissent équilibrés. Le non-respect par les ordonnateurs et les comptables des obligations qui sont les leurs fait pareillement l'objet d'un régime de responsabilité spécifique au droit public financier qui n'exclut pas bien entendu les autres terrains, civil, pénal, disciplinaire, politique sur lesquels leurs agissements peuvent être également réprimés.

Cependant, sur le fond, ces systèmes de responsabilité se caractérisent par leur *inégaie effectivité*. La responsabilité personnelle des ordonnateurs malgré des efforts et des améliorations, est en partie encore à l'état de principe en se trouvant peu sanctionnée (A). Au contraire, celle des comptables publics est lourde et strictement définie en droit, tout en faisant l'objet d'atténuations qui en limitent la portée (B).

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières adopté en Conseil des ministres le 28 octobre 2009 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale⁶⁹ rompait à cet égard avec l'immobilisme antérieur en contenant des avancées sensibles au regard de l'attente de modernisation même s'il ne réglait pas tout. Le sort qui lui a été réservé – seules ont été reprises les dispositions les plus consensuelles du texte – a laissé largement en l'état le dispositif antérieur que ne modifiait d'ailleurs pas totalement le texte du projet.

A La responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics

363. La responsabilité des ordonnateurs, et plus largement des gestionnaires publics, reste donc toujours, du moins en partie, à l'état de principe dans le droit actuel (1). Elle est par ailleurs toujours caractérisée par une excessive diversité des régimes de responsabilité (2). On rappellera à titre de comparaison sur ce point les principales avancées du projet de réforme des juridictions financières de 2009 qui comportait un volet relatif à la « responsabilité des gestionnaires publics » (3.)

de finances publiques – un système « qui s'est progressivement enlisé et a été dépourvu de son efficacité, [...] un système coûteux et parfois même carrément inéquitable » – d'autre part au regard de la nécessité d'aller « au-delà de la légitime notion de « responsabilisation » des gestionnaires publics dans le cadre de la recherche d'une plus grande performance » ; [...] « une autre notion, celle de "responsabilité", doit également trouver sa place dans les réformes en cours ».

69. Projet de loi portant réforme des juridictions financières, doc. AN n° 2001-2009. Il est indiqué dans l'exposé des motifs du texte que « l'objet du présent projet est de rendre possible une gestion publique modernisée et responsable... l'accent qui doit être mis sur la responsabilité des gestionnaires et sur la mesure de leurs résultats pose donc de manière pressante la question des contrôles et de leur organisation... les juridictions financières peuvent jouer un rôle moteur dans la modernisation en cours ». Pour un commentaire du projet v. C. Bazy-Malaurie, « La réforme des juridictions financières », *BCL*, février 2010.

1. Une responsabilité en partie encore à l'état de principe

364. La responsabilité des ordonnateurs a longtemps pu être considérée comme étant seulement à l'état de principe dans la mesure où elle était peu sanctionnée malgré la diversité des régimes de responsabilité.

Le constat reste encore actuel si l'on considère le seul régime de responsabilité de l'ordonnateur. Il peut être tempéré si l'on y inclut les sanctions encourues au titre de la gestion de fait. En effet l'application de cette qualification aux agissements des ordonnateurs s'étant comportés comme des comptables de fait s'est notablement développée dans les quinze dernières années.

À l'exception de ce constat, il demeure que l'affirmation du principe de la responsabilité des ordonnateurs par le droit public financier qui prend place dans les grandes réformes de l'après Seconde Guerre mondiale n'a pas eu la portée que ses promoteurs attendaient.

a) Le principe de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier

365. Le principe de la responsabilité des ordonnateurs à raison de la violation des règles budgétaires et financières qu'ils pourraient commettre n'a été introduit que tardivement avec la loi du 25 septembre 1948 portant création d'une juridiction spécialement chargée d'en connaître : la Cour de discipline budgétaire (devenue ensuite Cour de discipline budgétaire et financière) (cf. *infra*, n° 444). Toutefois antérieurement à ce texte, les ordonnateurs n'échappaient pas à toute sanction en droit financier, puisqu'ils étaient susceptibles d'être réprimés au titre de la *gestion de fait*, une qualification applicable comme on l'a vu (cf. *supra*, n° 337) à tous ceux qui ont irrégulièrement manié des deniers publics, quelle que soit leur qualité.

Néanmoins, l'institution à partir de 1948 d'un régime spécifique de responsabilité pour les ordonnateurs a été à bien des égards novatrice.

Elle a mis fin d'abord à un système qui était totalement déséquilibré puisque, jusque-là, la responsabilité encourue au titre de la gestion des deniers publics ne pesait, *d'une manière générale*, que sur les seuls comptables publics tandis que les ordonnateurs n'étaient quant à eux susceptibles d'être mis en cause que *sur un terrain restreint*, celui de la gestion de fait. Par ailleurs, le dispositif est venu compléter heureusement le contrôle juridictionnel des recettes et dépenses publiques – qui jusqu'alors était limité au comptable public en l'étendant à l'ordonnateur. Enfin, ainsi organisé dans le cadre d'un contrôle juridictionnel *a posteriori*, le principe de la responsabilité personnelle des ordonnateurs pouvait laisser espérer qu'il était possible de concilier le besoin de leur laisser une nécessaire marge d'initiative avec une meilleure protection du droit budgétaire et de la comptabilité publique mal assurée par les régimes de responsabilité de droit commun.

Cependant, en raison des exceptions importantes apportées à la liste des personnes justiciables de la Cour – les ministres étant placés hors de son champ de compétence –, la portée novatrice de la loi du 25 septembre 1948 a été très sensiblement atténuée, une limite qui a par la suite durablement persisté.

b) Une portée très atténuée

366. Depuis la loi du 25 septembre 1948, la responsabilité des ordonnateurs est marquée par des limites importantes qui ont perduré et qui tiennent pour l'essentiel aux régimes dérogatoires dont sont l'objet certains ordonnateurs. Cet élément, combiné à d'autres, peut expliquer que la responsabilité des ordonnateurs soit dans l'ensemble peu sanctionnée, à l'exception, ces dernières années, du cas de gestion de fait.

α) L'existence de règles dérogatoires pour les ministres et les élus locaux

367. Tous les ordonnateurs n'encourent pas d'abord les mêmes types de responsabilité (cf. *infra*, n° 369).

— Sur le fond, une première distinction, essentielle, est à faire entre les ministres, ordonnateurs principaux de l'État, et les autres ordonnateurs. Les premiers encourent comme le rappelait l'article 9 du décret du 29 décembre 1962⁷⁰ « les responsabilités prévues par la Constitution ». Les seconds doivent répondre de leurs irrégularités devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

— Par ailleurs, à cette première distinction s'en ajoute une autre. L'immunité de juridiction devant la Cour de discipline budgétaire et financière dont bénéficient les ministres été étendue, d'abord implicitement puis expressément à partir de 1971, aux ordonnateurs agissant dans le cadre d'un mandat électif local. Ne sont donc justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, ni les élus locaux, ni les présidents élus de groupements de collectivités territoriales⁷¹ sauf exceptions plus récemment introduites (cf. *infra*, n° 370).

Ces distinctions sont d'autant plus remarquables que la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière, *prévue à l'origine pour les seuls fonctionnaires*, a été étendue par la suite à un champ beaucoup plus large incluant aujourd'hui non seulement les ordonnateurs mais également les *administrateurs et agents participant à l'exécution*.

β) Une responsabilité peu ou pas sanctionnée

368. Dans la pratique, et à l'exception du cas de gestion de fait qui, depuis une vingtaine d'années, a entraîné la mise en cause effective de responsables de l'exécution financière publique, en particulier d'ordonnateurs locaux, la responsabilité des ordonnateurs comme d'ailleurs celle des administrateurs ou agents participant à l'exécution est dans l'ensemble peu ou pas sanctionnée, qu'il

70. Art. 9 : « Les ministres ordonnateurs principaux de l'État encourent à raison de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution. Les autres ordonnateurs d'organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale, ou civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour de discipline budgétaire et financière ». L'article 12 décret du 7 novembre 2012, dans une formulation plus synthétique – « à raison de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi » – renvoie à la loi (les dispositions concernées étant codifiées aux articles L. 312-1 et L. 312-2 du Code des juridictions financières).

71. Il est précisé que « ces personnes ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'elles auront agi dans des fonctions qui, en raison des dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale ».

s'agisse des régimes de responsabilité de droit (commun, politique, pénal, civil, disciplinaire), ou de celui spécifique au droit financier.

Les raisons tiennent sans aucun doute à plusieurs facteurs mais les mécanismes dérogatoires qui organisent pour certains ordonnateurs une immunité de juridiction totale (*ministres*) ou quasi totale (*élus locaux*) devant la Cour de discipline budgétaire et financière sont certainement une cause essentielle. Compte tenu en effet de la place déterminante de ces derniers dans l'organisation administrative et financière, et en particulier du fait que la plupart du temps l'ordonnateur secondaire ou délégué, ou encore l'administrateur ou l'agent d'exécution n'agit qu'avec l'assentiment de son supérieur hiérarchique, il peut y avoir une certaine répugnance du juge à sanctionner le subordonné sans que l'auteur véritable puisse l'être également⁷².

Mais d'autres types d'éléments sont venus limiter traditionnellement l'étendue du contrôle de la Cour. Ils tiennent d'une manière générale à ses règles de fonctionnement (cf. *infra*, n° 447), notamment sa composition spécifique dès lors qu'elle n'a pas de magistrats permanents, ainsi que des *règles de saisine étroites*, assorties d'un important pouvoir de classement du procureur général.

Doit être mentionnée par ailleurs une *conception restrictive de la faute* punissable. La Cour a compétence pour sanctionner les *irrégularités* en matière budgétaire et financière, *non la faute de gestion* (sauf pour les dirigeants d'entreprises publiques v. *infra* n° 376)). On notera toutefois la difficulté qui s'attache à la définition de la faute sanctionnable dès lors que, d'une part, l'ordonnateur doit disposer d'une certaine latitude d'appréciation, d'autre part qu'il est engagé avec la LOLF dans une logique de performance.

2. Une diversité excessive des régimes de responsabilité des ordonnateurs dans le droit actuel⁷³

369. La diversité excessive des régimes et des règles : telle est la caractéristique générale du cadre juridique relatif à la responsabilité des ordonnateurs. Outre cette fragmentation, l'autre caractéristique qui retient immédiatement l'attention, est la *distinction* qui y est faite entre d'un côté les ordonnateurs qui ont la qualité de ministres ou celle d'élus locaux (a) et les autres ordonnateurs (b).

a) La responsabilité des ministres et des élus locaux

370. Le principe qui prévaut est que, sauf dans certains cas pour les ordonnateurs des collectivités locales agissant dans le cadre d'un mandat électif, le régime de responsabilité est *le même* que celui encouru dans leurs fonctions

72. Force est d'observer à cet égard que l'activité de la Cour est faible, en moyenne 3 à 4 arrêts par an et que sauf exception les sanctions prononcées sont rares. ; v. *Recueil des arrêts, jugements et communications des juridictions financières*, Cour des comptes, Chambres régionales des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, *JO* ; pour une vue annuelle de l'activité de la Cour. v. également le rapport présenté au président de la République par le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière. Pour une vue générale de l'activité de la Cour de 1954 à 1991, v. *Recueil des arrêts de la CDBF* (1954-1991), publié sous la direction de R. Ludwig, *Cahiers de comptabilité publique* n°s 2 et 3, Centre de publication de l'Université de Caen, 1992.

73. Consulter notamment J. Magnet, L. Valleraud, T. Vught, *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, 2007.

principales. La violation des règles budgétaires et de comptabilité publique par les ministres ou par les élus locaux agissant en tant qu'ordonnateurs échappe ainsi en totalité (pour les ministres) ou en quasi-totalité (pour les élus locaux) aux sanctions spéciales conçues par le droit financier à l'égard des autres ordonnateurs et à la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière. La règle est que les irrégularités qu'ils commettent en matière budgétaire et financière relèvent du même régime de responsabilité que celui qui s'applique à raison de leur fonction principale, sauf, comme on l'a vu, en cas de gestion de fait⁷⁴.

α) La responsabilité des ministres

371. – Le principe de la *responsabilité politique* des ministres agissant en tant qu'ordonnateurs principaux qui était rappelé à l'article 9 du décret du 29 décembre 1962 (« les ministres, ordonnateurs principaux de l'État, encourt, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution ») n'est plus expressément énoncé dans le décret du 7 novembre 2012 qui renvoie à la loi. Le principe est fondamental puisqu'il porte sur un principe qui est à la base même du régime parlementaire.

Cette responsabilité politique est cependant largement d'ordre théorique. D'une part, il ne subsiste plus qu'une responsabilité collective du Gouvernement devant le Parlement dans la Constitution de 1958, alors que sous la III^e et la IV^e République cette responsabilité était envisagée aussi bien sur un plan collectif (pour la politique générale du Gouvernement) qu'individuel pour la gestion par chaque ministre de son département ministériel. D'autre part, dans les faits, l'on n'enregistre pas de cas où la seule violation des règles budgétaires aurait provoqué la démission d'un ministre ou sa révocation.

— À la responsabilité politique, à l'état seulement de principe, s'ajoute pour les ministres une responsabilité au plan pénal à raison des infractions réprimées par le Code pénal. Néanmoins, la responsabilité pénale des ministres a toujours été d'application difficile, et de fait inappliquée, de par les mécanismes politiques qui sous-tendaient sa mise en œuvre lorsque ceux-ci étaient justiciables, à raison de crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, de la Haute Cour de justice qui ne pouvait être saisie que par le Parlement.

Les membres du Gouvernement sont justiciables, depuis la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, de la Cour de justice de la République (art. 68-1 de la Constitution) dont la composition et les règles de saisine relèvent d'une logique plus juridictionnelle et moins étroitement politique (la Cour comprend 15 juges, dont 12 parlementaires et 3 magistrats du siège à la Cour de cassation) ; toute personne qui se prétend lésée par un crime ou délit commis par un membre du Gouvernement dans le cadre de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une

74. Cf. en ce sens CE (sect.), 6 janv. 1995, *M. Nucci*, req. n° 145898, ainsi que les conclusions du commissaire du gouvernement (B. Du Marais, « La gestion de fait devant le Conseil d'État ») publiées dans la *RFFP* n° 52-1995 ; par cet arrêt le Conseil d'État a confirmé la compétence du juge des comptes en matière de gestion de fait, même si par ailleurs l'auteur de celle-ci, membre du gouvernement au moment des faits, relevait à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, des responsabilités prévues à l'art. 68 de la Constitution dans sa rédaction en vigueur à la date des faits reprochés.

commission des requêtes qui ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au Procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République (art. 68-2 Const.).

— Enfin, les ministres, comme tous les ordonnateurs, sont responsables sur le plan civil, en étant susceptibles de devoir réparer le préjudice causé à des tiers. Cette responsabilité pécuniaire, qui est présente depuis longtemps et a fait l'objet de plusieurs textes successifs, est cependant inappliquée et d'application à l'évidence difficile, en raison notamment de la disproportion qui existe généralement entre les crédits mis en œuvre et le patrimoine personnel des ministres (qui au demeurant, à la différence des comptables, ne sont pas tenus de constituer des cautionnements).

β) La responsabilité des ordonnateurs élus locaux⁷⁵

372. La responsabilité des ordonnateurs agissant en tant qu'élus des collectivités locales obéit dans ses principes au même schéma de responsabilité que celui applicable aux ministres. On y retrouve la prédominance des responsabilités de droit commun, et une immunité de juridiction devant la Cour de discipline budgétaire et financière qui, cependant à la différence des ministres, n'est pas totale.

- Les responsabilités de droit commun des élus locaux agissant en tant qu'ordonnateurs

373. La responsabilité sans doute essentielle est la *responsabilité politique* qui bien que non prévue par les textes n'en est pas moins parfois effective dans la pratique, avec la perte ou le non-renouvellement d'un mandat électoral suite à la mise en cause de responsables de collectivité⁷⁶.

À cette responsabilité politique s'ajoutent les autres responsabilités civile, pénale, précédemment évoquées. Peu fréquemment prononcées autrefois à l'encontre des élus locaux, les sanctions pénales sont devenues aujourd'hui plus effectives que par le passé. S'il faut y voir la conséquence d'une plus grande rigueur des textes (cf. notamment la loi du 2 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption), on doit y ajouter aussi une évolution lente mais significative des juridictions qui n'hésitent pas, quelle que soit la qualité de l'auteur de l'acte répréhensible, à le sanctionner.

- La responsabilité des ordonnateurs élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière

374. Placés pendant longtemps en dehors du champ de cette juridiction sans que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes soit

75. Cf. C. Descheemaeker, « La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales », *RFFP* n° 43-1993. V. égal. L. Saïdj, « La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière », Étude 275, *Lamy Collectivités territoriales*, nov. 2005.

76. V. notamment R. Hertzog, « La responsabilité politique des ordonnateurs », in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, op. cit., et notamment les réflexions stimulantes de l'auteur sur « la montée des sanctions politiques ».

venue corriger cette situation⁷⁷, les élus locaux agissant en tant qu'ordonnateurs sont désormais susceptibles dans certains cas d'être déférés devant la Cour.

Le principe de la responsabilité des ordonnateurs élus locaux devant cette juridiction avait été amorcé dans la loi du 2 mars 1982 en liaison avec la possibilité leur étant donnée de requérir, dans certaines conditions, le comptable public. La loi indiquait en effet « qu'en cas de réquisition l'ordonnateur engage sa responsabilité propre ». Mais ce ne fut que plus de dix ans après que le principe reçut une valeur expresse dans la loi du 20 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption. Celle-ci dispose notamment que les ordonnateurs des collectivités locales sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière dans le cas où ils ont engagé leur responsabilité propre à *l'occasion d'un ordre de réquisition*, et qu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié. Ils le sont également pour *absence d'exécution d'une décision de justice* lorsqu'ils n'ont pas respecté l'obligation qui leur est faite par la loi du 30 juillet 1980 de mandater les sommes fixées par une décision de justice⁷⁸.

b) *La responsabilité des autres ordonnateurs et agents des organismes publics*

375. Les ordonnateurs autres que les ministres et les élus des collectivités locales sont responsables devant la Cour de discipline budgétaire et financière, sans préjudice des autres responsabilités de droit commun qu'ils peuvent encourir. En ce sens le champ de compétences de la Cour est incontestablement très large.

α) *La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière*⁷⁹

376. – S'agissant de la liste des justiciables relevant de la CDBF, il est à relever la compétence de la Cour *n'est pas limitée aux seuls ordonnateurs*. Elle embrasse en effet un vaste secteur de personnes participant à l'exécution des opérations financières : membres des cabinets ministériels, fonctionnaires, agents de l'État, des établissements publics nationaux et des entreprises publiques nationales, agents des collectivités locales et établissements publics locaux, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Toutefois la responsabilité des personnes mises en cause est dégagée si elles peuvent justifier avoir agi *sur ordre écrit préalable* donné par le ministre ou l'élu local dont elles relèvent ou par un supérieur hiérarchique dont la responsabilité devant la Cour se trouve alors engagée si celui-ci en est justiciable.

Par ailleurs, *les comptables publics ne sont pas exclus en droit* du champ de compétence de la Cour. Mais dès lors qu'ils relèvent d'un régime particulier de responsabilité, ce dernier commande leur déferé devant la juridiction

77. Dans le projet de loi, il était envisagé une réforme sur ce sujet, qui n'a pas été finalement retenue lors de l'adoption du texte.

78. La loi du 10 juillet 1980 modifiée, relative aux procédures d'exécution des décisions de justice a prévu que les personnes agissant en exécution, sauf les ministres, peuvent être déférées devant la Cour de discipline budgétaire et financière faute pour elles d'avoir exécuté une décision d'une juridiction judiciaire ou administrative condamnant une personne morale de droit public au paiement d'une somme.

79. Sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour, v. *infra*, n° 444.

compétente pour en connaître (Cour des comptes ou chambres régionales des comptes), sauf si les faits qui leur sont reprochés ont été accomplis dans un autre cadre que celui de comptable public.

– Définie à l'égard des personnes par les textes, la compétence de la Cour l'est également à *raison des fautes* susceptibles d'être sanctionnées.

Il ressort de la liste des infractions établie par la loi du 25 septembre 1948 modifiée portant création de la Cour, que *sont seules punissables les infractions aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique*⁸⁰, *l'octroi d'un avantage injustifié à autrui au préjudice du Trésor ou des organismes intéressés, l'inexécution des décisions de justice*. En d'autres termes, c'est uniquement la violation de la légalité budgétaire et financière qui est sanctionnée, non la *faute de gestion*⁸¹ si celle-ci n'est entachée d'aucune irrégularité.

En effet la notion de faute de gestion qui figure seulement dans le titre de la loi n'a été reprise ni dans le texte ni dans les développements relatifs aux infractions punissables. On notera toutefois que la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a introduit dans le Code des juridictions financières une nouvelle infraction, la *faute grave de gestion*, mais qui concerne uniquement les « personnes chargées de responsabilité » au sein des entreprises publiques de l'État.

Sous réserve de cette exception, le critère de la faute sanctionnable est uniquement d'ordre juridique. Elle s'apprécie au regard des obligations qui, en droit, incombent à l'ordonnateur ou à l'administrateur dans la gestion des deniers publics. Ce sont en effet seulement les manquements à ces obligations qui ont le caractère d'irrégularités sanctionnables. Cette conception qui est uniquement tournée vers la préoccupation de régularité juridique, celle d'assurer et faire respecter la légalité budgétaire, ne prend pas en compte l'exigence d'efficacité et de performance qui est à la base de la loi organique de 2001.

– La jurisprudence de la Cour⁸² montre toutefois que tout en veillant au respect de règles fondamentales⁸³, elle interprète avec mesure la notion d'infraction

80. Engagement de dépense sans habilitation, ou sans visa préalable du contrôleur financier, engagement de dépense sur des crédits autres que ceux sur lesquels la dépense aurait dû être imputée, infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État ou des collectivités publiques, omission volontaire de souscrire les déclarations à produire à l'administration fiscale auxquelles les intéressés étaient tenus à raison de leurs fonctions, règles relatives aux marchés publics.

81. On rappellera que le projet de loi réformant la Cour de discipline budgétaire et financière qui avait été adopté par le Conseil des ministres du 14 mars 1990 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, faisait de la faute de gestion une infraction sanctionnable.

82. V. *Recueil des arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière*, *op. cit.* ; v. aussi L. Saïdj, étude cit.

83. Il s'agit des règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses (art. L. 313-4 CJF) dont le non-respect fonde la plupart des agissements incriminés (v. S. Thebault, « Chronique de jurisprudence de la CDBF », 2008 *RFFP* n° 105-2009).

À titre d'exemple des irrégularités sanctionnées par la Cour, on citera l'absence de visa du contrôleur financier (CDBF, 7 févr. 1989, *Institut national de la consommation*), l'interdiction de dépassement des crédits (CDBF, 5 juin 1989, *Sieurs VFB*), des imputations irrégulières de crédits pour masquer des dépassements de crédits limitatifs (CDBF, 26 juin 1992 *MM. Dupeyron, Lavenir et autres, ministère des PTT*), des irrégularités en matière de contrôle financier sur les engagements de dépenses (CDBF, 27 nov. 1996, *Ministère de l'Équipement*), l'exercice de la fonction d'ordonnateur sans en avoir la qualité (CDBF, 4 avr. 2011, *Lycée polyvalent, lycée professionnel Vauvenargues et Greta du Pays*

punissable⁸⁴. D'une part, la Cour entend faire prévaloir une appréciation sur le fond de la finalité des règles budgétaires et financières, sans s'en tenir à un contrôle de formalité. Elle observe ainsi depuis longtemps que la finalité « des règles fondamentales... n'est pas l'observation des formes extérieures, mais l'organisation des compétences et la détermination des modalités garantissant l'utilisation, dans l'intérêt général, des deniers de l'État » (CDBF, 14 mai 1973, *Sieur Marchal*).

C'est d'ailleurs ce qui peut l'amener à étendre la notion de faute punissable (par exemple en sanctionnant une attention ou une surveillance insuffisantes d'un directeur à l'égard de la marche de son service⁸⁵, une vigilance insuffisante de la part d'un contrôleur financier à l'égard de son adjoint disposant d'une délégation large de compétences⁸⁶, le grave défaut de contrôle et vigilance du président d'une société soumise à son contrôle⁸⁷).

De même, et dans la mesure où elle s'efforce à une approche globale des faits, elle est parfois conduite à accorder des circonstances atténuantes, lorsque l'opération reprochée a été commise dans le souci de l'intérêt général, ou tient aux défaillances du contrôle de tutelle, ou encore à la mauvaise organisation des services publics⁸⁸.

– Limitée à l'égard des faits sanctionnables, la compétence de la Cour l'est aussi *dans le temps*. La Cour ne peut plus être saisie après l'expiration d'un délai de cinq ans à compter du jour où l'infraction a été commise. Ce délai de prescription relativement court pèse sur les possibilités effectives de sanctions et vient renforcer les autres éléments aboutissant à une activité très relative en ce domaine (cf. *infra*, n° 446).

– Enfin même établie, la responsabilité devant la Cour ne fait pas l'objet de sanctions lourdes. La Cour de discipline budgétaire et financière ne peut condamner qu'à des peines d'*amendes*, qui en l'état actuel peuvent aller de 150 euros environ au montant du traitement ou du salaire brut annuel de la

d'Aix) des irrégularités en matière de marchés publics (CDBF, 23 avr. 2012, *Conseil économique et social*)

84. Ce qui lui permettrait de pouvoir répondre aux changements induits par la modernisation de la gestion publique selon N. Groper, in « Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique », *Revue du Trésor*, n° 2, 2008.

85. CDBF, 28 avr. 1987, *AFFA* ; CDBF, 5 déc. 2008, *Ministère de la Défense, Direction des constructions navales (Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan)* (2^e arrêt).

86. CDBF, 27 nov. 1996, *Ministère de l'Équipement*. Dans cet arrêt, et pour la première fois, la Cour a condamné à l'amende deux contrôleurs financiers, le premier – ayant la qualité d'adjoint – pour avoir accordé un visa à une proposition de dépense manifestement entachée d'irrégularité, le second pour défaut de surveillance de son subordonné délégataire dont les actes engageaient sa responsabilité.

87. CDBF, 24 févr. 2006, *Société Altus Finance* ; la Cour a considéré que le mode de fonctionnement du groupe Altus, filiale du Crédit Lyonnais, s'était caractérisé au début des années 1990 par un grave défaut du contrôle et de vigilance du président de la société à l'égard de celle-ci ainsi que de ses filiales et l'a condamné sur ce motif à une amende de 59 000 euros. Le point de vue de la Cour a été confirmé depuis par le Conseil d'État qui a rejeté le pourvoi en cassation qui avait été formé (CE, 16 janv. 2008, n° 292790, *M. Haberer*).

88. CDBF, 21 févr. 2008, *Agence nationale de valorisation de la recherche* ; la Cour a retenu de larges circonstances atténuantes en faveur des trois responsables concernés en se basant sur le fait que « l'exercice de la tutelle de l'ANVAR par l'État a été entaché pendant la période concernée de carences et de défaillances graves ».

personne condamnée⁸⁹ ou au double de ce montant dans le cas d'un avantage injustifié à autrui. Le caractère de prime abord dérisoire de la nature et de l'échelle de ces sanctions trouve cependant sa cohérence dans deux éléments : en premier lieu, la vocation de la Cour n'est pas de condamner à réparation mais de *sanctionner* les atteintes à la légalité budgétaire et financière, avec par ailleurs l'exemplarité qui peut s'attacher à la mise en cause d'administrateurs ou de fonctionnaires par un organe juridictionnel, d'autant que la Cour peut ordonner la publication totale ou partielle de l'arrêt au *Journal officiel* ; en second lieu, la responsabilité devant la Cour *n'est pas exclusive* d'autres sanctions : aux sanctions qu'elle prononce, sont susceptibles de s'ajouter celles résultant des responsabilités de droit commun, civil, pénal, disciplinaire.

b) Les responsabilités de droit commun des ordonnateurs et gestionnaires publics

377. Il s'agit des responsabilités sur le terrain civil, pénal et éventuellement disciplinaire.

La responsabilité civile et pénale obéit aux mêmes règles que celles précédemment exposées, responsabilité pécuniaire pour la première, inapplicable de fait, responsabilité à raison des faits constituant des délits pour la deuxième, plus fréquemment mise en cause ces dernières années.

À ces responsabilités s'ajoute pour les ordonnateurs et les gestionnaires ayant la qualité de fonctionnaire ou d'agent public, une responsabilité disciplinaire qui les expose à des sanctions telles que le retard à l'avancement, la rétrogradation, la suspension, la révocation.

Toutefois, les manquements aux règles budgétaires et financières sont rarement sanctionnés sur ce terrain soit parce que le fonctionnaire a agi sur l'ordre de son supérieur hiérarchique, soit parce qu'il a cru agir dans l'intérêt du service, ce qui sont les cas les plus fréquents.

3. Les perspectives de comparaison avec le projet de réforme des juridictions financières présenté à l'automne 2009

378. Dans la recherche des améliorations à apporter à un système de responsabilité par trop dérogatoire à l'égard des ordonnateurs principaux, c'est avant tout la décision politique qui jusqu'ici paraît avoir fait défaut⁹⁰. Et l'inertie en la

89. L'étude réalisée par C. Descheemaeker (in *op. cit.*) pour dégager une évaluation moyenne des amendes prononcées par la Cour montre une évolution des attitudes ; en contraste de la sévérité des premiers arrêts ayant prononcé des peines d'amendes lourdes (de 1954 à 1957), les statistiques montrent une indulgence certaine sur une longue période, avec un retour à un niveau moyen d'amende plus normal depuis 1984.

90. On notera qu'un projet de loi réformant la Cour de discipline budgétaire et financière avait été adopté par un conseil des ministres du 14 avril 1990 et déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale. Ce projet qui n'a pas dépassé le stade de l'examen en commission, comportait des innovations importantes, notamment en faisant de la faute de gestion une infraction, même s'il maintenait par ailleurs l'immunité de juridiction devant la Cour des ministres et les élus locaux. Par ailleurs, il prévoyait des mesures d'allègement de la procédure ainsi que l'élargissement du recrutement des rapporteurs. Un nouveau projet de réforme de la CDBF avait été transmis le 16 juillet 1996 à l'exécutif par les hautes autorités de la juridiction. Ce projet qui – entre autres suggestions – tendait à

matière a pu entretenir le sentiment d'un système figé, en décalage grandissant avec le contexte contemporain.

En 2009, l'inertie ne semblait plus de mise puisque des perspectives d'évolutions sensibles se dessinaient avec le projet de loi relatif à la réforme des juridictions financières déposé à l'automne 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale⁹¹. Ce projet de réforme qui avait été annoncé par le Président de la République, lors de la commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes le 5 novembre 2007, et par le Premier président de la Cour des comptes, lors de la séance solennelle de rentrée du 18 janvier 2008 comportait, en sus de dispositions réorganisant les juridictions financières et leurs missions, un volet relatif à la responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics. L'ambition était de mettre en place selon les termes mêmes du chapitre 1^{er} du projet un véritable dispositif de responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics.

S'agissant de la responsabilité des ordonnateurs, les principales innovations étaient les suivantes :

— Le projet mettait fin à la fragmentation du système existant en supprimant la Cour de discipline budgétaire et financière et en instituant un juge unique pour les ordonnateurs et les gestionnaires publics ainsi que les comptables publics.

— S'il continuait de mentionner les catégories traditionnelles d'ordonnateur et de comptable public, le terme de gestionnaire public se trouvait enfin consacré par le droit public financier, ce qui permettait d'une part d'englober un spectre large de fonctions et de tâches et d'autre part de les soumettre à un même régime de responsabilité ainsi qu'à un même juge.

— Avec la suppression de la CDBF, la Cour des comptes devenait non seulement juge unique pour les ordonnateurs et gestionnaires publics de l'État et des organismes en relevant mais aussi pour les comptables publics. Il en était de même des chambres régionales des comptes qui devenaient juge unique pour les ordonnateurs et gestionnaires publics ainsi que pour les comptables publics des collectivités territoriales et organismes locaux.

— Le recours en appel était généralisé et ouvert à tous les ordonnateurs et gestionnaires publics. Le projet instituait une Cour d'appel financière composée paritairement de magistrats de la Cour des comptes, de membres du Conseil d'État et de magistrats de la Cour de cassation. Ainsi l'appel n'était plus limité comme en l'état actuel aux seuls comptables publics des collectivités territoriales, mettant par suite les procédures des juridictions financières en meilleure conformité avec les exigences de la CEDH relatives aux droits de défense.

— S'agissant de la liste des justiciables, le projet comportait des avancées relatives puisqu'il ne mettait pas fin aux immunités et par conséquent aux déséquilibres qui, on l'a vu, caractérisent le régime de responsabilité actuel.

— Au titre des avancées, on doit noter que les élus et exécutifs locaux des collectivités et de leurs groupements ainsi que les membres des cabinets

inclure parmi les justiciables de la Cour les membres du Gouvernement pour les actes signés par eux ainsi que les élus locaux. n'a pas davantage connu de suites.

91. le projet n'en suscitant pas moins selon les termes mêmes du rapport de la commission des lois du Sénat « les interrogations, sinon les inquiétudes, des magistrats financiers et des élus locaux ».

ministériels ou d'élus locaux faisaient désormais partie des justiciables du juge financier. Toutefois les conditions d'engagement de leur responsabilité demeuraient restrictives dès lors qu'elles requéraient l'existence d'un ordre écrit de l'écu après une information exhaustive sur le dossier et ses risques. L'avancée n'était donc que bien formelle et les déséquilibres bien réels puisque les ministres demeuraient exonérés de toute responsabilité devant le juge financier alors qu'ils ont la qualité d'ordonnateur.

— S'agissant des infractions, les principales innovations étaient les suivantes :

- était ajoutée l'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, en plus de celle de l'avantage injustifié à autrui, ainsi que celle du favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à la commande publique ;

- était introduite de même l'incrimination de manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement des collectivités territoriales (nouvel article L. 131-24) ;

— étaient supprimées les dispositions qui instituent une exonération de responsabilité pour les justiciables pouvant arguer d'un ordre écrit de leur hiérarchie, (actuel article L. 313-9 CJF).

B La responsabilité des comptables publics⁹²

379. Le régime de responsabilité des comptables publics présente un certain nombre de différences notables avec celui des ordonnateurs.

Il est en premier lieu ancien, prenant son assise moderne et sa dynamique dans la création de la Cour des comptes en 1807, alors que le régime de responsabilité des ordonnateurs ne date comme on l'a vu que de 1948.

En second lieu, et au contraire de la responsabilité des ordonnateurs qui se distingue par sa fragmentation excessive et sa faible effectivité, celle pesant sur les comptables publics se caractérise par son homogénéité et son extrême rigueur. En effet la règle de leur responsabilité pécuniaire personnelle est à la fois simple dans son énoncé en visant tous les comptables publics en même temps que lourde de conséquences. Elle est néanmoins tempérée par l'existence de différents mécanismes d'atténuation de responsabilité.

Par ailleurs les ordonnateurs et les comptables publics relèvent de juges financiers différents, la Cour de discipline budgétaire et financière pour les premiers, le juge des comptes (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) pour les seconds.

C'est précisément à cette dualité de compétences que le projet de réforme des juridictions financières de l'automne 2009 prévoyait de mettre fin en supprimant la Cour de discipline budgétaire et financière et instituant, comme on

92. Pour une vue d'ensemble v. J. Magnet, L. Vallernaud, T. Vught, *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, op. cit. F.-J. Fabre, A. Froment-Meurice, J.-Y. Bertucci, N. Groper, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, op. cit. ; se reporter égal. à G. Moreau et S. Bredin, « Chronique annuelle de jurisprudence financière », *RFFP* ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, « Chronique de jurisprudence financière », *Revue du Trésor* ; N. Groper, *Chronique AJDA*.

l'a déjà dit, une seule juridiction compétente, la Cour des comptes, pour la mise en cause des comptables et des gestionnaires publics (cf. *supra*, n° 378).

L'institution d'un juge financier unique pour tous les aspects de la gestion financière et comptable publique aurait été assurément une innovation de taille⁹³. Elle n'aurait pas seulement scellé la disparition de la vieille conception selon laquelle la Cour des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs. Elle aurait été en correspondance avec la caractéristique de la gestion publique contemporaine dans laquelle la spécialisation des fonctions s'accompagne de compétences qui sont partagées. Or il en est notamment ainsi aujourd'hui pour la comptabilité à la production de laquelle sont associés les ordonnateurs et les gestionnaires.

Partant, on pouvait être fondé à voir dans la nouvelle disposition du projet de loi qui disposait : « La Cour des comptes sanctionne les irrégularités budgétaires, comptables et financières commises par les ordonnateurs et gestionnaires publics » l'affirmation d'une responsabilité étendue incluant pour ces deux catégories tous les aspects de la gestion ainsi que les aspects comptables. En ce sens il était possible de voir dans le projet une extension implicite de la responsabilité des comptables publics⁹⁴.

D'un autre côté, ses limites étaient incontestables dans le domaine. Le projet ne comportait pas en effet de modernisation du régime de responsabilité des comptables publics tel que défini par la loi de 1963 bien que celui-ci, comme l'a souligné C. Bazy-Malaurie, soit devenu « largement obsolète »⁹⁵ en étant resté à l'écart des évolutions intervenues avec la LOLF et des adaptations qui ont été apportées au cadre de la gestion financière publique.

Ces caractéristiques sont en grande partie toujours présentes. Le régime de responsabilité des comptables publics reste encore très largement déterminé par les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 en vigueur à l'exception des modifications qui y ont été apportées par l'article 90 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011.

1. Une responsabilité pécuniaire personnelle lourde

a) La nature de la responsabilité des comptables publics

380. Contrairement à la diversité des régimes dont relèvent les ordonnateurs, tous les comptables publics sont soumis à *un même régime de responsabilité* à raison des irrégularités ou manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions. Viennent s'y ajouter le cas échéant les responsabilités de droit commun, disciplinaire, civile, pénale, déjà rencontrées.

93. La justification en est donnée dans le projet de loi en ces termes : « La situation actuelle est en effet celle d'une responsabilité de plus en plus partagée entre l'ordonnateur et le comptable public tant en termes de tenue des comptes qu'en termes de contrôle de la dépense. Dès lors, la dualité actuelle de juridictions (Cour des Comptes pour les comptables, CDBF pour les ordonnateurs) ne se justifie plus. Comptables, ordonnateurs et plus globalement gestionnaires, relèveraient de la même juridiction financière ce qui permettrait d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du Parlement et de l'opinion publique ».

94. V. S. Théault, « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? », *RFFP* n° 112-2010.

95. C. Bazy-Malaurie, « La réforme des juridictions financières », art. cit.

Les comptables publics encourent ainsi une *responsabilité pécuniaire personnelle* qui est lourde dès lors qu'ils sont tenus à réparer sur leurs deniers personnels le préjudice qu'ils ont fait subir au Trésor Public ou aux organismes intéressés. D'origine ancienne, présente déjà sous l'Ancien Régime⁹⁶, abolie à la Révolution, peu à peu rétablie sous le Directoire, le Consulat puis l'Empire, la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables publics est depuis longtemps établie dans la jurisprudence et dans plusieurs textes successifs. Reposant sur l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 la rigueur d'une telle responsabilité trouve sa justification traditionnelle dans l'exclusivité du manie-ment des fonds publics confiée aux comptables publics. Elle a été par ailleurs appréhendée comme l'une des meilleures garanties du contrôle de la régularité⁹⁷ des actes de l'ordonnateur auquel ils sont tenus en droit. Néanmoins, comme on le verra, divers mécanismes permettent dans certains cas au comptable d'obtenir une atténuation de responsabilité. La rigueur de celle-ci est donc, dans la pratique, tempérée.

b) Une responsabilité étendue en droit

En droit l'étendue de la responsabilité pesant sur les comptables publics est d'ampleur. D'une part ils sont non seulement responsables de leurs propres manquements, mais ils ont à répondre également dans certaines conditions de ceux commis par leurs subordonnés, voire même leurs prédécesseurs. D'autre part, la mise en jeu de leur responsabilité obéit à un principe rigoureux ; la loi du 23 février 1963 met en effet à leur charge une présomption de responsabilité au terme de laquelle la simple constatation de manquements suffit à engager la responsabilité du comptable sans qu'il soit besoin de faire la preuve d'une faute commise. Dans la récente période toutefois, et notamment avec la loi du 28 décembre 2011, des atténuations ont été apportées à une conception objective de la responsabilité du comptable qui faisait depuis longtemps déjà l'objet de débats.

α) Une responsabilité fondée sur des obligations administratives étendues

381. La responsabilité des comptables est fondée sur des obligations administratives étendues. Elles résultent des dispositions du décret du 29 décembre 1962 qui continuent à s'appliquer dans l'attente de la réforme de ce texte et alors même que des aménagements substantiels ont été apportés aux modalités de contrôle qui incombent aux comptables.

— Selon la loi du 23 février 1963, les comptables publics sont en effet personnellement responsables sur leurs deniers propres à raison de l'ensemble des obligations qui leur sont prescrites par le décret du 29 décembre 1962 dans l'exécution des recettes et des dépenses. Or celles-ci ne se réduisent pas au seul mouvement des fonds. Le comptable public n'est pas uniquement un caissier. Il est également chargé, selon le décret du 29 décembre 1962 de contrôler la régularité des ordres des recettes et de dépenses. À défaut de ces contrôles, sa responsabilité est engagée.

96. V. J. Magnet, art. *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, cit.

97. Cf. notamment H.-M. Crucis, « Le contrôle de régularité financière », *RFDA*, juill.-août 1992.

En la matière, le comptable public n'est toutefois pas tenu à des obligations et des responsabilités de même degré élevé.

Pour les recettes, s'il doit s'assurer de l'autorisation de percevoir, sa responsabilité principale est celle du recouvrement. La responsabilité des comptables est engagée dès que les recettes n'ont pas été recouvrées. La responsabilité du comptable peut être engagée s'il n'apporte pas la preuve de ses diligences. Le juge des comptes examine les diligences faites par eux à cet effet. Elles doivent notamment être rapides, complètes et adéquates. Si tel n'est pas le cas, le juge met en cause leur responsabilité⁹⁸.

Pour les dépenses, les comptables ont l'obligation de contrôler la validité de la créance et notamment l'exactitude des calculs de liquidation. Ils doivent s'assurer que les ordonnances ou mandats reposent sur un acte juridique exécutoire autorisant le paiement et qu'ils sont bien appuyés des pièces justificatives énoncées dans les nomenclatures et instructions comptables. D'une manière générale ils doivent vérifier la compétence de l'ordonnateur, l'existence des pièces justificatives réglementaires, le respect de la règle du service fait, l'existence des crédits nécessaires, l'éventuelle application des règles relatives à la prescription⁹⁹.

— Mais les comptables publics ne sont pas seulement responsables à raison de leurs actes propres. Ils peuvent l'être également du fait d'autrui, en étant responsables des actes de leurs subordonnés ou des personnes placées sous leur surveillance. La responsabilité à l'égard des actes des subordonnés est

98. Pour être adéquates elles doivent être adaptées à la nature de la créance et aux circonstances et elles doivent aussi l'être dans les formes requises, C. comptes, 1^{er} ch. 17 mars 2009, *Comptables des impôts de Nord-Lille*, C. comptes, 23 janvier 2007, 1^{er} ch., *Receveurs des impôts de Meurthe et Moselle*. La Cour sanctionne également des comptables qui n'ont procédé qu'à l'envoi d'avis à tiers détenteur sans effectuer d'autres diligences (CC, 1^{er} ch., 25 mai 2011, *DSF de La Réunion-Service des impôts des entreprises centralisateur de Saint-Denis Ouest*).

99. D'une manière générale le juge sanctionne la méconnaissance des contrôles auxquels sont tenus les comptables (aussi bien en recettes qu'en dépenses, ou que s'agissant de la validité de la créance). Sur cet aspect ; A. Doyelle, N. Péhau, « Chronique de jurisprudence financière 2011 », *RFFP*, n° 119-2011

L'une des difficultés importantes du contrôle de la dépense réside dans la délicate question de savoir où se situe exactement la frontière entre contrôle de régularité, qui incombe au comptable, et contrôle de légalité interne ou d'opportunité qui lui sont interdits. Si le Conseil d'État prend soin de rappeler que les comptables publics n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des actes administratifs qui sont à l'origine des créances, il rappelle aussi qu'ils doivent les interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur (CE, 8 déc. 2000, *Kammerer*). Pour une illustration des difficultés en la matière : v. CE, 8 juillet 2005, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/M. Basserie et M. Caffart*, n° 263254, *AJDA* n° 40, 2005, note M.-C. Esclassan. V. égal. CC., 4^e ch., 17 nov. 2011, *Commune de Valenciennes* où la Cour rappelle que si la vérification du taux de TVA applicable entre dans le champ de contrôle du comptable, celui-ci ne saurait se faire juge de la légalité d'une instruction fiscale. La difficulté est d'autant plus sérieuse qu'on observe d'une manière générale qu'une cause importante de la mise en jeu de la responsabilité des comptables réside dans des erreurs de liquidation non relevées et non opposées avant paiement ; par exemple le paiement à des fonctionnaires de primes de rendement au-delà des barèmes en vigueur (CC 18 oct. 2004, 3^e ch., *Académie de France à Rome*). La difficulté est toujours très présente ces dernières années comme l'illustre une décision de cassation du Conseil d'État (CE, 21 oct. 2009, n° 305360) dans laquelle il est estimé que la Cour des comptes, dans l'un de ses arrêts (C. comptes, 23 avr. 2007, *GIP ARH de Picardie*) a mis à la charge d'un comptable public une obligation de contrôle de la légalité d'un acte administratif qui excède le contrôle qui incombe à ce dernier.

dite inconditionnelle¹⁰⁰ dans la mesure où elle est encourue à raison de l'intégralité des actes ou de la gestion des personnes placées sous l'autorité hiérarchique du comptable tenu à une obligation générale de contrôle et de surveillance. Telle est l'obligation qui est celle des comptables publics vis-à-vis des agents de leur poste, et des comptables supérieurs responsables, de même, de la gestion des comptables subordonnés¹⁰¹.

En revanche, cette responsabilité est dite *limitée* lorsque le comptable n'est tenu qu'à une *obligation réduite* de contrôle ou de surveillance. Tel est le cas des comptables principaux chargés de la centralisation des opérations des comptables secondaires, qui ne sont responsables des opérations de ceux-ci que dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer. Il en est de même de la gestion des *régisseurs de recettes ou d'avances* à l'égard de laquelle la responsabilité des comptables publics n'a plus qu'un caractère limité comme l'a consacré la loi de finances pour 2006 à la suite d'un décret du 21 juillet 2004. En la matière, la responsabilité du comptable n'est engagée que s'il a commis « une faute ou une négligence caractérisée à l'occasion de son contrôle sur pièce et sur place ». Antérieurement, le principe de cette responsabilité limitée était écarté par le Conseil d'État qui tenait les comptables publics pleinement responsables des actes commis par les régisseurs qui leur sont rattachés, y compris lorsque ces derniers ne sont pas placés sous leur autorité hiérarchique mais seulement sous leur contrôle¹⁰². Le Conseil d'État faisait prévaloir en ce domaine un principe dit de *transparence de la régie*, tiré de ce que cette dernière ne représente qu'un simple aménagement ou prolongement de la caisse du comptable public. La Cour fait une stricte application de ces dispositions en exonérant ou non la responsabilité du comptable selon ses négligences éventuelles et selon qu'une décharge de responsabilité a ou non été accordée au régisseur¹⁰³.

Enfin, les comptables publics sont également responsables de la gestion des comptables de fait lorsque, ayant eu connaissance de celle-ci, ils ne l'ont pas signalée (leur responsabilité n'a toutefois qu'un caractère subsidiaire s'ils n'y ont pas participé).

100. V. J. Magnét, *Éléments de comptabilité publique*, op. cit. ; du même auteur : *Les comptables publics*, op. cit.

101. V. C. comptes 1^{re} ch., 25 avr. 2007, *TPG de l'Eure* dans lequel la Cour a jugé que la responsabilité d'un TPG ne peut être mise en jeu à raison d'un déficit imputable à un receveur des impôts car s'il centralise dans ses comptes les opérations de ce dernier, il ne dispose à son égard d'aucune autorité hiérarchique.

102. Telle était la position qui résultait de l'interprétation restrictive par le Conseil d'État de la responsabilité prévue en ce cas par la loi du 23 févr. 1963 ; CE, 6 nov. 1981, *Ministre du Budget C. Rispaël et autres*, Rec. p. 434 ; CE, 28 févr. 1997, *Ministre de l'économie, des finances et du budget c/Blémont*, req. n° 104544, v. note M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Revue du Trésor*, n° 12, 1997, CE, 20 mars 2002, *Thoris*. La Cour des comptes tendait quant à elle à faire prévaloir une appréciation beaucoup plus nuancée ; v. en ce sens CC 1^{re} ch. ; 6 janv. 2000, *TPG des Pyrénées orientales* ; 3 oct. 2000, *TPG des Ardennes*, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Revue du Trésor*, n° 8-9, 2001 ; 24 juin 2004, 4^e ch., *Commune de Nazelles-Négron*.

103. Ainsi la responsabilité du comptable ne peut être engagée si la responsabilité du régisseur n'a pu être mise en cause : CC, 3^e ch., 20 janv. 2011, *TPG de Cayenne*.

– La responsabilité des comptables successifs¹⁰⁴ : la responsabilité des comptables publics est en principe limitée dans le temps à toutes les opérations effectuées depuis la date de leur installation dans un poste jusqu'à la date de cessation de leurs fonctions. Néanmoins, ils s'exposent à voir leur responsabilité engagée à raison de la gestion de leur prédécesseur pour les opérations qu'ils auraient prises en charge sans émettre de réserves lors de leur entrée en fonction ou qu'ils n'auraient pas contestées dans un délai de six mois à partir de cette date¹⁰⁵.

β) Une responsabilité présumée

382. Le régime de la responsabilité des comptables publics est d'autant plus rigoureux qu'il repose sur une *présomption de responsabilité* édictée par la loi du 23 février 1963. Leur responsabilité se trouve ainsi engagée par le *seul constat* d'un manquement ou d'une irrégularité : fonds manquant en caisse, dépense irrégulièrement payée, recette non recouvrée, sans que leur faute ait à être préalablement établie.

Cette responsabilité est ainsi qualifiée d'*objective*, en ce sens qu'elle repose sur de seules constatations de fait et de droit à *partir des comptes*, sans qu'il y ait lieu d'apprécier le comportement personnel du comptable ou les circonstances¹⁰⁶.

Le principe de cette responsabilité a été dégagé par le Conseil d'État saisi en cassation dans un arrêt devenu fameux (CE 12 juill. 1907, *Sieur Nicolle*, Rec., p. 656). Il s'en est suivi que le juge financier n'a donc pas à examiner les circonstances particulières qui ne sauraient être exonératoires. Abondamment discutée et critiquée dans les dernières années, cette position traditionnelle a fait l'objet d'évolutions sensibles. Elle a d'abord connu un premier assouplissement avec l'apparition de la notion de faute dans le décret du 21 juillet 2004 relatif à la responsabilité à raison des opérations des régisseurs¹⁰⁷, ainsi que par la décision de la Cour des comptes de l'abandonner en ce qui concerne le contrôle des

104. V. J. Magnet, « La responsabilité des comptables successifs », *RFFP* n° 30-1990. Pour une illustration des questions qu'elle est susceptible de poser v. CC, 4^e ch., 13 juin 2007, *INSA de Rennes* ; la Cour a jugé que la décharge d'un comptable n'emporte en aucun cas transfert de responsabilité personnelle vers un autre prédécesseur ou successeur.

105. Le Conseil d'État fait une application stricte des dispositions de la loi du 23 févr. 1963 en considérant qu'à défaut de présentation de réserves dans le délai de six mois, le comptable entrant substitue sa responsabilité à celle de son prédécesseur qui se trouve ainsi déchargée, CE 23 juin 1989, *Ministre du Budget, c/Vèque*, Rec. p. 151. Encore faut-il pour que sa responsabilité soit déchargée qu'il ait produit des réserves justifiées et suffisamment précisées (CC 23 sept. 2004, 4^e ch., *Office public d'aménagement local espace de Grenoble*). Elles ne dispensent pas toutefois le comptable entrant de s'assurer du recouvrement des créances dans le recouvrement n'est pas compromis (CC, 3^e ch., 4 oct. 2011, *Université de Paris VIII*)

106. Il est fait valoir que dans la pratique toutefois, le juge financier dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu, notamment parce qu'il est habilité à apprécier les diligences faites par le comptable public en recettes, ce qui le conduit donc à tenir compte de divers paramètres et notamment des circonstances atténuantes. ; v. par ex. en ce sens C. comptes, 22 février 2007, 7^e ch., *Agence de l'eau Rhin-Meuse* ; C. comptes, 21 mars 2007, 7^e ch., *Agence nationale pour les chèques vacances*.

107. V. notamment les observatoires d'H. Gisserot sur ce point en *RFFP* n° 92-2005.

dépenses¹⁰⁸. Le deuxième assouplissement, notable, résulte de la modification qui a été apportée au régime de responsabilité des comptables publics par la loi de finances rectificative pour 2011¹⁰⁹. L'intention du législateur a été que la détermination de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'apprécie en tenant compte de l'existence ou non d'un préjudice financier, et par conséquent selon une logique plus subjective qui renforce le rôle du juge des comptes. En cas de préjudice financier au détriment de l'organisme concerné, le juge prononce comme antérieurement une décision de débet (arrêt ou jugement) v. *infra* n° 386). En l'absence de préjudice financier, le juge ne peut plus comme antérieurement prononcer de décision de débet (les débetts dits sans préjudice). Il détermine en fonction des circonstances de l'espèce le montant de la somme qu'il convient de mettre à la charge du comptable, la loi lui permettant ainsi de sanctionner de manière plus adaptée et proportionnée ceux des manquements qui ne se sont pas traduits par un préjudice financier¹¹⁰.

La responsabilité des comptables publics n'est pas une responsabilité sans faute ; celle-ci *n'est que présumée* sans avoir un caractère irréfragable. Ainsi, les comptables publics peuvent se dégager de la responsabilité mise à leur charge soit en rapportant la preuve de la régularité de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de l'ensemble de leurs obligations de contrôle, soit en établissant que l'inexécution de celles-ci résulte de causes indépendantes de leur diligence.

2. Les atténuations de responsabilité

383. Divers mécanismes traditionnels viennent tempérer sensiblement le caractère très rigoureux du régime de responsabilité pesant sur les comptables publics en organisant *a priori* ou *a posteriori* des atténuations de responsabilité.

— Certains permettent aux comptables publics de se prémunir *a priori* contre la rigueur des responsabilités qu'ils encourent. Il en est ainsi avec le dispositif de l'admission en non-valeur. Les comptables peuvent demander aux autorités administratives compétentes de statuer sur l'admission en non-valeur des créances devenues irrécouvrables par suite notamment de l'insolvabilité ou de la disparition des débiteurs. L'admission en non-valeur ayant pour effet de dégager la responsabilité des comptables¹¹¹ à l'égard des recettes pour lesquelles ils doivent justifier de la prise en charge à la clôture de

108. Alors que selon la jurisprudence traditionnelle issue de la doctrine Nicolle, le juge des comptes devait rejeter les dépenses effectuées sur présentation de pièces apparemment régulières mais reconnues ultérieurement fausses par « les autorités compétentes », la Cour des comptes a admis qu'un comptable ne pouvait être constitué débiteur pour avoir payé sur la base d'une pièce reconnue ultérieurement fautive par le juge pénal (27 mai 2004, 4^e ch., *Commune d'Estivelles* ; v. *AJDA* 20 déc. 2004, Chronique N. Groper).

109. v. S. Thébaud, « Le pas de plus vers la responsabilité pour faute du comptable ou comment tout changer en préservant l'essentiel », *RFFP*, n° 121-2013.

110. Pour une illustration de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, v. C. comptes, 9 janv. 2013, *École nationale des ponts et chaussées* ; C. comptes, 29 janv. 2013, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*.

111. Étant entendu qu'elle n'a d'effet que pour l'avenir, sans permettre de suppléer rétroactivement au défaut de diligences des comptables d'où est résulté le non-recouvrement ; v. CC 26 juin 1996, 7^e ch., *Institut géographique national*.

l'exercice ou à l'expiration des délais réglementaires. De la même façon, en cas de dépense irrégulière payée sur réquisition de l'ordonnateur, l'ordre de réquisition de ce dernier exonère le comptable de toute responsabilité, celle-ci étant transférée à l'ordonnateur.

— Les mécanismes a posteriori d'atténuation ou d'exonération de responsabilité mettent en valeur quant à eux le rôle prééminent du ministre du Budget dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et partant, le particularisme du droit de la comptabilité publique français qui est resté très marqué par la théorie du ministre-juge¹¹².

Ces particularismes sont toutefois *en recul* depuis quelques années.

— Jusqu'à la loi de finances pour 2006, les comptables publics pouvaient uniquement solliciter du ministre une décharge de responsabilité pour circonstances de force majeure, cette décharge exonérant rétroactivement le comptable de toute responsabilité. Le ministre était seul compétent pour statuer (décret du 29 septembre 1964, art. 6) en dehors de tout contrôle du juge des comptes¹¹³. La loi de finances pour 2006 a mis fin à ce rôle exclusif de l'autorité administrative en **donnant compétence** au juge des comptes **pour** constater l'existence de circonstances de force majeure et par suite ne pas mettre en jeu, sur ce fondement, la responsabilité du comptable public.

— Ensuite, le ministre des Finances ou du Budget détenait traditionnellement le pouvoir d'accorder aux comptables publics de bonne foi la remise gracieuse en tout ou partie des sommes qu'ils avaient à reverser¹¹⁴.

Le dispositif faisait depuis longtemps l'objet d'**approches divergentes**. Il était appréhendé pour certains, et notamment par l'administration comme une voie positive de régulation dès lors qu'il permettait, en cas de disproportion importante entre la dette du comptable de bonne foi et ses ressources propres, d'atténuer la rigueur d'un régime de responsabilité qui, on le rappelle, ne se fonde que sur des éléments matériels et par conséquent sanctionne toute irrégularité nonobstant l'absence de faute, voire de préjudice financier pour la personne publique. Pour d'autres, et notamment une large partie de la doctrine, cette procédure, comme d'ailleurs la précédente, constituait autant de limites qui sont ainsi

112. Bien plus encore que le droit fiscal ; sous cet angle v. M.-C. Esclassan, « Juridiction gracieuse et sanctions fiscales », *RFFP*, n° 65-1999.

113. Les limites ainsi apportées au contrôle juridictionnel ont été abondamment commentées avec des propositions de réforme : v. notamment G. Montagnier, « Le juge financier, juge des comptes et des comptables », in *RFFP* n° 41-1993 ; J. Magnet, E. Hémar, « Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes », *RFFP*, même n° ; v. aussi les remarques de F. J. Fabre, in *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, op. cit. à propos de « l'attachement du ministre des Finances à un système qui conforte son autorité sur les comptables publics » et qui « rend peu vraisemblable l'hypothèse d'une redistribution des compétences dans un avenir prévisible ». Pour des analyses plus récentes, v. J.-P. Vachia, « Refonder les principes de la responsabilité du comptable public : quelques pistes », *RFFP* n° 92-2005, cit. ; égal. A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : L'heure du bilan », *AJDA*, 2005, p. 714 ; cf. aussi les réflexions dans le même sens de M. Lascombe et X. Vandendriessche, *RFFP* n° 92-2005, cit. ; v. des mêmes auteurs, « Adapter les procédures devant les juridictions financières au XXI^e siècle », *AJDA*, avril 2007.

114. La remise gracieuse occupe également une place non négligeable en matière fiscale ; v. M.-C. Esclassan, « Les pouvoirs de remise gracieuse en matière fiscale : entre archaïsme et modernité », *Mélanges en l'honneur de J. Morand-Deville*, Montchrestien, 2007.

apportées au rôle effectif du juge des comptes et à son indépendance puisque ce dernier peut voir ses décisions réformées par l'autorité administrative¹¹⁵.

Relevant d'une conception révolue, peu conforme avec les principes de l'État de droit, le dispositif des remises gracieuses était inévitablement appelé à évoluer. Les modifications qui lui ont été apportées sont intervenues en deux temps, en premier lieu avec la loi du 28 octobre 2008 qui a réformé les procédures des juridictions financières, en second lieu avec la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011.

La loi du 28 octobre 2008 a apporté des modifications sensibles même si elle n'a pas mis fin à toutes les difficultés soulevées par le sujet. Elle a supprimé les remises gracieuses uniquement à l'égard des amendes prononcées par les juridictions financières, non pour les débits prononcés par elles, sans suivre par conséquent les partisans de la suppression du pouvoir de remise gracieuse du ministre du Budget en matière de débits au profit d'un élargissement des prérogatives des juridictions financières¹¹⁶.

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 est venue limiter le pouvoir de remise gracieuse du ministre en matière de débits en distinguant selon que le manquement du comptable a causé ou non un préjudice financier (v. *supra* n° 382). En l'absence de préjudice financier la somme que le juge des comptes sera susceptible de mettre à la charge du comptable ne pourra faire l'objet d'une remise gracieuse. En cas de préjudice financier, le comptable pourra bénéficier d'une remise gracieuse mais qui ne pourra qu'être partielle. La loi prévoit en effet l'obligation de laisser à la charge du comptable public une somme d'un montant minimum déterminé par décret.

A. Doyelle et N. Péhau avaient relevé à cet égard qu'« une jurisprudence devra être bâtie par le juge des comptes concernant cette notion de préjudice financier..., un seul cas existant dans le domaine (CC, 1^{re} ch., 3 mai 1990, *Receveurs des impôts de l'Eure*) »¹¹⁷. Ce travail a d'ores et déjà été entamé (v. *supra* note 110)

3. Les autorités compétentes dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics¹¹⁸

384. On retrouve encore un certain nombre de particularismes traditionnels. Toutefois certains ont disparu ou ont été atténués avec la loi du 28 octobre 2008.

a) La mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables publics

385. Elle peut emprunter soit *la voie administrative*, soit *la voie juridictionnelle*. Selon la loi du 23 février 1963 (art. 60-V), les autorités compétentes pour

115. Pour une vue de la question très controversée de la remise gracieuse dans le droit de la comptabilité publique, v. notamment les positions opposées de M. Lascombe et de J. Bassères in *RFFP* n° 92 – 2005, cit.

116. V. en ce sens le rapport de la commission des lois du Sénat, doc. Sénat n° 350, cit., 2008. V. égal. Ph. Augé, « Les remises gracieuses accordées par le ministre des finances », *RFFP*, n° 106-2009.

117. A. Doyelle, N. Péhau, « Chronique de jurisprudence financière année 2011 », *RFFP*, n° 119-2011.

118. V. *supra*, n° 144.

l'établir et la sanctionner sont *concurrentement* soit l'autorité hiérarchique dont ils relèvent, c'est-à-dire le ministre intéressé ou le ministre des Finances ou du Budget, soit le juge des comptes (Cour des comptes ou chambres régionales des comptes).

Cette *dualité de compétences* n'emporte pas atteinte, en principe, aux pouvoirs respectifs de chaque autorité, chacune pouvant se saisir et statuer indépendamment. Par ailleurs, en cas d'opinion divergente, la règle est que le juge des comptes l'emporte sur l'autorité administrative¹¹⁹.

Ainsi et dès lors qu'un comptable a bénéficié d'une décharge de responsabilité prononcée par le juge des comptes, le ministre intéressé ou le ministre des Finances est privé de la possibilité de la maintenir ou l'établir et de prononcer un *arrêté de débet*. En outre, quand bien même le ministre intéressé ou le ministre du Budget aurait établi la responsabilité d'un comptable public, le juge des comptes peut l'écarter et prononcer un *arrêt de décharge*.

En revanche, comme on l'a vu, jusqu'à la loi de finances pour 2006 qui y a mis fin, la prééminence du juge faisait place à celle de l'autorité administrative qui était seule compétente pour constater les circonstances de force majeure et accorder une décharge de responsabilité. Il n'en est plus de même depuis. À l'inverse, l'autorité du juge se trouvait atténuée par la procédure de remise gracieuse qui permettait au ministre du Budget d'aménager l'étendue pécuniaire de la responsabilité. Depuis la loi du 28 octobre 2008, et plus encore depuis la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, cette prérogative du ministre ne concerne plus que les débet, non les amendes ni les sommes mises à la charge des comptables publics en l'absence de préjudice financier.

b) *La nature des débet*

386. Les débet administratifs ou juridictionnels n'ont pas en droit la nature d'une sanction personnelle infligée au comptable public. Ils n'ont d'autre portée que de constater une irrégularité dans les comptes et d'obliger le comptable au reversement. Cette portée était entière pour les débet juridictionnels en vertu de l'adage selon lequel « le juge des comptes juge les comptes non les comptables publics », ce qui signifie que le juge n'a pas à apprécier subjectivement la faute mais doit se borner à un constat objectif. La situation a toujours été plus nuancée pour les débet ministériels ; ces derniers procèdent certes d'un constat objectif, mais de par les atténuations de responsabilité qu'il peut accorder au comptable, le ministre du budget est investi d'un pouvoir d'appréciation subjective que n'a pas le juge des comptes¹²⁰.

La loi du 28 décembre 2011 et les modifications apportées en matière de responsabilité des comptables publics (v. *supra* n° 382) ont eu toutefois une incidence sur la nature et le champ d'application des débet juridictionnels. Ils sont subordonnés désormais à l'existence d'un préjudice financier causé à

119. V. CC 21 juin 1991, 1^{re} ch., *receveur principal régional des douanes de Paris* par lequel la Cour avait jugé que la responsabilité d'un comptable n'était pas engagée, alors que l'administration la considérait au contraire comme telle et réclamait la contre-valeur d'objets précieux disparus sous sa gestion. Nonobstant la décision de l'administration, la Cour a dégagé le comptable de toute responsabilité.

120. J. Raynaud, préface à l'ouvrage de C. Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La Documentation française, 1993.

l'organisme concerné, La loi a mis ainsi un terme aux débats antérieurs que soulevaient les débats « sans préjudice » et la sévérité excessive du dispositif.

Le débet est constitué de deux éléments, le montant en principal et les intérêts. Le principal est constitué par le montant du manquement dans les comptes. En sus du principal, les débetts sont assortis d'un intérêt au taux légal dont le point de départ est la date du fait générateur de la dette ou de la date à laquelle l'irrégularité a été découverte.

Section 3

Le management public dans l'exécution administrative du budget : la nouvelle gouvernance financière publique

387. Le nouveau cadre budgétaire de gestion des crédits institué par la LOLF (spécialisation par programmes, fongibilité, suivi des objectifs et des résultats...) entraîne une évolution importante, voire même une révolution des modalités de l'exécution du budget de l'État. Un nouveau système de gestion est en place qui fonctionne sur la base d'une chaîne de responsabilités fondée sur une logique de résultat. Il se situe par conséquent *aux antipodes de la logique de moyens* particulièrement désresponsabilisante qui était en vigueur jusqu'en 2005 avec les anciennes règles budgétaires.

La rupture ainsi intervenue depuis 2006 ne concerne que l'État. Toutefois, elle n'est pas totalement inédite puisqu'il est à noter qu'un processus plus général de responsabilisation financière du secteur public a débuté il y a déjà plus de trente ans lorsqu'ont été mises en place les premières mesures allant dans le sens d'une autonomisation financière des collectivités territoriales (prêts globaux, possibilité de voter les taux d'imposition, dotations globales...). Cette logique de responsabilisation est en effet apparue dès la fin des années 1970 au moment où il devenait perceptible, face à la crise financière et fiscale de l'État, qu'il devenait indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques et d'autonomiser, dans un premier temps, les décideurs et les gestionnaires locaux. C'est alors que s'est développée à la périphérie de l'État, la préoccupation de mieux gérer, de contrôler la gestion locale, en particulier en lui appliquant des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements...).

Cette *conception managériale*¹²¹ de la gestion financière locale a renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics. C'est cette logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management des entreprises que l'on retrouve maintenant à l'identique dans le processus de réforme

121. Lorsque l'on a vécu la période de la décentralisation on constate que les mêmes questions, les mêmes débats resurgissent. On se souvient par exemple que la *Revue française de finances publiques* avait lancé, en 1985, un débat sur le thème : « Doit-on ou peut-on gérer une commune comme une entreprise ? » (*RFFP* n° 13-1985).

financière qui est engagé pour l'État central avec la LOLF. Plus encore : elle constitue l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique¹²². Aujourd'hui c'est donc le cœur de l'État qui est touché par cette nouvelle culture de gestion, les ministères et leurs administrations se trouvant placés dans une logique de responsabilisation en chaîne et d'autonomisation de leur gestion. On y retrouve les mêmes procédures que celles en vigueur dans le secteur local telles la globalisation des crédits, la comptabilité d'exercice. Le processus de changement est par conséquent global et continu même s'il rencontre inévitablement des limites¹²³. Il s'étend sur la durée et concerne tout autant les collectivités locales que l'État.

Au total on peut dire qu'il y a donc maintenant une trentaine d'années qu'a été amorcée, et expérimentée la responsabilisation des acteurs financiers et la nouvelle gestion publique¹²⁴. *C'est une nouvelle évolution de la culture financière publique vers un rapprochement avec la culture financière de l'entreprise qui se poursuit aujourd'hui au sein des administrations de l'État.*

§ 1. La conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'État : le modèle du gouvernement de l'entreprise

A La théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise

388. – Dans la conception la plus courante de la gouvernance d'entreprise, celle-ci est considérée comme un lieu de régulation et de formation de rapports contractuels. Le contrat est la base du système ; tout est fondé sur le principe que le décideur et l'agent, c'est-à-dire le gestionnaire, s'engagent mutuellement ; le second, qui est mandaté pour réaliser un objectif et dispose d'une délégation de pouvoir pour le faire, est relativement autonome.

Selon une telle approche, ce n'est plus la notion d'institution qui est essentielle. Comme le souligne Frédéric Parrat, l'institution « n'est plus une entité à part entière mais une « fiction légale » c'est-à-dire un lieu où se réalise par un processus d'équilibre complexe entre individus des objectifs potentiellement conflictuels. La firme est donc une coquille vide qui sert de réceptacle à de

122. Cf. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière publique*, LGDJ, 2010, 3^e édition, coll. Systèmes.

123. V. sur ce point le rapport de la Cour des comptes, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives », nov. 2011, *rapport cit.* ; v. égal. M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. de Courson, « 5 ans après : donner toute sa mesure à la LOLF », rapport d'information AN n° 3644, juillet 2011, *cit.* ; v. aussi F. Mordacq, « Pour un premier bilan de la LOLF : 5 ans après sa mise en œuvre », *RFFP* n° 116-2011.

124. Cf. J. Bouinot, *La nouvelle gestion municipale*, Cujas, 1977 ; D. Schmitt, *La pratique du management communal*, Moniteur, 1980 ; A. Peyrefitte (rapport présenté par), *Décentralisation des responsabilités*, Le Livre de Poche, 1976 ; O. Guichard (rapport présenté par), *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976 ; M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal*, LGDJ, 1980.

multiples contrats passés entre les individus au centre desquels se trouve le dirigeant... il n'existe que des rapports contractuels entre les individus »¹²⁵.

Dans ce cadre, le gestionnaire mandaté est jugé sur ses résultats et il peut être sanctionné positivement ou négativement. Il fait l'objet de contrôles de ses performances et doit produire un rapport de performance montrant que les objectifs posés au départ ont été atteints.

Quant au décideur, sa préoccupation est de s'assurer qu'une fois le contrat établi et signé le mandaté respecte bien ses engagements. On parle de « *risque de hasard* » ou d'« *aléa moral* » qu'il convient de prévenir par un dispositif de surveillance et d'incitation ; bien entendu, cette surveillance engendre des coûts qu'il convient d'évaluer.

— La **relation, dite d'agence**, qui découle du contrat implique la généralisation et la diffusion la plus large de l'information. Cette relation repose sur le principe qu'il ne doit pas y avoir asymétrie de l'information entre les contractants.

L'information est essentielle en effet pour le contrôle ; c'est pourquoi la qualité du contrôle oblige à la mise en place de *systèmes d'informations et de performance* et par exemple d'une comptabilité ainsi que d'outils de gestion permettant pour le dirigeant comme pour le gestionnaire de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise et la programmer.

Ainsi, on aura compris que si l'enjeu du gouvernement d'entreprise est un enjeu économique et financier, il est fondamentalement **un enjeu de pouvoir** portant sur la maîtrise de l'information. Par ailleurs il concerne tout autant le décideur que le ou les agents que celui-ci a mandatés pour gérer.

B La transposition du modèle de l'entreprise à l'État

389. Selon ce modèle, l'espace public est appréhendé comme un lieu de régulation. Il est un lieu de coordination et d'organisation de ses rapports avec son environnement interne ou externe, des rapports basés sur la contractualisation et la responsabilisation.

C'est ainsi que *les différences entre gestion publique et privée en viennent à s'estomper progressivement*. La gestion publique s'y caractérise alors par le fait qu'elle adopte le modèle et la logique de l'entreprise, ce qui la conduit à l'établissement d'un *rapport client-fournisseur entre l'État et les citoyens*. Une telle logique engendre des transformations de fond tant au sein des administrations que dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs administrés. Ainsi, non seulement les citoyens sont considérés et se considèrent eux-mêmes comme des usagers ou des clients mais des agences peuvent venir se substituer aux administrations classiques. Les agences sont des institutions qui ont souvent un mode de fonctionnement très proche de celui d'une entreprise et leur organisation rompt avec le modèle hiérarchique, autoritaire et bureaucratique. Elles sont relativement autonomes et contractualisent leurs objectifs avec l'État.

125. F. Parrat, *Le gouvernement d'entreprise*, éd. Maxima, 1999.

Par ailleurs, *la responsabilité et l'autonomie des gestionnaires* est logiquement instituée à tous les niveaux du secteur public tandis qu'un contrôle interne de leur gestion se substitue généralement au contrôle externe.

Enfin, le budget de l'État est placé au cœur de la réforme des finances publiques. Il est *l'instrument clef* de la gestion et des transformations de celle-ci (avec les préoccupations d'équilibre, de maîtrise des dépenses, de mise en place d'une comptabilité d'exercice, d'un contrôle de gestion, de la fixation d'objectifs et de l'évaluation des performances).

C'est ce modèle qui a été mis en œuvre dans différents États du monde depuis ces dernières décennies, par exemple en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Canada, au Royaume-Uni, au Pays-Bas, au Danemark, en Finlande ou encore en Espagne. C'est également cette même direction qui a été prise en France avec la LOLF.

§2. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités

A La responsabilisation managériale des gestionnaires

1. La fongibilité des crédits : élément clé de la responsabilisation des gestionnaires

390. Le dispositif institué par la LOLF, qui consiste dans la *globalisation des crédits et leur fongibilité à l'intérieur des programmes*, est un facteur de transformation essentiel de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration y compris des objectifs et des raisons d'être de ses corps de contrôle.

En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits, le gestionnaire public est doté d'une plus grande autonomie. Il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, indiscutablement, ses marges de manœuvre sont très larges ; il peut redéployer les crédits à son gré entre les titres ; il décide quelle doit être la meilleure répartition des dépenses ; il a la faculté de transformer des crédits de fonctionnement en crédits d'investissement et inversement (on retrouve ainsi l'extension des autorisations d'engagement/crédits de paiement aux dépenses de fonctionnement). On rappellera toutefois que la fongibilité des crédits ne s'étend pas aux dépenses de personnel (il est possible d'utiliser les crédits concernant ces dépenses pour abonder d'autres crédits mais l'inverse n'est pas permis).

Il y a bien entendu, on le verra, une contrepartie. Elle consiste dans la responsabilité qui est celle des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés. Ces derniers doivent ainsi rendre compte de leur gestion et produire un rapport annuel de performances. Des indicateurs permettent d'évaluer la qualité de la gestion accomplie.

Même si en quelques années seulement, l'administration aura fait en tous ces points une véritable révolution copernicienne, comme le soulignait le

premier président de la Cour des comptes¹²⁶ en particulier en se donnant des objectifs de performance et non plus seulement des moyens, les innovations de la LOLF ne sont pas toutes pleinement entrées en application¹²⁷.

C'est ainsi que dans la pratique la fongibilité a connu une marginalisation progressive « au point d'avoir quasiment disparu aujourd'hui »¹²⁸. Elle a indéniablement pâti d'une architecture budgétaire qui ne la favorise pas toujours. Tel est en effet le cas lorsqu'une majorité de programmes est constituée d'un nombre élevé de BOP qui de ce fait n'atteignent pas la masse critique nécessaire (on en dénombrait 2 200 environ en 2006, 2 100 en 2007, et près de 1900 en 2010). Dans le même sens il a été observé qu'une autre innovation importante de la loi organique n'était pas appliquée, réduisant également les perspectives de fongibilité. Il s'agit des autorisations d'engagement qui, sauf pour les crédits de personnel ne correspondent pas à égalité aux crédits de paiement, ce qui donne une souplesse accrue aux gestionnaires. Or la Cour des comptes a relevé que la pratique restait très en retrait par rapport à l'autonomie nouvelle conférée par la loi organique, les gestionnaires ayant tendance à appliquer à toutes les dépenses la règle qui n'est posée dans la LOLF que pour les dépenses de personnel¹²⁹.

La MILOLF de la commission des finances de l'Assemblée nationale a par ailleurs souligné que la fongibilité avait également pâti d'une pratique du fléchage des crédits qui était demeurée encore bien présente notamment parce que « du fait des très fortes contraintes budgétaires, les responsables de programme, par prudence, étaient conduits à « flécher » les crédits qu'ils déléguaient aux responsables de BOP. Ces pratiques réduisent considérablement les marges de manœuvre ». Les auteurs du rapport qui concluent que « la fongibilité des crédits reste en pratique d'un usage pour le moins marginal... » ajoutent que « l'esprit de la LOLF est difficile à faire vivre dans un contexte d'extrême tension budgétaire »¹³⁰.

2. Les responsables de programme

391. Chaque programme est piloté par un *responsable de programme* qui s'engage envers le ministre sur la réalisation de celui-ci. Il en existe environ 80 qui ont la charge de quelque 170 programmes, chacun d'entre eux pouvant le cas

126. Lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 29 mai 2008, Rapport AN n° 1004, juin 2008.

127. V. sur ce point le bilan détaillé qu'en dresse la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2011 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, rapport cit. ; v. égal M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, et Ch. de Courson, « 5 ans après : donner toute sa mesure à la LOLF », Rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2011, cit.

128. Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, rapport cit., p. 115.

129. Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007, *op. cit.* V. égal. les observations sur la mise en œuvre de la LOLF présentées à la commission des finances de l'Assemblée nationale par M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. de Courson, Rapport AN n° 1058 (juillet 2008).

130. Source : Rapport d'information n° 2706, déposé par la commission des finances et présenté par MM. M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. de Courson (7 juillet 2010).

échéant en piloter plusieurs. Par exemple, dans le cadre de la mission « Culture », le programme « création » a pour responsable le directeur général de la création artistique ; le responsable du programme « concours financiers aux communes et groupements de communes » (mission « Relations avec les collectivités territoriales ») est le directeur général des collectivités locales qui est aussi responsable de trois autres programmes.

Il convient de noter que ces gestionnaires sont tous des hauts fonctionnaires (secrétaires généraux ou directeurs d'administrations centrales) mais qu'aucun texte ne définit leur statut. Il s'agit là d'une question qui a été soulevée par la Cour des comptes dans son Rapport sur l'exécution pour 2005. Derrière cette question s'en dessine une autre qui concerne l'éventuelle responsabilité « managériale » des responsables de programme qui reste à définir, sachant qu'a pu être émise l'idée qu'une attitude trop normative peut avoir pour effet de rigidifier le processus de gestion par la performance.

La Cour recommandait de même de « définir de façon plus précise la notion clef de responsable de programme ; conditions de nomination, capacité à signer des actes juridiques par délégation de leur ministre ». C'est surtout sous l'angle opérationnel qu'il y a été répondu. La place et le rôle des responsables de programmes ont été précisés par écrit, essentiellement sous la forme d'instructions ministérielles ou de chartes de gestion. Cette place et ce rôle varient fortement selon les missions¹³¹. Il reste que les responsables de programmes sont absents de la LOLF qui ne fait référence qu'aux ordonnateurs et comptables, seuls acteurs mentionnés par le texte.

La déclinaison des objectifs sur le terrain



Source : Ministère du Budget.

Les responsables de programmes font le lien entre l'administration et la sphère politique. Placés sous l'autorité du ministre dont dépend le programme qu'ils pilotent, ils peuvent être auditionnés par les commissions des finances des deux assemblées. Par ailleurs, ils participent à l'élaboration des objectifs stratégiques de leur(s) programme(s) et comme il a déjà été souligné, ils disposent

131. V. Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007*, cit.

d'une très grande autonomie pour réaliser au mieux les résultats qui leur sont demandés. Outre une grande liberté d'affectation des crédits, ils organisent également les moyens humains dont ils disposent, et pour cela sont en relation étroite avec le directeur financier et le directeur des ressources humaines de leur ministère. Enfin, lorsqu'ils le jugent utile, ils ont la possibilité de découper leur programme en divers objectifs opérationnels organisés dans le cadre de ce que l'on qualifie de ***budget opérationnel de programme***.

Considérable dans le principe, la place du responsable de programme est moins affirmée dans la pratique. Dans son bilan sur la mise en œuvre de la LOLF, la Cour relève d'une part que celui-ci « peine à trouver sa place » dans la nouvelle architecture des responsabilités, d'autre part que de nouveaux acteurs sont apparus et montés en puissance (les secrétaires généraux des ministères et les directeurs des affaires financières)¹³².

132. Cour des comptes, rapport cit., p. 78 et s.

Schéma d'exécution d'un programme



DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 27 JUIL. 2012

TÉLÉDOC
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12LE MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET
À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRESNOR BUD B 12 30786 C
N° interne DF-1BLF-12-3135**Objet : Budget pluriannuel 2013-2015 - réunions de répartition.**

P.J. : 1 dossier technique

Le Premier ministre vous transmettra dans les prochains jours les lettres fixant les plafonds de crédits et d'emplois pour les années 2013 à 2015.

La présente circulaire reprend largement les éléments de la circulaire relative aux conférences de répartition du budget triennal 2011-2013.

1/ Les dossiers des conférences de répartition sont simplifiés :

Les demandes de transferts de crédits et d'emplois sont, comme l'année dernière, examinées selon une procédure transversale d'instruction dématérialisée reposant sur l'utilisation de l'application Farandole.

Les tableaux des dossiers des conférences de répartition retraçant le passage de vos crédits 2013 et emplois du périmètre constant (2012) au périmètre courant (2013) seront donc présentés en ne prenant en compte, par rapport à la structure de la LFI 2012, retraitée le cas échéant des changements de maquette qui ont été arbitrés par le Premier ministre, que l'impact d'éventuelles nouvelles mesures de périmètre sur vos missions et programmes, à l'exclusion de tout transfert entre programmes ou entre le titre 2 et le hors titre 2.

A cet égard, vous veillerez à préciser les montants des mesures de périmètre mises en œuvre sur la période 2013-2015, conformément à la charte de budgétisation de l'État (cf. rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014).

2/ L'obligation juridique de déposer le PLF au début du mois d'octobre nous impose de respecter collectivement un calendrier particulièrement contraint cette année :

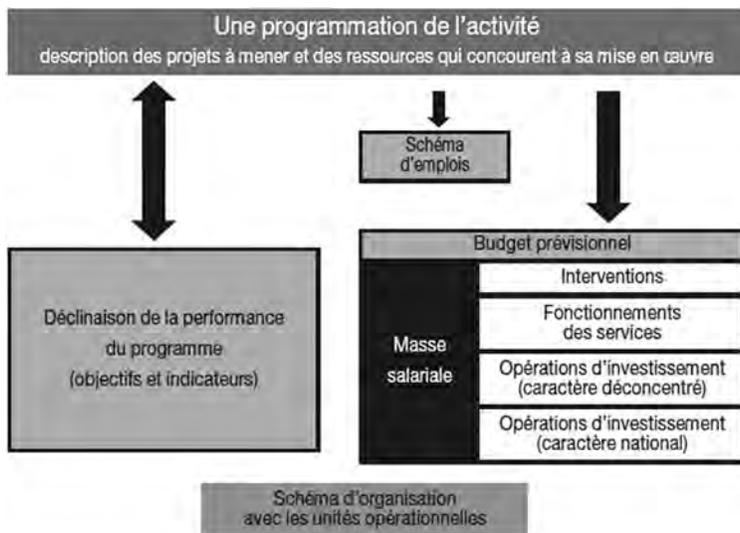
- Les réunions de répartition se dérouleront dans la semaine du 30 juillet au 3 août entre vos services et la direction du budget. Elle devra permettre, à titre principal :
 - de finaliser la répartition détaillée des crédits et des emplois nécessaire à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013 et des documents qui y sont annexés ;

Source : Ministère du Budget.

3. Les responsables de budgets opérationnels de programme

392. Les programmes sont déclinés, soit par secteur d'activités, soit par territoire, en budgets opérationnels de programmes (BOP). Leur nombre qui est élevé a évolué à la baisse (2 200 en 2006, 2 100 en 2007, 1 900 en 2010). Ils sont pilotés par des responsables de BOP (environ 1 000) qui ont la même autonomie et les mêmes moyens que les responsables de programme pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

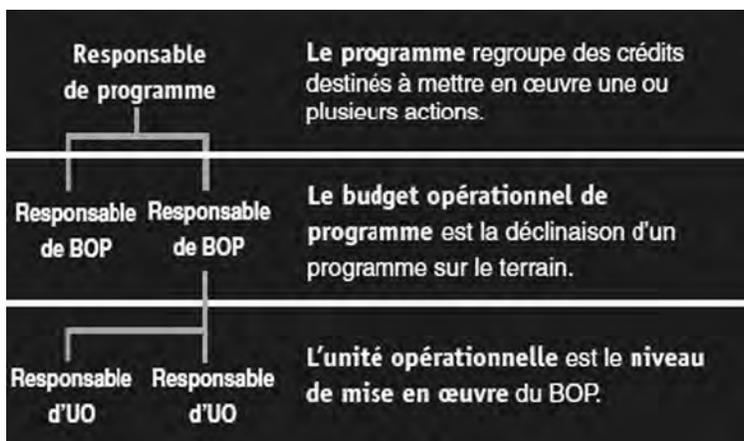
Les composantes du BOP



Source : Ministère du Budget.

Les BOP peuvent être nationaux, inter-régionaux, régionaux (la plupart des programmes) et départementaux. Ils peuvent être déclinés en Unités opérationnelles (UO) avec à leur tête un responsable d'UO.

Chaîne de responsabilités



Source : Ministère du Budget.

B La mise en cohérence du système de gestion

393. Le nouveau processus d'exécution du budget, il convient de le rappeler ici, est fondé sur une large autonomie de gestion s'exprimant du sommet à la base au travers d'une *chaîne de responsabilités*. Il est particulièrement complexe et comme tout système de ce genre il nécessite un effort particulier de mise en cohérence des structures et des actions. C'est pourquoi ont été institués des lieux de régulation et de pilotage fondés sur une participation de chacun des acteurs à la prise de décision et bien entendu à la mise en œuvre des choix effectués.

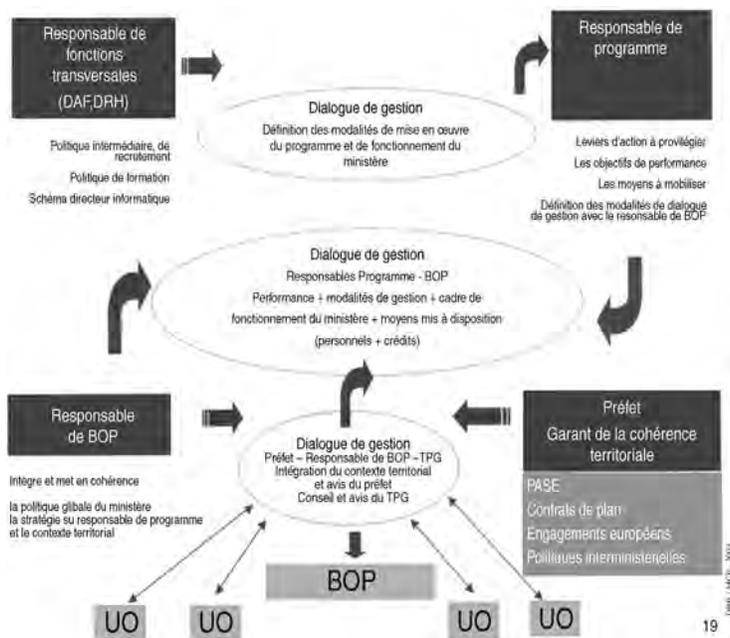
1. Le dialogue de gestion

394. Le dialogue de gestion constitue le dispositif certainement le plus fondamental et le plus original du système car il est en rupture totale avec la logique strictement hiérarchique, verticale, utilisée jusqu'en 2005. En effet cette procédure consiste dans une concertation à chaque niveau de responsabilité sur les objectifs et la manière de mettre en œuvre les moyens mis à disposition pour les atteindre. Par exemple le responsable de programme débat des choix à faire avec le ou les responsables de BOP qui procèdent de la même manière avec les responsables d'unités opérationnelles. On observera également qu'un dialogue de gestion est institué entre le responsable de programme et les directeurs des services financiers et des ressources humaines du ministère.

Dans la pratique, la qualité du dialogue de gestion reste « hétérogène » selon l'expression de la Cour des comptes en variant selon les cas Il pâtit non seulement du maintien « d'une discussion ligne à ligne des crédits » avec la direction

du budget mais également de la « persistance d’une culture de méfiance réciproque »¹³³.

Le dialogue de gestion



133. Ibid. p. 103.

LES MODALITÉS DE DIALOGUE DE GESTION EN RÉGION RHÔNE-ALPES

Le préfet de région anime le Comité de l'administration régionale (CAR) qui doit être un lieu d'échange permettant un pilotage régional adapté aux besoins et particularités des départements.

Afin de prendre en compte les spécificités du dialogue de gestion territorial liées au caractère interministériel des DDI, des conférences multi BOP sont organisées par le Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), qui coordonne par ailleurs l'élaboration d'outils d'aide à la constitution des budgets de fonctionnement des DDI.

Le SGAR suit la procédure d'élaboration des BOP et l'état du dialogue de gestion entre les responsables de BOP (RBOP) et les responsables de programmes (RPROG). Il propose la détermination de BOP à enjeux au niveau régional, indique aux RBOP les modalités harmonisées de présentation de leur projet, et tient un tableau de bord pour l'examen des projets de BOP au Comité de l'administration régionale (CAR). Les projets de BOP sont adressés par le SGAR aux RPROG accompagnés de l'avis du préfet de région.

Le dialogue RBOP / Responsable d'UO a généralement lieu lors des collèges de directeurs ou comités techniques régionaux. Les DDI y sont conviés sous couvert des préfets de département. Une information sur le calendrier, l'ordre du jour et le compte rendu doit être communiquée au SGAR pour mise en ligne sur le système d'information territorial.

Le préfet de département organise des réunions avec les directeurs des DDI où le processus d'élaboration des UO est abordé de façon centrale. Il établit la liste consolidée de tous les agents affectés en DDI.

Le dialogue de gestion entre DDI et RBOP a lieu sous son couvert, il est informé de la tenue des réunions organisées par les RBOP, directement et par la mise en ligne des informations sur le système d'information territorial. Pour les aspects très techniques, les discussions se tiennent en direct entre le RBOP et les responsables d'UO. Le préfet de département participe également aux réunions organisées par le SGAR (conférences multi BOP) et est consulté sur les projets de BOP lors des CAR.

Les services régionaux concernés par les mêmes DDI ont harmonisé leur calendrier afin d'éviter de trop fréquents déplacements aux responsables.

Source : Rapport d'information n° 2706, déposé par la commission des finances et présenté par MM. M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac, Ch. De Courson (7 juillet 2010).

2. Les chartes de gestion

395. La charte de gestion est un document qui s'inscrit dans la clarification des actions et la mise en cohérence des moyens et de la gestion mis en œuvre pour les programmes. Elle expose pour un ministère le cadre général, le protocole de gestion d'une mission et des programmes qui la composent (par exemple le périmètre des actions d'un programme, les modalités concernant les rapports des acteurs entre eux...). La partie commune à tous les programmes y figure ainsi que les parties particulières à chacun d'eux. La charte peut être ou non déclinée ensuite par programme. Elle peut aussi se situer au seul niveau d'un programme.

Les chartes de gestion constituent un élément essentiel de mise en cohérence du pilotage.

3. L'autorité préfectorale

396. La décision de gestion et les crédits étant largement déconcentrés, il convient de s'assurer qu'au niveau local, régional ou départemental, il y a une réelle cohérence entre d'une part les actions découlant des différents programmes, d'autre part entre ces actions et les priorités qui sont celles de chaque territoire.

Le préfet de région qui a pour fonction de s'assurer de cette cohérence en donnant un avis préalable sur les BOP qui concernent l'espace qu'il a en charge joue désormais un rôle prépondérant dans la coordination de l'ensemble¹³⁴.

§ 3. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance

397. La nouvelle gouvernance financière publique ne se borne pas à autonomiser les responsables de programmes, de BOP ou d'UO en leur attribuant des moyens dont ils peuvent disposer à leur guise (ou presque) pour atteindre les objectifs fixés. Ils sont certes tenus d'atteindre ces objectifs mais ils seront également jugés sur leurs résultats, leur action s'inscrivant dans le cadre d'une logique de la performance. Des indicateurs de résultats sont ainsi élaborés pour tous les niveaux de responsabilité de la base au sommet. C'est sur la base de ces indicateurs que la gestion fait l'objet d'une évaluation.

À chaque mission et à chaque programme sont associés des *objectifs et des indicateurs de résultats* représentatifs des priorités du programme ; ces objectifs et ces indicateurs sont présentés au Parlement dans les projets annuels de performance (PAP) étant ensuite déclinés dans le cadre des BOP et des unités opérationnelles. En fin d'exercice, il doit être rendu compte des résultats obtenus dans des rapports annuels de performance (RAP).

L'objectif, qui doit être mesurable par des indicateurs chiffrés, expose la stratégie et les priorités du programme. Il doit répondre à trois préoccupations :

— Le citoyen : étant entendu que ce que recherche le citoyen c'est l'efficacité socio-économique.

— L'utilisateur : étant entendu que ce que recherche l'utilisateur c'est la qualité du service rendu.

— Le contribuable : étant entendu que ce que recherche le contribuable c'est l'efficacité de la gestion de manière à ce que la charge fiscale soit la moins lourde possible.

134. Sur le sujet v. D. Canépa, « La gestion des crédits déconcentrés de l'État », *RFFP*, n° 103-2008.

Objectifs et indicateurs

Type d'objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen : l'efficacité socio- économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'usager : la qualité de service	Handicap et dépendance	Accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des maisons départementales des personnes handicapées	Délai moyen de traitement des dossiers déposés auprès des maisons départementales des personnes handicapées
Pour le contribuable : l'efficience de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

Source : Ministère du Budget.

Récapitulation des objectifs et indicateurs de performance

Mission **Recherche et enseignement supérieur**

Programme **150 - Formations supérieures et recherche universitaire**

Objectif 1 Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation initiale et continue

- mission** Indicateur 1.1 Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale (du point de vue du citoyen) *(libellé modifié)*
- mission** Indicateur 1.2 Insertion professionnelle des jeunes diplômés (du point de vue de l'utilisateur)
- Indicateur 1.3 Formation tout au long de la vie (du point de vue de l'utilisateur)

Objectif 2 Améliorer la réussite des étudiants

- Indicateur 2.1 Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 2.2 Réussite à l'examen de BTS (du point de vue du citoyen) *(libellé modifié)*
- Indicateur 2.3 Réussite en 1er cycle universitaire (du point de vue du contribuable) *(libellé modifié)*
- Indicateur 2.4 Réussite en M2 (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 2.5 Réussite en D (du point de vue du citoyen)

Objectif 3 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international

- mission** Indicateur 3.1 Production scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 3.2 Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Objectif 4 Améliorer le transfert et la valorisation des résultats de la recherche

- Indicateur 4.1 Montant des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (du point de vue du contribuable) *(libellé modifié)*
- Indicateur 4.2 Montant des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs (du point de vue du contribuable) *(libellé modifié)*

Objectif 5 Renforcer l'ouverture européenne et internationale des établissements

- Indicateur 5.1 Part des étudiants étrangers inscrits en Master et en Doctorat (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 5.2 Nouveaux inscrits pour une thèse en co-tutelle (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 5.3 Proportion d'étrangers dans les recrutements d'enseignants-chercheurs (du point de vue du citoyen)
- mission** Indicateur 5.4 Taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 5.5 Part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (UE 27) dans les articles des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Objectif 6 Améliorer l'efficacité des opérateurs

- Indicateur 6.1 Part des mentions à faibles effectifs (L et M) (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 6.2 Mesure de la disponibilité hebdomadaire des places de bibliothèque (du point de vue de l'utilisateur)
- Indicateur 6.3 Montant des ressources propres des établissements (du point de vue du contribuable) *(libellé modifié)*
- Indicateur 6.4 Qualité de la gestion immobilière (du point de vue du contribuable)

Programme **231 - Vie étudiante**

Objectif 1 Contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales

- Indicateur 1.1 Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 1.2 Evolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.3 Ratio de réussite comparé des étudiants boursiers par rapport aux étudiants non boursiers (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.4 Pourcentage d'étudiants boursiers en Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts

Indicateur 2.1 Répartition de la couverture des besoins en logements (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.2 Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration relevant du réseau des oeuvres (du point de vue de l'utilisateur)

Indicateur 2.3 Taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration par des ressources propres (du point de vue du contribuable)

Objectif 3 Développer la prévention dans le domaine de la santé

Indicateur 3.1 Pourcentage des étudiants du cursus licence ayant bénéficié d'une visite médicale au cours de l'année (du point de vue du citoyen)

Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

L'indicateur sur le financement sur projet (objectif 2 : Accroître le dynamisme des équipes de recherche) est supprimé et sera remplacé par un autre indicateur plus adapté quant à la part des projets dans l'activité des organismes de recherche.

Objectif 1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international

mission Indicateur 1.1 Production scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.3 Efficience de la production scientifique : indice de coût d'une publication à bonne visibilité internationale (du point de vue du contribuable)

Objectif 2 Accroître le dynamisme des équipes de recherche

Indicateur 2.1 Part des publications des opérateurs de la mission relevant des thématiques prioritaires définies par la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.2 Part des thématiques prioritaires définies par la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) dans le programme blanc de l'Agence nationale de la recherche (ANR) (du point de vue du citoyen)

Objectif 3 Améliorer la valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises

Indicateur 3.1 Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.2 Part des contrats de recherche passés avec des entreprises dans les ressources des opérateurs (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.3 Mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche (CIR) (du point de vue du contribuable) *(libellé modifié)*

Objectif 4 Participer activement à la construction de l'Europe de la recherche

mission Indicateur 4.1 Taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne (du point de vue du citoyen)

Indicateur 4.2 Part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (UE 27) dans les articles des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 4.3 Part du PCRD attribuée à des équipes françaises (du point de vue du citoyen)

Objectif 5 Accroître la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise

Indicateur 5.1 Nombre de chercheurs du secteur public ayant rejoint une entreprise dans l'année (du point de vue du citoyen)

Objectif 6 Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française

Indicateur 6.1 Chercheurs étrangers recrutés ou accueillis temporairement dans les laboratoires (du point de vue du citoyen)

Programme **187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources**

Objectif 1 Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international

mission Indicateur 1.1 Production scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Contribuer à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche

Indicateur 2.1 Rentabilité de la valorisation : produit des redevances sur brevets, certificats d'obtention végétale, logiciels et licences rapporté aux dépenses liées aux frais de propriété intellectuelle (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.2 Part des contrats de recherche passés avec des entreprises dans les ressources des opérateurs (du point de vue du contribuable)

Objectif 3 Mobiliser les connaissances en appui aux politiques publiques

Indicateur 3.1 Nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée (du point de vue du citoyen)

Objectif 4 Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique

Indicateur 4.1 Part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Objectif 5 Participer activement à la construction de l'Europe de la recherche

mission Indicateur 5.1 Taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne (du point de vue du citoyen)

Indicateur 5.2 Part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (UE 27) dans les articles des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Programme **193 - Recherche spatiale**

Objectif 1 Intensifier le rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales françaises

mission Indicateur 1.1 Production scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Reconnaissance scientifique des opérateurs du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.3 Chiffre à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années (du point de vue du contribuable)

Objectif 2 Garantir à la France et à l'Europe un accès à l'espace libre, compétitif et fiable

Indicateur 2.1 Part du marché « ouvert » des lancements de satellites prise par Arianespace (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.2 Coût moyen du lancement de satellites par le lanceur Ariane 5 (du point de vue du contribuable)

Objectif 3 Répondre aux besoins du futur par la recherche et la maîtrise de la technologie dans le domaine spatial

Indicateur 3.1 Taux de bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française (du point de vue de l'utilisateur)

Indicateur 3.2 Tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES (du point de vue du contribuable)

Objectif 4 Intensifier les efforts de valorisation de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société

Indicateur 4.1 Nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service (du point de vue du citoyen)

Objectif 5 Parfaire l'intégration européenne de la recherche spatiale française

Indicateur 5.1 Taux de présence des projets européens dans les projets financés par le CNES (du point de vue du citoyen)

Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables

Objectif 1 Développer l'excellence des instituts de recherche au niveau européen et international et assurer l'efficacité de la recherche

Mission

Indicateur 1.1 Production scientifique des instituts de recherche du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Reconnaissance scientifique des instituts de recherche du programme (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.3 Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (du point de vue du contribuable)

Indicateur 1.4 Part des financements européens dans les ressources totales de recherche des instituts de recherche (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Développer les recherches partenariales entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés

Indicateur 2.1 Effet d'entraînement des crédits incitatifs ministériels et de l'ADEME (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.2 Part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources des instituts de recherche (du point de vue du contribuable)

Objectif 3 Accroître, par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle

Indicateur 3.1 Maîtrise du déroulement de certains grands projets du CEA (du point de vue du contribuable)

Objectif 4 Soutenir par la recherche, le développement des nouvelles technologies de l'énergie (NTE) et de l'efficacité énergétique

Indicateur 4.1 Mesure des transferts des technologies NTE auprès des industriels à partir des travaux du CEA et de l'IFP EN (du point de vue du citoyen)

Objectif 5 Produire les connaissances scientifiques et l'expertise nécessaire au maintien d'un très haut niveau de protection contre les risques nucléaires et radiologiques

Indicateur 5.1 Indice de satisfaction des bénéficiaires de l'expertise de l'IRSN (services de l'état et autorités de sûreté) (du point de vue du citoyen)

Objectif 6 Favoriser l'essor d'une industrie aéronautique innovante et compétitive, génératrice de projets industriels économiquement viables pour le domaine du transport aérien durable

Indicateur 6.1 Taux de remboursement cumulé en euro constants des avances remboursables allouées depuis la mise en oeuvre de ce dispositif au profit de la construction aéronautique civile (du point de vue du contribuable)

Indicateur 6.2 Taux de remboursement cumulé en euros constants des principales avances remboursables rapporté au taux prévu à l'origine et à même échéance (du point de vue du contribuable)

Programme 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Objectif 1 Contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises par le développement des pôles de compétitivité

Indicateur 1.1 Impact de la politique des pôles de compétitivité sur les entreprises et les territoires (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Optimiser la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche

- Indicateur 2.1 Part des ressources relatives à la recherche apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 2.2 Part des montants des contrats de recherche et des partenariats sur les ressources des écoles consacrées à la recherche (du point de vue du contribuable)
- Indicateur 2.3 Bibliométrie des écoles (du point de vue du citoyen)

Objectif 3 Contribuer au développement des entreprises technologiquement innovantes

- Indicateur 3.1 Ecart entre le taux de croissance sur trois ans du CA des entreprises soutenues par les aides à l'innovation d'OSEO et celui des entreprises similaires (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 3.2 Taux de pérennité à trois ans des entreprises technologiques aidées par les écoles (du point de vue du citoyen)

Objectif 4 Développer l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation

- Indicateur 4.1 Taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par OSEO en année n-10 (du point de vue du contribuable)

Objectif 5 Développer l'efficacité et l'attractivité des formations des écoles du programme

- Indicateur 5.1 Coût unitaire de formation par étudiant (du point de vue du contribuable)
- mission** Indicateur 5.2 Taux d'insertion des élèves diplômés des écoles après leur sortie de formation (du point de vue du citoyen)
- Indicateur 5.3 Ratio ressources propres sur ressources totales des écoles (du point de vue du contribuable)

Programme **191 - Recherche duale (civile et militaire)**

Objectif 1 Améliorer la qualité et l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense

- Indicateur 1.1 Proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été précisément identifiées (du point de vue du citoyen)

Objectif 2 Soutenir le développement des PME duales susceptibles de travailler pour les besoins de la défense

- Indicateur 2.1 Pourcentage de montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI (du point de vue du contribuable)

Programme **186 - Recherche culturelle et culture scientifique**

Objectif 1 Promouvoir, auprès du public le plus large, la recherche culturelle et la culture scientifique et technique

- Indicateur 1.1 Evolution du nombre annuel de visiteurs physiques et virtuels d'Universcience, opérateur de la culture scientifique et technique (du point de vue de l'utilisateur)
- Indicateur 1.2 Taux de satisfaction des visiteurs d'Universcience (du point de vue de l'utilisateur)

Objectif 2 Renforcer l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique notamment par l'amélioration de la part de leurs ressources propres

- Indicateur 2.1 Part des ressources propres d'Universcience, opérateur de la culture scientifique et technique (du point de vue du contribuable)

Programme **142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles**

Objectif 1 Former des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international

- mission** Indicateur 1.1 Taux d'insertion des diplômés (du point de vue du citoyen)

Objectif 2	Organiser les formations dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 2.1	Coût unitaire de formation par étudiant (du point de vue du contribuable)
Objectif 3	Développer la valorisation de la recherche vers les secteurs professionnels et l'appui aux politiques publiques
Indicateur 3.1	Part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques (du point de vue du citoyen)
Indicateur 3.2	Part "performance" de la dotation recherche (en nombre de publications par chercheur en unité de recherche labellisée) (du point de vue du citoyen)

Source : Ministère de l'Économie et des finances. Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome 2, 201 ; p. 67 et suiv.

La mesure de la performance est encore perfectible. Les observations sur les premières pratiques dans le domaine sont liées d'une manière générale au fait que la démarche de performance en est encore au stade de la phase de mise en place et de rodage des outils et des méthodes. Parmi les éléments à corriger figurent notamment : un nombre encore trop élevé d'indicateurs même s'il a tendance à se réduire (1 300 en 2006, 1 008 en 2011 dont 47 % d'indicateurs d'efficacité socio-économique, 35 % d'indicateurs d'efficience, 18 % d'indicateurs de qualité de service, 1 012 en 2012 dont 34 % d'indicateurs d'efficience, 20 % d'indicateurs de qualité de service, 46 % d'indicateurs d'efficacité socio-économique), 999 en 2013 dont, 36 % d'indicateurs d'efficience, 19 % de qualité de service, 45 % d'indicateurs d'efficacité socio-économique, des indicateurs qui sont très dissemblables d'une mission à l'autre y compris lorsqu'elles poursuivent des finalités proches, des indicateurs qui ne sont pas tous renseignés, des délais de fabrication des rapports annuels de performance trop longs pour qu'ils puissent être utilisés dans le dialogue budgétaire avec le ministère du Budget, un manque d'appropriation par les utilisateurs. D'une manière générale, le dispositif tend vers une certaine stabilité d'une année sur l'autre (cf. tableau suivant).

Tableau statistique des indicateurs et objectifs

BG uniquement				Total Budget de l'État				
PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	DOFP 2014	Catégorie d'indicateur	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	DOFP 2014
48 %	47 %	46 %	47 %	Efficacité pour le citoyen	47 %	46 %	45 %	45 %
19 %	20 %	20 %	19 %	Qualité pour l'utilisateur	18 %	20 %	19 %	19 %
33 %	33 %	34 %	34 %	Efficience pour le contribuable	35 %	34 %	36 %	36 %

BG uniquement				Total Budget de l'État				
PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	DOFP 2014	Statistiques	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	DOFP 2014
32	32	32	31	Nombre de missions	49	50	52	51
123	125	125	125	Nombre de programmes	172	177	181	182
424	424	417	400	Nombre d'objectifs	487	490	484	469
3,4	3,4	3,3	3,2	Nombre d'objectifs par programme	2,8	2,8	2,7	2,6
894	889	872	838	Nombre d'indicateurs	1008	1012	999	962
2,1	2,1	2,1	2,1	Nombre d'indicateurs par objectif	2,1	2,1	2,1	2
58	56	36	38	dont nombre d'indicateurs modifiés	73	60	47	46
8 %	6 %	4 %	4 %	Taux d'indicateurs modifiés	7 %	6 %	5 %	5 %
82	56	63	40	dont nombre d'indicateurs nouveaux	100	66	72	45
9 %	6 %	7 %	5 %	Taux d'indicateurs nouveaux	10 %	7 %	7 %	5 %
83 %	88 %	89 %	91 %	Taux d'indicateurs non modifiés	83 %	87 %	88 %	90 %

Nota : BG = Budget général ; BA : Budgets annexes ; CS : Comptes spéciaux
 Total budget de l'État = BG + BA + CS

Source : Ministère de l'Économie et des finances, Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome 2, 2013.

Par ailleurs, il convient de souligner que des indicateurs de mission ont également été introduits, il en existe 94 pour la LFI 2013.

Liste des 94 indicateurs dits « de mission »

Mission	N° indicateur	Libelle
Action extérieure de l'Etat	P105.1.1	Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne
	P105.1.3	Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères
	P151.1.1	Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres
Administration générale et territoriale de l'Etat	P307.1.3	Niveau de préparation aux crises
	P307.2.2	Délais moyens de délivrance des titres
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	P154.1.1	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)
	P154.4.1	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
	P206.1.2	Nombre de doses unifiées de pesticides (indicateur Ecophyto)
Aide publique au développement	P110.1.1	Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires
	P209.3.1	Concentration des subventions
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	P167.1.1	Taux de satisfaction de l'usager de la JDC
	P169.1.1	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité
Conseil et contrôle de l'Etat	P165.1.1	Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock
	P126.1.1	Production intellectuelle du CESE
Culture	P164.2.1	Suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes
	P175.2.2	Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales
	P131.1.1	Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création
	P224.1.1	Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture
Défense	P224.2.1	Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle
	P178.4.1	Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France
	P146.1.1	Taux de réalisation des équipements
Direction de l'action du Gouvernement	P146.2.2	Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales
	P129.1.1	Taux d'application des lois
Ecologie, développement et aménagement durables	P129.7.1	Taux de déficit de transposition des directives européennes
	P203.4.1	Part modale des transports non routiers
	P181.1.1	Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)
	P181.2.1	Collecte sélective et recyclage des déchets ménagers
Economie	P217.1.1	Mettre en oeuvre la stratégie nationale 2014-2020 en faveur de la transition écologique et du développement durable
	P134.1.2	Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées
	P220.2.1	Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits
Egalité des territoires, logement et ville	P177.1.2	Proportion des demandes adressées aux SIAO qui débouchent sur un hébergement ou un logement
	P109.1.1	Taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) sur trois catégories de ménages : bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers)
	P135.1.1	Fluidité du parc de logements sociaux
	P147.3.1	Part des crédits consacrés aux communes prioritaires (hors compensation des allègements de charges sociales).
Engagements financiers de l'Etat	P117.1.2	Taux de couverture moyen des adjudications
	P145.1.1	Part des ressources du fonds d'épargne employée au financement du logement social et de la politique de la ville

Enseignement scolaire	P140.1.2	Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun (palier 2)
	P139.1.2	
	P141.1.1 P139.2.5	Taux d'accès au baccalauréat
	P141.1.3 P139.2.3	Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation
	P141.1.4 P139.2.2	Taux d'accès au diplôme national du brevet
	P143.1.2	Taux d'insertion professionnelle
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	P156.1.1	Taux de déclaration et de recouvrement spontanés (civisme)
	P302.2.1	Délai moyen d'immobilisation des marchandises rédouanées dans la journée
Immigration, asile et intégration	P303.2.1	Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA
	P104.1.1	Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française
Justice	P166.1.1	Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction
	P166.3.1	Taux de réponse pénale (TRP)
	P107.3.1	Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine
	P182.1.3	Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi
Médias, livre et industries culturelles	P180.2.1	Diffusion de la presse
	P180.2.2	Développement du portage de la presse
	P115.2.1	Audience réelle
Outre-mer	P138.1.1	Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM
	P138.2.1	Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat
	P123.1.1	Fluidité du parc de logements sociaux
Recherche et enseignement supérieur	P150.1.1	Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale
	P150.1.2 P192.5.2 P142.1.1	Insertion professionnelle des jeunes diplômés
	P150.3.1 P172.1.1 P187.1.1 P193.1.1 P190.1.1	Production scientifique des opérateurs du programme
	P150.5.4 P172.4.1 P187.5.1	Taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne
Régimes sociaux et de retraite	P198.2.2 P198.3.2 P197.1.1 P195.1.1	Coût unitaire d'une promo liquidation de pensions retraite

Relations avec les collectivités territoriales	P119.1.1	Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25% et 35%
Santé	P204.2.1	Proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées à un stade de SIDA
	P204.2.2	Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans
	P204.2.3	Consommation annuelle d'alcool par habitant de plus de 15 ans
Sécurité	P176.1.1	Évolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) des personnes constatés en zone police
	P176.1.2	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone police
	P176.2.1	Taux d'éluodation ciblés
	P176.4.1	Nombre d'accidents, des tués et des blessés (ATB) en zone Police
	P152.1.1	Évolution du nombre de crimes et délits et de victimes en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) constatés en zone gendarmerie
	P152.1.2	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens (AAB) constatés en zone gendarmerie
	P152.2.1	Taux d'éluodation ciblés
	P152.4.1	Nombre des accidents, des tués et des blessés (ATB) en zone Gendarmerie
	P161.1.1	Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne "saison feux"
	P161.4.1	Durée moyenne de la visite programmée pour hélicoptères de type 600 h (ou 24 mois) et 800 h (ou 24 mois)
	P161.5.1	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes (explosive ordonnance disposal ou EOD)
	P161.8.1	Capacité opérationnelle des moyens nationaux
Solidarité, insertion et égalité des chances	P304.1.1	Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité
	P106.3.2	Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélares
	P157.1.1	Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)
Sport, jeunesse et vie associative	P219.1.1	Licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par publics prioritaires
	P219.3.1	Rang sportif de la France
	P163.1.1	Part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés
Travail et emploi	P102.3.1	Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion
	P103.4.1	Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage
	P111.4.1	Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective
Contrôle et exploitation aériens	P613.2.1	Endettement / recettes d'exploitation
	P612.1.1	Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols
	P612.2.1	Nombre d'événements non conformes au respect de la trajectoire initiale de décollage à Orly et Roissy
	P614.1.1	Nombre d'écarts significatifs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée
Pensions	P614.2.1	Respect de la réglementation environnementale
	P741.1.1	Coût unitaire d'une primo-liquidation
	P741.2.1	Âge moyen à la date de radiation des cadres
	P741.2.2	Durée moyenne de cotisation
	P742.1.2	
Avances à l'audiovisuel public	P841.2.1	Audience des chaînes

Source : ministère de l'Économie et des finances. Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, Tome 2, 2013.

§4. Le nouveau cadre comptable : un système d'information financière

398. La loi organique de 2001 a modifié profondément le cadre comptable de l'État¹³⁵. Les dispositifs prévus comme la logique générale qui sous-tend la loi correspondent à l'objectif d'une plus grande transparence des comptes ainsi

135. V. M.-C. Esclassan, *La réforme de la comptabilité de l'État en France : avancées et limites*, Bruxelles, *Revue de comptabilité*, 2012 (Rapport présenté au colloque de Mons, décembre 2011).

qu'une meilleure maîtrise des coûts publics. La comptabilité y est conçue comme un véritable **outil d'information, de gestion et d'aide à la décision**.

A Une comptabilité à trois dimensions

399. L'article 27 de la LOLF, précise que l'État tient une *comptabilité des recettes et des dépenses* et une *comptabilité générale* de l'ensemble de ses opérations budgétaires. Il opère ainsi une distinction nette entre deux notions, celle de *comptabilité budgétaire* et celle de *comptabilité générale de l'État* (sur ces deux notions cf. *supra*, n° 310). C'est bien entendu de la deuxième qu'il entend faire un instrument de contrôle de la gestion et de la performance. La comptabilité générale de l'État est une comptabilité est une comptabilité d'exercice adaptée de celle des entreprises. Mise en place depuis le 1^{er} janvier 2006, elle fait l'objet chaque année d'une certification par la Cour des comptes (art. 58 al. 5). Par ailleurs, une comptabilité destinée à **analyser les coûts** des différentes actions engagées dans le cadre des programmes a été également instituée par la loi organique.

On est donc en présence d'une comptabilité à *trois dimensions*, chacune ayant une fonction différente.

La *comptabilité budgétaire* constitue un système d'information relatif à l'*exécution* des opérations budgétaires ; ces dernières sont enregistrées selon un système dit *de caisse*, c'est-à-dire une logique de trésorerie (art. 28) qui consiste à enregistrer les opérations au moment de leur encaissement s'il s'agit d'une recette et de leur décaissement s'il s'agit d'une dépense.

La *comptabilité générale de l'État* est fondée quant à elle sur un **principe différent, celui de la constatation des droits et obligations** (art. 30). Cette comptabilité est destinée à retracer non seulement les flux mais également l'état du patrimoine de l'État (immobilisations, dettes et créances, stocks...). Elle permet de dresser pour chaque exercice le bilan de l'État ainsi que son résultat. Cette comptabilité est dite **d'exercice** dans la mesure où les opérations sont *prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent*, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Il est à relever que les règles de la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises (plan comptable général des entreprises) qu'au regard des spécificités de son action.

La *comptabilité destinée à analyser les coûts des actions* (CAC) est conçue pour que le coût des politiques publiques puisse être déterminé.

À première vue, et mis à part ce troisième volet comptable, la solution choisie, celle d'une double modalité des enregistrements, n'est pas la plus simple. Toutefois, elle est certainement la plus adaptée. Le législateur a entendu traiter différemment les opérations budgétaires et les opérations comptables en considérant à juste titre d'une part qu'un enregistrement aux encaissements correspond mieux à la réalité de l'exécution du budget et assure une meilleure lisibilité immédiate, d'autre part qu'une comptabilité d'exercice est plus appropriée à la mise en place d'un contrôle de gestion, et à une évaluation des performances. Au reste, les pays qui ont franchi le pas en généralisant le principe de l'exercice

et en l'appliquant à la comptabilité budgétaire sont en nombre très restreint (par exemple la Nouvelle-Zélande et l'Islande).

Si la dynamique de la réforme comptable a été unanimement saluée, elle a suscité le besoin d'améliorations et de perfectionnements.

La remarque a concerné particulièrement la *comptabilité budgétaire* qui pâtissait de l'absence d'un corps de règles claires et actualisées notamment en ce qui concerne la comptabilisation des engagements.

Toutefois les préconisations de la Cour des comptes qui avait recommandé à cet égard qu'il soit procédé à l'élaboration « d'un référentiel de comptabilité budgétaire à l'image de celui qui a été défini pour la comptabilité générale »¹³⁶, ont été suivies d'effet puisqu'il existe désormais un recueil de comptabilité budgétaire.

S'est fait sentir par ailleurs la nécessité d'une *articulation* plus aboutie entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire. Il s'agit même aux yeux de la Cour des comptes d'un « objectif prioritaire » au regard de la qualité des comptes dès lors que les différences entre les deux aboutissent à des résultats qui peuvent être différents sans compter les incertitudes qui peuvent s'ensuivre dans les rapports de l'État avec les tiers. Ainsi par exemple la compensation de créances réciproques entre l'État et un tiers est interdite en comptabilité budgétaire alors qu'elle est admise sans réserve par la comptabilité générale¹³⁷.

Les insuffisances les plus fortes concernent aujourd'hui la *comptabilité d'analyse des coûts*, qui en est encore, selon la Cour « à l'état d'ébauche ».

B L'obligation juridique de régularité et de sincérité des comptes¹³⁸

400. Selon la LOLF, les comptes de l'État doivent être réguliers (c'est-à-dire conforme aux règles en vigueur), sincères et donner une image fidèle de son *patrimoine* et de sa *situation financière* (art. 27). Une telle obligation implique donc de parvenir à déterminer le périmètre de l'État et à traduire en termes comptables (actif et passif) un patrimoine qu'il a fallu non seulement identifier mais évaluer.

Le périmètre de l'État, selon le Comité des normes de comptabilité publique, « rassemble tous les services, établissements ou institutions d'État non dotés de la personnalité juridique. Il correspond globalement à celui des entités ou services dont les moyens de fonctionnement sont décrits par la loi de finances, y compris les comptes spéciaux et budgets annexes, à l'*exception des établissements publics et organismes assimilés dotés d'une personnalité juridique*. Il en résulte que toutes les opérations créant ou modifiant des droits et des obligations qui sont effectuées par des entités situées à l'intérieur de ce périmètre (comprenant des entités comme les pouvoirs publics ou des autorités administratives indépendantes), doivent être intégrées dans la comptabilité générale de

136. La Cour des comptes observait en mai 2008 que le ministre du Budget avait annoncé en mai 2007 l'engagement de travaux visant à « l'élaboration d'un référentiel de comptabilité budgétaire » mais « que ces travaux n'ont pas abouti à ce jour ». *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2007*, doc. cit.

137. *Ibid.*

138. Pour une étude d'ensemble de la sincérité en finances publiques, v. *RFFP*, n° 111-2010, n° cit.

l'État. La notion de périmètre de l'État pose également la question des règles de consolidation des comptes de l'État avec ceux des organismes auxquels il participe ou dont il est propriétaire.

La Cour des comptes a souligné en 2008 que le principe de sincérité des comptes devrait être mieux défini par la loi organique au regard des exigences de la comptabilité générale mentionnées à l'article 27 (sincérité, exhaustivité, fidélité). Cette remarque prend tout son sens au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui indique, pour la loi de règlement, que la sincérité de celle-ci s'entend « comme imposant l'exactitude des comptes » (448 DC, 25 juillet 2001, 538 DC, 13 juillet 2006).

C De nouvelles normes comptables

401. Les nouvelles normes comptables ont été définies, en vertu de l'article 30 de la LOLF, après avis d'un comité de personnalités qualifiées, publiques et privées, le *Comité des normes de comptabilité publique*. Ce comité, placé auprès du ministre du Budget, a arrêté une liste de normes comptables qui s'imposent au producteur de comptes de l'État (l'administration) ainsi qu'au certificateur (v. *infra*, n° 422).

Ces normes qui se sont appliquées pour la première fois aux comptes de l'exercice 2006 étaient initialement au nombre de treize. Elles ont été modifiées depuis pour tenir compte de l'évolution des référentiels comptables dont elles s'inspirent (plan comptable général, International Financial Reporting Standards (IFRS), International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)). Trois nouvelles normes ont été introduites depuis lors, ce qui a porté leur nombre à seize.

Compte tenu des particularités de l'action de l'État, les normes comptables qui lui sont applicables présentent **certaines spécificités** par rapport à celles applicables aux entreprises. Parmi les spécificités comptables les plus marquantes on peut relever par exemple que l'État à la différence des sociétés commerciales **ne dispose pas d'un capital**. De même, les charges qui sont enregistrées au compte de résultats sont contrairement aux entreprises sans rapport avec les produits. Par ailleurs, **le bilan de l'État ne comprend pas** parmi ses actifs incorporels **sa capacité à lever l'impôt**. Dans la mesure où les recettes fiscales représentent plus de 70 % des produits de l'État, cet élément est évidemment un obstacle important à la comparaison du passif et de l'actif¹³⁹ ainsi que l'a relevé le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

1. Les états financiers¹⁴⁰

402. Ces états comprennent trois éléments :

— **Un bilan :** comme l'a souligné le Comité, « la mise en relation de l'actif et du passif de l'État, indispensable à la cohérence temporelle et à l'exactitude des enregistrements comptables, comme à l'analyse de sa situation financière, si

139. *Rapport relatif au règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007*, doc. AN 1004, juin 2008.

140. Une annexe complète de ces états présente notamment les méthodes d'évaluation comptable, le détail des immobilisations, le mode de calcul des provisions...

elle doit être effectuée conformément aux grands principes (et particulièrement de la comptabilité d'exercice), ne saurait donner lieu à une interprétation identique à celle de l'entreprise ». C'est la raison pour laquelle le bilan est présenté sous la forme d'un tableau de la situation nette. Comme pour les entreprises, le bilan comporte un actif décrivant les éléments du patrimoine représentés par les immobilisations ou encore la trésorerie lorsqu'elle est positive et un passif exposant quant à lui les obligations à l'égard des tiers ou bien encore les dettes, les provisions pour risques, etc.

— **Un compte de résultat** comportant trois parties : un tableau des charges nettes de l'exercice, un tableau des produits régaliens nets (par exemple les produits fiscaux), un tableau de détermination du solde de l'exercice (différence entre les résultats des deux premiers).

— **Un tableau des flux de trésorerie** faisant apparaître distinctement les flux liés à l'activité (encaissements et décaissements résultant des opérations de fonctionnement), les flux d'investissement (encaissements et décaissements concernant les ventes et les achats d'immobilisations), les flux de financement (flux liés aux opérations de financement externe de l'État).

2. Les charges

403. Il a été déterminé trois catégories de charges de l'État.

- Les charges de fonctionnement

404. On distingue deux sortes de charges de fonctionnement, les *charges directes et indirectes*. On enregistre dans les charges directes toutes les dépenses concernant les achats de produits et services ainsi que les rémunérations des personnels. Les charges indirectes comprennent les subventions pour charges de service public, c'est-à-dire les versements effectués par l'État à des organismes, qualifiés d'opérateurs, en contrepartie de la réalisation d'une mission.

- Les charges d'intervention

405. Il s'agit de charges liées aux interventions économiques et sociales de l'État. Elles comportent essentiellement les *transferts* de l'État vers les collectivités locales ou vers l'Union européenne (hors fiscalité transférée) ; peuvent également figurer dans cette catégorie les versements aux ménages ou aux entreprises bénéficiaires de transferts du fait d'une politique publique les concernant.

- Les charges financières

406. Ces charges comprennent les *intérêts* des dettes, les pertes de change liées aux dettes financières etc.

3. Les produits régaliens

407. Selon la définition donnée par le Comité, « les produits régaliens sont issus de l'exercice de la souveraineté de l'État et proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement, en contrepartie, une ressource d'une valeur équivalente ». Il s'agit du produit des impôts, des amendes et autres pénalités.

4. Les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers

- Les produits de fonctionnement

408. Les produits de fonctionnement se distinguent des produits régaliens car ils ne relèvent pas de l'exercice de la souveraineté de l'État. Ils résultent de son activité courante. Sont classés dans cette catégorie les ventes et prestations de services, les cessions d'éléments de l'actif, la production stockée ou immobilisée.

- Les produits d'intervention

409. Il s'agit de contributions reçues de tiers sans contrepartie, comme par exemple les dons et legs.

- Les produits financiers

410. Ce sont des produits tels que ceux provenant des participations, avances et prêts de l'État, des créances non immobilisées, des gains de change...

5. Les immobilisations incorporelles

411. Selon le comité des normes sont classés sous cette rubrique :

— les actifs incorporels « représentatifs des avantages économiques futurs attribués à l'État par l'exercice du pouvoir particulier qui autorise l'occupation ou l'exploitation d'un élément identifié de son domaine public. Ces actifs doivent avoir été mis en évidence par une transaction avec un tiers » ;

— « les éléments incorporels représentatifs des dépenses ayant concouru à une amélioration identifiable et durable des capacités des services de l'État à assurer leurs missions ».

6. Les immobilisations corporelles

412. Les immobilisations corporelles sont des biens et des équipements tels que les terrains, les immeubles bâtis, les infrastructures de communication (routes, voies ferrées...), les œuvres d'art, les agencements et installations (par exemple les installations de chauffage), le matériel et l'outillage, le matériel de transport, le mobilier de bureau etc.

7. Les immobilisations financières

413. Les participations de l'État (par exemple les parts sociales détenues dans une société de capitaux) ainsi que les prêts (accordés pour une période supérieure à quatre ans) et avances (accordées pour une durée inférieure à quatre ans) font partie de cette norme.

8. Les stocks

414. Les stocks sont constitués par des marchandises ou des biens immobiliers destinés à être vendus. Ils comprennent aussi les matières premières, les travaux en cours et les produits finis réalisés par l'État, lorsqu'ils sont destinés

soit à être donnés ou vendus pour un prix modique, soit à être intégrés dans la fabrication de nouveaux produits.

9. Les créances de l'actif circulant

415. Les créances de l'actif circulant se définissent comme « des sommes dues à l'État par des tiers et qui, en raison de leur destination ou de leur nature, n'ont pas vocation à être immobilisées ». Il peut s'agir de créances sur clients (par exemple à l'occasion de la vente d'un bien) ou sur des redevables d'un impôt ou d'une amende.

10. Les composantes de la trésorerie de l'État

416. Les composantes de la trésorerie de l'État relèvent de l'actif et du passif du bilan.

À l'actif sont inscrites :

— Les opérations concernant les disponibilités (fonds sur comptes bancaires ou en caisse, valeurs à l'encaissement ou à l'escompte).

— Les autres composantes de la trésorerie, c'est-à-dire les valeurs mobilières à très court terme sans risque de changement de valeur (par exemple les créances qui proviennent d'une prise de pension sur titres d'État).

— Les équivalents de trésorerie : il s'agit de placements à court terme aisément convertissables en trésorerie.

Au passif sont enregistrés :

— Les dépôts des correspondants du Trésor.

— Les dettes résultant de la mise en pension de titres d'État.

— Les dettes résultant d'emprunts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro.

— Les dettes liées à l'utilisation de lignes de crédits.

— Les créances et dettes diverses.

11. Les dettes financières et les instruments financiers à terme

417. Sont concernées par cette norme les opérations visées à l'article 25 de la LOLF, c'est-à-dire les opérations d'émission, de conversion, de gestion et de remboursement des emprunts d'État. Par conséquent il s'agit des éléments d'actif et de passif tels que les emprunts négociables et non négociables, les instruments financiers à terme (par exemple les contrats d'échanges de taux d'intérêt avec un échéancier préfixé, les dépôts de garantie...).

12. Les provisions pour risques et charges, dettes non financières et autres passifs

418. Les provisions pour risques et charges concernent les risques probables liés d'une part aux engagements donnés, aux litiges et aux pertes de change, d'autre part aux charges de fonctionnement ou d'intervention.

Les dettes non financières concernent une dette certaine telle que la créance qu'un fournisseur peut avoir sur l'État (dette de fonctionnement) ou bien celle liée

à un transfert (dette d'intervention), ou bien encore les crédits de TVA, les acomptes d'impôt sur les sociétés...

Les autres passifs sont des éléments dont le montant est connu mais dont la date d'échéance est incertaine. Il peut s'agir de bons du Trésor émis au profit d'organismes internationaux qui n'ont pas une date certaine d'échéance. Figure aussi dans cette catégorie la contrepartie des monnaies métalliques en circulation (la date de remboursement est inconnue puisqu'elle dépend de la décision des détenteurs de se faire rembourser leurs avoirs).

13. Les engagements à mentionner dans l'annexe

419. Selon l'article 54-7° de la LOLF, une évaluation des engagements hors bilan de l'État doit figurer en annexe de la loi de règlement. D'une manière générale, la comptabilité doit refléter une image fidèle de la situation financière de l'État, ce qui implique la prise en compte de passifs éventuels. Il s'agit selon la liste établie par le Comité des normes de trois catégories d'engagements :

— d'une part, des engagements pris dans le cadre d'accords et qui lient juridiquement l'État à un tiers. Figurent par exemple dans cette catégorie la dette garantie, les garanties liées à des missions d'intérêt général (il peut s'agir de mécanismes d'assurance tels que la COFACE), les contrats de cofinancement (comme les engagements pris dans le cadre des contrats de plan État-Régions) ;

— d'autre part, les engagements « découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État faisant l'objet de litiges avérés » et ceux « résultant des obligations reconnues par l'État, pour lesquels les conditions de comptabilisation des provisions pour risques ne sont pas vérifiées » ;

— enfin les engagements de retraites des fonctionnaires : il s'agit de la différence entre les sommes actualisées que l'État devra verser dans l'avenir au titre des retraites et les sommes représentées par les cotisations également actualisées qui lui sont versées. Le calcul se fait à droit constant.

14. Les méthodes comptables, les changements d'estimation comptable et erreurs

420. Cette norme a pour objet de normaliser le traitement comptable des changements de méthode, d'estimation, ou la correction des erreurs.

15. Événements postérieurs à la clôture des comptes

421. L'objet de cette norme est identique à l'objectif de la norme précédente. Il s'agit de normaliser le traitement comptable des événements postérieurs à la clôture des comptes.

16. Information sectorielle

Cette norme a pour objectif de présenter une information agrégée sur les principales activités de l'État afin d'éclairer les comptes et d'en améliorer la lisibilité.

D Des comptes certifiés

1. L'institution d'une certification des comptes de l'État

422. Selon l'article 58 de la LOLF¹⁴¹, la Cour des comptes doit certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Cette mission s'inscrit dans son rôle d'assistance au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, prévu par l'article 47-2 de la Constitution.

L'objet de la certification est selon la définition qui en est rappelée chaque année dans le rapport de la Cour de donner « une opinion écrite et motivée, que formule, sous sa propre responsabilité un organisme indépendant, sur les comptes d'une entité ».

Il est à relever que le principe de la certification qui n'a été institué à l'origine que pour les comptes de l'État a connu une dynamique remarquable puisqu'il a été étendu aux comptes de la sécurité sociale par la loi organique du 2 août 2005 relative à la sécurité sociale, la loi du 29 juillet 2011 ayant posé le principe d'une certification des comptes de l'ensemble des administrations publiques.

L'institution d'une certification des comptes de l'État est sans aucun doute l'une des **innovations les plus importantes** de la loi organique de 2001, le législateur ayant inscrit la France dans un mouvement international de modernisation des systèmes comptables publics. L'autre innovation a consisté à **confier cette mission à la Cour des comptes**¹⁴², d'autres pays de l'OCDE ayant choisi également de faire certifier leurs comptes par leur institution supérieure de contrôle. Il est à relever que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui donne une **consécration implicite** à travers le dernier alinéa de l'article 47 qui énonce avec précision les exigences auxquelles doivent répondre les comptes des administrations publiques (être réguliers et sincères et donner une image fidèle du résultat et de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière).

2. Les options du certificateur

423. Il est à préciser que des trois comptabilités de l'État, seule la comptabilité générale fait l'objet d'une certification. La comptabilité générale est certifiée au regard de règles proches de celles applicables aux entreprises.

Dans le cadre de la certification, la Cour a quatre possibilités :

— soit refuser de certifier en considérant que la comptabilité n'est ni régulière, ni sincère, ni fidèle,

141. L'article 58 est ainsi formulé : « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : 5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ».

142. Le premier rapport sur la certification des comptes de l'État portant sur l'exercice 2006 a été produit en mai 2007. Depuis lors, un rapport sur la certification des comptes de chaque exercice a été produit par la Cour.

— soit se déclarer dans l'impossibilité de certifier en estimant qu'elle ne peut émettre une opinion compte tenu de l'importance des problèmes constatés, soit certifier avec des réserves auquel cas l'opinion,

— soit certifier avec des réserves auquel cas l'opinion émise ne remet pas en cause la fiabilité des comptes,

— soit certifier sans réserve.

De ces différentes options, c'est la troisième qui a toujours été retenue. Depuis l'entrée en vigueur de la certification à partir de l'exercice 2006 la Cour des comptes a toujours certifié la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État **avec des réserves** en précisant expressément qu'elle avait tenu compte dans son jugement de ce que l'État n'a pas bénéficié d'une période transitoire entre l'entrée en vigueur de la LOLF et la certification.

Pour 2006, premier exercice soumis à certification, la Cour avait délivré une certification assortie d'un nombre relativement élevé de réserves dites substantielles (treize au total) le qualificatif visant des éléments qui ont un impact majeur sur la lecture des états financiers. Par la suite, le nombre de réserves substantielles a eu tendance à diminuer. Pour l'exercice 2010, il était de sept, la Cour ayant constaté que « des progrès (avaient été) réalisés dans la tenue de la comptabilité générale en droits constatés »¹⁴³. Pour l'exercice 2011, la Cour a délivré une certification encore assortie de sept réserves substantielles. Pour l'exercice 2012, elles ne sont plus qu'au nombre de 5. Les réserves substantielles correspondent essentiellement à deux types de difficultés comptables qui ont un caractère récurrent : d'une part des insuffisances et incertitudes qui concernent plus particulièrement certaines catégories (les opérateurs de l'État) d'autre part des insuffisances et incertitudes qui concernent plus spécifiquement certains secteurs de l'État (recensement et valorisation des actifs du ministère de la défense, recensement et valorisation du patrimoine immobilier des ministères). Ce deuxième type de difficultés est lié d'une manière à « l'insuffisante maturité » selon l'expression de la Cour¹⁴⁴ des dispositifs de contrôle et d'audit comptable interne dans les administrations qui ne leur permet pas de procéder à une appréciation suffisante de la qualité comptable. Le rapport 2012 comporte une nouvelle fois le constat d'« insuffisante effectivité et efficacité » des dispositifs ministériels de contrôle interne et audit interne.

3. La portée des observations du certificateur

424. Même si toutes n'ont pas été suivies d'effet, les observations du certificateur ont un impact certain au regard de l'amélioration des comptes.

Ainsi, suite à une réserve de la Cour sur les comptes de 2006 au sujet des comptes des pouvoirs publics, les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été intégrés dans les comptes 2007 de l'État. Ceux du Conseil constitutionnel n'ont fait l'objet que d'une mention en annexe mais les montants sont beaucoup plus faibles.

Les années suivantes ont confirmé selon la Cour la poursuite d'efforts de la part de l'administration, le certificateur y ayant vu une confirmation du

143. Cour des comptes, Certification des comptes de l'État, exercice 2010.

144. Cour des comptes, Certification des comptes de l'État, exercice 2009.

caractère constructif de ses réserves à l'égard de la mise en œuvre progressive de la réforme comptable. Les parties de réserves substantielles formulées sur les comptes de 2011 ont été ainsi toutes levées à l'issue de l'examen des comptes de 2012 (rapport sur l'exercice 2012).

4. La certification des comptes, expression d'une nouvelle gouvernance financière publique¹⁴⁵

425. L'institution de la certification des comptes pour l'État et l'essor de ce dispositif est particulièrement exemplaire du nouveau système de gestion publique qui se développe aujourd'hui, en illustrant à quel point la culture financière publique se rapproche désormais de la culture financière de l'entreprise. En cela, la procédure de certification des comptes publics qui tend à se généraliser constitue un excellent révélateur de la transformation d'ampleur que connaissent les institutions financières. On pourra relever aussi que compte tenu de cette nouvelle approche, c'est la place et plus exactement la pertinence du corpus juridique financier qui peut se trouver peu ou prou remise en cause. De fait, la conception gestionnaire du contrôle des deniers publics semble parfois prendre le pas sur la conception juridique et ce bien souvent à la faveur de l'absence de prise en compte de la première par la seconde. De ce point de vue, il serait certainement souhaitable dans l'avenir de se préoccuper d'une intégration de leurs objectifs respectifs.

145. V. M. Bouvier, « La certification des comptes de l'État : expression d'une nouvelle gouvernance financière publique », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 649, janvier 2008.

Chapitre 3

Contrôle et évaluation de l'exécution des lois de finances¹

426. Le contrôle de l'exécution des lois de finances a été ressenti très tôt comme une nécessité primordiale au regard du respect de la légalité budgétaire, c'est-à-dire de la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit ainsi qu'à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. À cette préoccupation initiale, exclusivement tournée vers un contrôle de régularité, est venue s'ajouter celle, plus contemporaine, d'une évaluation de la qualité de la gestion financière publique. Cet objectif est désormais au cœur de la loi organique du 1^{er} août 2001 avec les dispositions qu'elle institue sur le contrôle de l'efficacité et de la performance de la gestion financière publique². Il a été renforcé avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a consacré la fonction de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques qui incombe au Parlement³. Il en résulte des évolutions profondes des différents dispositifs de contrôle existants.

Le phénomène n'est pas propre à la France. Dans le mouvement général de transformation que connaissent les finances publiques dans le monde, les changements qui affectent les contrôles occupent une place de premier plan. Tous, quelle que soit leur nature – qu'il s'agisse des contrôles administratifs, juridictionnels, politiques – sont aujourd'hui confrontés à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière axé sur la performance et l'efficacité, et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif. Dans ce nouveau contexte, les contrôles financiers publics connaissent ou sont inévitablement appelés à connaître une transformation profonde de leur logique habituelle et, partant, une transformation des procédures et des institutions⁴.

427. La transformation de la logique du contrôle. – La transformation de la logique du contrôle financier public est essentiellement liée à l'**introduction dans la sphère publique d'une logique de gestion** qui fait appel avec des spécificités aux méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises.

1. V. la remarquable synthèse sur le sujet de Ch. Waline, P. Desrousseaux, B. Pellé, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La documentation française, 2009, 125 p.

2. C'est ainsi notamment que les administrations et services doivent chaque année rendre compte de leur gestion en produisant un rapport de performances faisant connaître par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus et les coûts associés (art. 54 de la LOLF).

3. L'article 24 de la Constitution dispose ainsi que le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques...

4. Sur ces aspects v. M.-C. Esclassan, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 101-2008.

Dans ce contexte, il s'ensuit deux conséquences pour les contrôles financiers publics.

S'ensuit deux conséquences pour les contrôles financiers publics.

— En premier lieu, ils tendent à se rapprocher **dans leur nature** des contrôles en vigueur dans le secteur privé. C'est ainsi qu'on assiste au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était premier et même exclusif, à une logique nouvelle dans laquelle son objectif prédominant est l'efficacité de la gestion. Il est tout aussitôt à relever que ce rapprochement avec la nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé ne résulte pas d'un quelconque volontarisme mais des dispositifs sur lesquels repose la nouvelle gestion publique, dispositifs qui induisent nécessairement des contrôles financiers publics différents dans leur nature et leur finalité des contrôles traditionnels. Ainsi par exemple l'introduction au sein du secteur public d'une démarche de performance et de responsabilisation va forcément dans le sens d'un développement du contrôle de gestion. De même, l'adoption par l'État d'une comptabilité d'exercice, certes aménagée, tend inévitablement à conduire vers le contrôle des résultats et des comptes et par suite vers la certification. Plus globalement il s'ensuit aussi que dans un tel cadre de gestion la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification de conformité à la norme qui avait été jusqu'alors l'axe essentiel des contrôles financiers publics tend à être concurrencée voire supplantée par une préoccupation d'efficacité et de performance. Pour autant, le contrôle de régularité ne disparaît pas. Toutefois il connaît des changements sensibles. D'une part, il se trouve désormais associé au contrôle de la performance et des résultats. D'autre part – ce qui est sans doute l'élément le plus nouveau – il se trouve pour partie réalisé sous d'autres formes, et notamment à travers le processus informatisé de la chaîne de l'exécution des opérations financières.

— En second lieu, les contrôles prennent une dimension nouvelle en devenant **des éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable**. Dans une gestion orientée vers la performance et les résultats, l'information est essentielle. Elle est une condition sans laquelle il ne peut y avoir de contrôle effectif des résultats obtenus, sachant que les contrôles participent eux-mêmes à l'enrichissement de l'information. Cette conception est notamment développée dans les théories du gouvernement de l'entreprise qui accordent au contrôle de la gestion une importance fondamentale et qui considèrent que la qualité de celui-ci passe par la mise en place de systèmes d'information et de performance, avec en particulier un système comptable et des dispositifs de gestion permettant de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise. Or c'est bien dans cette perspective que se situent désormais les contrôles financiers publics et qu'ils sont appelés à jouer un rôle fondamental du point de vue de la maîtrise de la gestion budgétaire et financière. Le schéma d'autonomie et de responsabilisation qui est celui de la nouvelle gestion publique implique que les gestionnaires gèrent des enveloppes globales selon une démarche de performance et d'évaluation des résultats. Dans ce cadre où l'information s'avère par conséquent fondamentale pour les besoins de la bonne gestion, les contrôles deviennent par là même **des instruments stratégiques d'aide à la décision**.

Par ailleurs la fonction d'information des contrôles, si elle n'est certes pas nouvelle, prend un tour renouvelé aujourd'hui au regard d'un phénomène

relativement récent auquel sont de plus en plus confrontés les États, contraints de devoir se soumettre à des exigences de communication financière au plan externe. Cette exigence qui relève dans un certain nombre de cas d'une obligation juridique en vigueur au sein d'un espace géographique et institutionnel délimité⁵ touche de fait aujourd'hui pratiquement tous les États dans le monde en n'étant pas sans liens avec leurs impératifs de financement auprès des marchés financiers ou des bailleurs internationaux. La situation budgétaire et financière des États est régulièrement évaluée et notée. Sous cet angle, se révèlent l'autre dimension des contrôles et leur importance, puisqu'ils sont le gage de la qualité de l'information sur les comptes et de sa fiabilité.

428. Une transformation des procédures et des institutions de contrôle. –

La transformation des procédures et parfois même des institutions de contrôle est inévitable dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement. Ce processus est d'ores et déjà engagé dans l'ensemble des contrôles existants mais il s'y manifeste selon une ampleur qui varie. Les plus touchés dans l'immédiat ont d'abord été **contrôles administratifs** que l'on qualifie également de **contrôles internes** (Section 1). Ils ont en effet connu et continuent de connaître des bouleversements importants.

Il n'en demeure pas moins que les **contrôles externes**, qui sont constitués des contrôles juridictionnels (Section 2), et du contrôle parlementaire (Section 3) connaissent eux aussi des évolutions sensibles.

Section 1

Les contrôles administratifs

429. L'exécution des lois de finances a toujours fait l'objet d'un encadrement et d'une surveillance approfondis de la part de différents services et corps administratifs de contrôle dont la caractéristique première est de relever *tous* du ministère des Finances.

Ces contrôles qui ont été *construits au regard de la perspective de régularité* ont été conçus pour intervenir les uns *a priori*, les autres *a posteriori*. Ce schéma classique connaît aujourd'hui des transformations profondes. L'observation se vérifie particulièrement pour les contrôles *a priori* traditionnels, c'est-à-dire le contrôle financier et le contrôle des comptes publics sur les ordonnateurs. Ces deux contrôles connaissent à des degrés différents une véritable mutation (§ 1). Les changements sont sans doute moins spectaculaires en ce qui concerne les contrôles *a posteriori* néanmoins l'évolution de leurs missions est réelle (§ 2).

5. Il en est ainsi dans certaines zones régionales à l'intérieur desquelles les États membres sont tenus de communiquer régulièrement des informations précises aux instances de la zone. Un tel exemple se rencontre au sein de l'Union européenne, notamment pour les États appartenant à l'Union économique et monétaire qui, étant soumis à une discipline budgétaire commune et des objectifs communs, doivent chaque année transmettre à la Commission et au Conseil un programme triennal d'évolution de leurs finances publiques.

§ 1. La mutation des contrôles traditionnels *a priori*

A Les caractéristiques d'ensemble

1. Une logique partenariale et de collaboration

430. À l'inverse de la conception cloisonnée qui prévaut dans le cadre classique de la gestion publique, les contrôles tendent à former un système interdépendant, une sorte de chaîne à laquelle participe chaque institution de contrôle, ce qui conduit à des procédures et méthodes partenariales et de collaboration.

Cette évolution est particulièrement mise en valeur par le nouveau dispositif des contrôles dits « partenariaux » entre ordonnateur et comptable (v. ci-après). Le contrôle *partenarial* comporte en effet de manière sous-jacente le postulat d'un cadre de gestion intégrée faisant appel au dialogue et à la collaboration, alors que la conception traditionnelle a toujours été celle d'une stricte séparation entre les deux autorités chargées de l'exécution.

La rupture ainsi réalisée par rapport aux cadres de gestion est *très largement induite par l'informatisation de la chaîne de l'exécution* des opérations ainsi que par les effets de la nouvelle comptabilité.

La première, l'informatisation de l'exécution des opérations, donne lieu à une chaîne d'exécution intégrée dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public, contrôleur budgétaire) selon une logique de standardisation des tâches et des processus. Elle tend à rendre **obsolètes les contrôles de régularité *a priori*** qui se trouvent largement intégrés dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. La seconde, la nouvelle comptabilité de l'État, n'est pas sans ajouter à cette dynamique de transformation. La pratique nouvelle des contrôles partenariaux entre ordonnateurs et comptables *n'est que la suite logique de l'introduction d'une comptabilité en droits constatés et de l'importance dans ce cadre de la comptabilisation des engagements*. Cette dernière à son tour vient démontrer que l'exclusivité de la fonction comptable n'existe plus dans un tel schéma. Il en est d'ailleurs de même de la mission nouvelle de certification des comptes qui n'est elle aussi que l'une des conséquences de la nouvelle technique comptable comme l'a souligné avec pertinence J.-R. Alventosa⁶.

2. Une approche sélective fondée sur l'analyse des risques

431. La conception traditionnelle d'un contrôle qui doit être exhaustif tend de même à disparaître au profit d'une approche sélective, fondée sur l'analyse des risques. Cette tendance est particulièrement lisible dans les évolutions apportées aux contrôles *a priori* traditionnels. Il en est notamment ainsi avec la nouvelle doctrine du *contrôle hiérarchisé* (désormais officialisée à l'article 42 du décret

6. J.-R. Alventosa, « L'évolution de la nature des contrôles » in M. Bouvier (sous la dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, Actes de la II^e Université de finances publiques du GERFIP, LGDJ, 2005.

du 7 novembre 2012⁷) qui incombe aux comptables publics, c'est-à-dire un contrôle modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages. Il en est de même avec la nouvelle conception du contrôle financier devenu un contrôle budgétaire, qui a désormais pour finalité première de participer à la maîtrise de l'exécution budgétaire en étant notamment chargé à ce titre de prévenir les risques financiers.

B La restructuration des contrôles existants

1. Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel

432. Ce nouveau service s'est substitué au contrôle financier qui existait dans chaque ministère. On a vu (cf. *supra*, n° 154) qu'un service du contrôle budgétaire et comptable ministériel est présent au sein de chaque ministère. Ce service coiffe deux départements, le département comptable ministériel, qui a en charge la tenue de la comptabilité du ministère, et le département du contrôle budgétaire qui est, quant à lui, l'héritier du *contrôle financier* qui était chargé d'assurer jusque-là un contrôle *a priori* de la régularité des opérations de dépenses. C'est un décret du 18 novembre 2005 qui a mis fin à l'ancien contrôle financier et qui a créé à sa place le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel placé auprès de chaque ministre ordonnateur. Ce nouveau service et les fonctions qu'il implique ont été confirmés par le décret du 7 novembre 2012 (art. 79-80-81).

a) Origine et évolutions du contrôle financier

433. L'installation dans les ministères d'un contrôle financier a été tardive. C'est avec l'ampleur, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, des dépassements de crédits lors de l'engagement des dépenses ainsi qu'à la suite des tentatives jusque-là infructueuses du ministre des Finances pour placer les ordonnateurs sous son contrôle⁸ que la nécessité d'un encadrement plus strict des actes d'engagement de ceux-ci allait se faire sentir. Mais ce n'est qu'avec une loi de finances du 26 décembre 1890 prescrivant dans chaque ministère la tenue d'une comptabilité des engagements de dépenses, que pu être instauré un contrôle de l'engagement des dépenses des ministres ordonnateurs principaux réalisé par un agent désigné par eux et placé sous leur autorité directe. Les limites du système étaient évidentes dès lors que le contrôleur n'avait aucune indépendance vis-à-vis du ministre ordonnateur puisque celui-ci le nommait.

Le mécanisme allait connaître à cet égard une *première étape importante* avec la loi du 10 août 1922. Les contrôleurs des dépenses engagées sont désormais nommés par le seul ministre des Finances (un décret du 23 janvier 1956 substituant par la suite le terme de contrôleur financier à celui de contrôleur des

7. Ainsi formulé : « Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et de l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget ».

8. R. Stourm, *op. cit.*

dépenses engagées). La *deuxième étape marquante* sera réalisée un peu plus tard en 1970, avec l'extension du contrôle des dépenses engagées au plan local. Une *troisième étape* non négligeable est intervenue dans la période plus récente avec la généralisation en 1997 d'un nouveau modèle de *contrôle financier déconcentré*⁹.

Conçu à l'origine comme un contrôle s'exerçant seulement sur les ministres ordonnateurs, le contrôle financier préalable des dépenses *a été étendu en 1970 aux actes d'engagement des ordonnateurs secondaires*, et ce en liaison avec le mouvement de déconcentration administrative amorcé la même année. Il est vrai que bien avant cette date, la préoccupation s'était manifestée d'un prolongement au niveau local du contrôle financier réalisé au niveau central. Des tentatives dans ce sens avaient été faites par une loi du 16 avril 1930 et un décret d'application du 1^{er} septembre 1938. Cependant elles n'avaient pas eu de suites, notamment en raison du refus du Sénat de voter les crédits nécessaires aux créations d'emploi de contrôleur¹⁰. Une nouvelle tentative allait être faite au lendemain de la Libération, confiant cette fois la mission du contrôle des ordonnateurs secondaires à l'Inspection générale des finances. Là encore la réforme était vouée à l'échec (notamment en raison du faible effectif de ce corps). Et ce n'est que fort tard, avec le décret du 13 novembre 1970 relatif à la déconcentration du financement des investissements qu'allaient être jetées les bases d'un système confiant aux trésoriers-payeurs généraux départementaux le contrôle financier des dépenses de l'État engagées au plan local.

Ce système qui a connu une longévité remarquable a été remanié par un décret du 16 juillet 1996 portant réforme du contrôle financier déconcentré. Étendue à l'ensemble du territoire national en deux étapes, 1996 et 1997, après avoir été mise en œuvre à titre expérimental en 1995 dans deux régions (Aquitaine et Champagne-Ardenne), la réforme participait, du point de vue des objectifs généraux, de la réforme de l'État lancée par le Premier ministre dans une circulaire du 25 juillet 1995 ainsi que d'un Plan d'ensemble de modernisation des procédures financières défini dans une circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994. Plus particulièrement, le but était d'adapter les procédures financières locales aux réalités administratives de la déconcentration, et notamment à la place importante de la région dans celle-ci. Le nouveau système de contrôle financier déconcentré a donc été, par voie de conséquence, placé à l'échelon régional et confié au trésorier-payeur régional.

La dernière réforme en date est consécutive à la LOLF. Celle-ci ayant pour caractéristique une conception du contrôle n'accordant que peu de place à la procédure traditionnelle du visa ou de l'avis *a priori*, le contrôle budgétaire a remplacé l'ancien contrôle financier.

9. Cf. *RFFP* n° 61-1998, « Le contrôle financier déconcentré ».

10. Car la question du coût administratif se posait en effet en dépit d'un décret du 28 octobre 1931 qui confiait aux trésoriers-payeurs généraux des départements le soin d'une mission de contrôle ; mais cette réforme s'était heurtée aux réticences nées des habitudes, le contrôle des comptables se faisant ordinairement au moment du paiement, non de l'engagement.

b) *Le contrôle budgétaire et comptable ministériel, héritier du contrôle financier*

434. Avec l'institution du contrôle budgétaire et comptable ministériel depuis le 1^{er} janvier 2006, le contrôle des crédits a fait place au contrôle budgétaire, ce dernier étant exercé au sein du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel pour les services centraux des ministères (art. 88 du décret du 2012)(le contrôle budgétaire des services déconcentrés de l'État est exercé par le directeur régional des finances publiques).

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel assure un contrôle largement différent de celui de ses prédécesseurs. Certes, le *contrôleur financier* n'avait pas qu'un rôle de contrôle strict des actes de dépenses. Sa mission, au sens de la loi du 10 août 1922, était en principe être plus large puisqu'il était chargé d'examiner les conséquences pour les finances publiques des propositions d'engagement de dépenses, ainsi que d'émettre dans certains cas un avis (par exemple dans le cas de projets d'arrêtés de marchés publics). Il reste toutefois que le contrôle des actes de dépenses a toujours été au centre de sa mission.

Aujourd'hui, la fonction du contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'est plus centrée sur la vérification de la régularité des actes de dépenses¹¹. Sauf cas particulier, elle s'attache *avant tout à éviter les risques budgétaires* en agissant soit au stade de la prévision soit en cours d'exécution. Seules les dépenses dites les plus *sensibles* font encore l'objet de la délivrance d'un visa ou d'un avis préalable.

Dans cette perspective, les missions du contrôleur budgétaire et comptable ministériel sont les suivantes :

— Il vise les documents prévisionnels de gestion de chaque ministre au plus tard un mois avant le début du nouvel exercice. C'est la soutenabilité budgétaire de ces documents qu'il doit examiner. Il effectue ce travail en prenant en considération la mise en réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, la cohérence ainsi que l'exactitude des projets de répartition entre les services de l'État des emplois et des crédits de chaque programme, la couverture des dépenses juridiquement obligatoires ou apparaissant inéluctables.

— Il émet un avis préalable sur les projets de redéploiements de crédits qui auraient pour conséquence de diminuer ceux qui sont affectés aux dépenses de personnel. Plus généralement, le contrôleur budgétaire donne un avis motivé sur les propositions et les demandes de crédits additionnels émanant des services auprès desquels il est placé.

11. Selon le décret du 27 janvier 2005 qui expose les modalités du nouveau contrôle financier, l'autorité chargée de ce contrôle « participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ». Le décret ajoute que « lors de l'examen de la programmation budgétaire, elle vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emploi présentées par les responsables de programme et, au sein de chaque programme par les gestionnaires des administrations... et leur compatibilité dans la durée avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique... Elle assiste le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ».

— Il suit d'une manière générale l'exécution du budget afin de prévenir les risques et d'en informer le ministre.

— Il émet un visa a priori ou un avis préalable obligatoire pour les actes de dépense les plus importants (les seuils sont déterminés par ministère). Cette procédure ne devrait progressivement concerner qu'un nombre de plus en plus limité d'actes.

Il dispose d'un délai maximum de quinze jours pour examiner une demande de visa ou d'avis préalable. Si au-delà de ce délai aucun visa ou avis n'a été délivré, le gestionnaire est autorisé à utiliser les crédits et à engager les dépenses. Le délai est prolongé lorsque le contrôleur budgétaire a demandé par écrit des informations ou documents complémentaires¹².

Il est à observer que les cas de délivrance de visa ou d'avis préalable sont peu nombreux et qu'ils ne peuvent en aucune façon être refusés pour un motif de légalité. C'est par conséquent la logique budgétaire qui prime. Toutefois, lorsque les actes concernent les questions de personnel et si les conséquences budgétaires risquent d'être importantes, le contrôleur budgétaire doit procéder à un examen tenant compte des dispositions statutaires et indemnitaires en vigueur.

Il est à noter que seule une autorisation du ministre délégué au budget, saisi par le ministre concerné, peut permettre de passer outre à un *refus de visa*.

c) *Les modalités du contrôle budgétaire et comptable ministériel*

435. Comme l'ancien contrôle financier, le contrôle budgétaire est institué au niveau central comme au niveau déconcentré.

Au niveau central, il est assuré dans chaque ministère par le contrôleur budgétaire *et comptable ministériel* qui est nommé par le ministre du budget.

Au niveau déconcentré, c'est le directeur régional des finances publiques qui en a la charge.

Le décret du 27 janvier 2005 a profondément transformé le rôle qu'exerçait le trésorier-payeur général de région en matière de contrôle financier. D'une part, le nombre d'actes soumis à visa préalable a été divisé par dix. D'autre part, le décret a considérablement renforcé le contrôle budgétaire sur tous les services de l'État¹³.

d) *Un contrôle qui n'est pas encore pleinement stabilisé*

436. Dans son rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la LOLF¹⁴, la Cour des comptes relève que « le nouveau positionnement du contrôle financier tarde à se stabiliser » (p. 113). D'un côté il y a bien un allègement du contrôle financier mais de l'autre il « n'exclut pas la subsistance d'une « méfiance

12. Cette prolongation est de 15 jours à compter de la délivrance des informations (pour les actes de dépenses la demande ne fait que suspendre le délai jusqu'à la production du complément). On notera que le contrôleur financier au plan local était, avant 2006 et à la différence du contrôleur financier central, déjà soumis à un délai de quinze jours à compter du lendemain de la présentation d'engagement par l'ordonnateur.

13. Sur tous ces aspects v. C. Reisman, « Le point de vue d'un trésorier-payeur général sur la gestion des crédits déconcentrés de l'État en mode LOLF », *RFPP*, n° 103-2008.

14. Rapport cit., novembre 2011.

réciproque », ni même des malentendus, « les gestionnaires attendant plus de souplesse, les contrôleurs maintenant un contrôle ferme ». Des difficultés inévitables dès lors que le nouveau dispositif n'est en application que depuis peu et que le passage d'un type de contrôle à un autre implique forcément une étape de transition. Les autres remarques de la Cour sont en revanche d'un autre ordre puisqu'elles portent sur l'efficacité du contrôle de soutenabilité budgétaire réalisé par les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel. Selon la Cour les dépassements par les gestionnaires des enveloppes qui leur sont allouées et qui résultent de la sous-budgétisation de certaines dépenses mettent en lumière « la portée limitée du contrôle de la soutenabilité des budgets réalisés par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels » (p. 129). Les délais très brefs impartis pour examiner les budgets, la transmission tardive des informations nécessaires à leurs analyses sont autant de contraintes qui viennent peser sur l'efficacité du contrôle. S'y ajoute le fait que, en cours de gestion, le visa est « désormais sélectif et ne concerne que les dépenses représentant un enjeu majeur » (p. 130).

2. Le contrôle des ordonnateurs par les comptables

437. On a déjà vu précédemment que les comptables sont juridiquement tenus de contrôler la régularité des actes qui leur sont transmis par les ordonnateurs. Cette tâche est même l'un des aspects essentiels de la séparation entre ordonnateurs et comptables.

À la suite de la mise en œuvre de la LOLF, cette mission a fait l'objet évolutions importantes qui vont à la fois dans le sens d'un allègement du contrôle et d'une nouvelle conception. Il en est ainsi avec la mise en place d'un contrôle *hiérarchisé* de la dépense, qui, comme on l'a dit (v. supra n°431), n'est plus un contrôle exhaustif systématique mais un contrôle sélectif, qui intervient en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs.

Ce contrôle est dit aussi *partenarial* dans la mesure où chargé par l'article 31 de la LOLF de s'assurer de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures, le comptable doit s'assurer de la qualité des comptes dès leur origine, c'est-à-dire dès la comptabilité des engagements, qui est tenue par chez l'ordonnateur ou le gestionnaire qui l'a en charge. La notion de contrôle « partenarial » signifie que le contrôle du comptable repose désormais sur un dialogue régulier avec l'ordonnateur ou le gestionnaire voire des audits conjoints.

Comme on l'a déjà relevé, cette évolution de la mission de contrôle exercée par le comptable public a été initialement effectuée en marge du décret du 29 décembre 1962 qui a continué à définir les obligations de contrôle traditionnelles dans l'attente de sa refonte. Or, dans la mesure où le non-respect par les comptables publics de leurs obligations de contrôle entraîne leur responsabilité, le besoin était urgent que soient mis en accord la pratique et le droit. Le décret du 7 novembre 2012 qui officialise dans son art. 42 le contrôle hiérarchisé répond à cette attente.

C L'apparition de nouveaux contrôles : contrôle de gestion, certification, contrôle interne, missions d'évaluation et d'audit

438. Dans une logique de gestion fondée sur les résultats, il est nécessaire de mettre en place des contrôles permettant s'assurer si les résultats ont été atteints. Tel est le sens du contrôle de gestion. Il importe également de pouvoir en évaluer l'impact par rapport à la finalité recherchée. D'où le besoin accru d'évaluation et d'audits. La certification permet quant à elle de répondre à des critères de qualité, d'où la nécessité de mettre en place un contrôle interne pour s'assurer en permanence de la fiabilité des processus mis en œuvre et de l'évitement des risques.

Ces différents types de contrôle sont depuis longtemps en vigueur dans les entreprises. Ils connaissent une progression récente en ce qui concerne la gestion publique, qui est liée d'une part à la logique de la loi organique ainsi qu'à la progression de la logique comptable dans la gestion financière de l'État, d'autre part au renforcement de la surveillance budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire.

Le contrôle de gestion, mis en place en 2006 a été défini par la circulaire interministérielle qui l'a introduit comme « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus ». Le dispositif reste encore largement à parfaire même s'il a connu une nette progression depuis 2006, en étant désormais introduit dans tous les ministères¹⁵.

La certification, qui est surtout connue à travers l'introduction de la certification des comptes de l'État, est un contrôle de qualité appelé à s'étendre à d'autres secteurs. Elle implique nécessairement la mise en place d'un contrôle interne en matière budgétaire et comptable ainsi que d'une fonction d'audit interne.

Le contrôle interne en matière budgétaire et comptable peut se définir comme un dispositif « qui regroupe des procédures et des processus internes destinés à maîtriser un ensemble de risques »¹⁶. Il a « pour finalité de fournir une assurance raisonnable quant à la bonne réalisation des opérations, à la fiabilité des informations et au respect de la réglementation ».¹⁷

L'audit interne apparaît comme une fonction complémentaire du contrôle interne dont il est chargé d'évaluer l'efficacité.

— Ces différents contrôles ont fait l'objet d'une nette impulsion dans la période récente.

Le développement de *l'audit interne et externe* a connu une dynamique sensible avec la révision générale des politiques publiques mise en œuvre de 2007 à 2011

15. La Cour des comptes relève que l'examen de l'exécution 2009 « montre que tous les ministères ont commencé à le développer », les insuffisances portant essentiellement sur les missions qui relèvent de plusieurs ministères (Résultats et gestion budgétaire de l'État. Exercice 2009, cit.

16. FONDAFIP-Association pour la fondation internationale de finances publiques, Rapport *Pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'État*, 2010, réalisé par B. Cieutat, F. Mordacq, S. Thébaud (téléchargeable sur www.fondafip.org).

17. *Ibid.*

Plus récemment, un décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 a institué l'obligation de mettre en œuvre dans chaque ministère un dispositif de maîtrise des risques fondé sur le contrôle et l'audit interne.

Par ailleurs le contrôle interne et l'audit interne en matière budgétaire et comptable font l'objet d'une reconnaissance expresse dans le décret du 7 novembre 2012 qui les officialise pour l'ensemble des organismes qui lui sont soumis. Pour l'État, les dispositions relatives au contrôle interne et à l'audit interne en matière budgétaire et comptable font l'objet des articles 170, 171 et 172 qui rendent obligatoire leur mise en place dans chaque ministère et en précisent la nature et les modalités¹⁸.

— Cet essor souhaité du contrôle et de l'audit interne intervient parallèlement au **renforcement de la surveillance budgétaire au niveau de l'Union européenne**. L'article 3 de la directive n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (qui doit être transposée en droit interne d'ici le 31 décembre 2013) précise « qu'en ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les systèmes des administrations publiques... ». Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant.

§ 2. L'évolution des contrôles *a posteriori*

A Évaluation et audit

439. Les contrôles administratifs *a posteriori* dont certains existent depuis fort longtemps connaissent eux aussi des évolutions avec le nouveau schéma de gestion publique qui suit la mise en œuvre de la LOLF. Les missions d'*évaluation et d'audit* tendent à devenir l'*horizon premier* du contrôle au lieu et place de la mission traditionnelle de vérification. Cette évolution touche tous les corps de contrôle.

B Les principaux corps de contrôle

1. L'Inspection générale des Finances

440. Le plus ancien et le plus prestigieux est sans conteste l'Inspection générale des finances (v. aussi *supra*, n° 152), corps de contrôle ancien, mis en place sous la Restauration (ordonnance du 10 mars 1831) et dont l'origine remonte à l'Inspection générale du Trésor installée de manière permanente en 1801.

18. Le contrôle interne budgétaire a pour objet « de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire tenue et de soutenabilité de la programmation et de son exécution » (art. 170), le contrôle interne comptable ayant le même objet en ce qui concerne la maîtrise des risques susceptibles d'affecter la qualité des comptes.

Ce corps se caractérise par un effectif réduit, 260 membres environ, recrutés pour partie à l'issue de la scolarité à l'ENA, pour partie dans la fonction publique au tour extérieur. Dans la pratique, l'effectif est d'autant plus restreint (un tiers seulement des inspecteurs des finances assurent les missions du corps) qu'une forte proportion de ses membres (environ les deux tiers) est placée en position de détachement dans les entreprises publiques ou privées, ou mise à la disposition des cabinets ministériels. L'un des attraits traditionnels du corps, véritable vivier des cadres dirigeant du secteur public et du secteur privé, est le rôle de tremplin qu'il joue pour la carrière¹⁹.

Cet effectif réduit contraste avec l'étendue des missions de l'Inspection générale des finances qui embrassent un très vaste secteur.

Le contrôle de l'Inspection générale des finances qui n'est assorti d'aucune sanction directe, permet traditionnellement au ministre des Finances d'être utilement informé sur la gestion des services financiers²⁰. À l'origine, la mission de l'Inspection générale des finances n'incluait que la vérification des comptes tenus par les comptables publics, ayant par la suite été étendue à toutes les catégories de ceux-ci²¹. Puis cette mission s'est progressivement élargie. En sus du contrôle des comptables publics, elle a été chargée d'assurer une *mission de surveillance* sur tous les services extérieurs du ministère des Finances ainsi que sur les ordonnateurs secondaires des autres ministères, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Cette mission s'est étendue à la comptabilité administrative des ordonnateurs des collectivités territoriales et de tous les organismes publics organismes privés lorsqu'ils bénéficient de concours de la part de l'État (subventions, taxes parafiscales, garanties d'emprunt, prêts ou avances).

Toutefois depuis longtemps l'Inspection générale des finances procède à des missions très différentes, des missions *d'audit* ou *d'évaluation* d'organismes, de procédures ou de politiques publiques, demandées par le ministre des Finances ou conjointement avec d'autres ministres. Elle effectue, de même, diverses missions d'expertise ou de conseil demande des pouvoirs publics.

Assurant un large éventail de missions, l'Inspection générale des finances met donc en œuvre des méthodes contrastées. Celles relatives à la vérification des comptes qui relèvent d'une approche traditionnelle (contrôle inopiné sur place à l'égard des comptables)²² n'occupent plus qu'une place réduite. À l'inverse, les

19. Sur cet aspect, v. P. Moussa, *La roue de la fortune : Souvenirs d'un financier*, Fayard, 1989.

20. Les vérifications auxquelles procède l'IGF ne débouchent pas en effet sur des sanctions immédiates. L'objet du contrôle est avant tout *d'informer* le ministre des Finances des irrégularités constatées ou du mauvais fonctionnement du service vérifié ; il appartient à ce dernier d'y donner suite. La vérification des postes comptables donne lieu, à l'issue de l'opération de contrôle, à un rapport contradictoire adressé au ministre et communiqué au comptable afin que celui-ci puisse présenter ses observations et répliquer aux éléments relevés. Toutefois, en cas d'urgence, l'inspecteur des finances est habilité à suspendre immédiatement le comptable, et doit aussitôt en informer le ministre. (audits et missions d'enquêtes) sont d'inspiration plus moderne.

21. Une loi du 8 août 1950 a expressément précisé qu'étaient ainsi concernés tous les comptables maniant des deniers publics, c'est-à-dire les comptables directs du Trésor, les comptables de l'administration fiscale, des douanes, des budgets annexes, les comptables des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux et locaux, administratifs ou industriels et commerciaux.

22. *Le contrôle sur les comptables publics* a été conçu à l'origine comme devant être réalisé de manière *inopinée et sur place*, à l'occasion de tournées effectuées soit par un inspecteur, soit par une brigade composée de jeunes inspecteurs en mission sous la direction d'un inspecteur général, la toute

missions d'*expertise, d'évaluation, ou d'audits* d'organismes, de politiques publiques ou de procédures représentent en effet aujourd'hui la part prépondérante des travaux de l'Inspection générale des finances. Ils donnent à ce corps ancien les caractéristiques d'un corps de contrôle moderne, véritable *pôle d'évaluation et d'expertise* au sein de haute fonction publique. L'IGF a par exemple contribué fortement aux travaux portant sur la mise en œuvre de la nouvelle loi organique ainsi qu'aux réflexions relatives à la modernisation des administrations. Il est à relever encore que c'est un inspecteur général des finances qui a assuré la présidence du Comité interministériel d'audit des programmes (v. *supra*, n° 260).

2. Les autres corps de contrôle

441. Des *corps spécifiques d'inspection et de contrôle* existent également dans d'autres secteurs de l'administration qui ont dans leurs attributions, même si celle-ci n'est pas leur objet principal, la surveillance de la gestion financière des ministères. On citera notamment l'Inspection générale de l'administration, le Contrôle général des armées, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de l'Éducation nationale.

On rappellera que le contrôle d'État a été intégré au sein du service du Contrôle général économique et financier (cf. *supra*, n° 153) le *pôle contrôle* de ce service ayant la charge du contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière de certaines entreprises publiques (analyse des risques, évaluation de la performance).

En revanche, le contrôle des entreprises et organismes qui relèvent de l'Agence des participations de l'État (décret n° 2005-437 du 9 mai 2005) incombe à l'Inspection générale des finances qui a de même en charge le secteur des transports collectifs terrestres (RATP, SNCF).

Section 2 Les contrôles juridictionnels en matière financière

442. L'architecture des contrôles juridictionnels en matière financière a jusqu'ici été profondément déterminée par le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables avec l'existence de deux juridictions financières spécialisées et structurellement distinctes. Les ordonnateurs et plus généralement tous ceux qui participent à la gestion administrative, relèvent, comme on l'a déjà dit, de la *Cour de discipline budgétaire et financière* (Livre III du Code des juridictions financières) qui est spécialement chargée de sanctionner les irrégularités commises par les ordonnateurs et, plus largement, par toutes les personnes participant au processus de l'exécution. Les seconds relèvent quant à eux de la *Cour des comptes* et depuis 1983 des *chambres régionales*

première opération de contrôle consistant en une vérification de la situation de caisse et de sa sincérité, par rapprochement des fonds et valeurs détenus par le comptable et des écritures.

et territoriales des comptes (Livres I et II du Code des juridictions financières), qui sont juges des comptes des comptables publics cette compétence, s'étendant aux comptables de fait²³.

Cette architecture était vouée à disparaître avec le projet de réforme des juridictions financières déposé à l'automne 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale (v. *supra*, n° 378). Comme on l'a déjà vu (v. *supra*, n° 378), le projet supprimait en effet la Cour de discipline budgétaire et financière et instituait une juridiction unique, la Cour des comptes de laquelle auraient désormais relevé les comptables, les ordonnateurs et les gestionnaires. Par voie de conséquence, l'article 5 du projet créait deux sections, l'une consacrée aux activités juridictionnelles relatives aux comptables publics, l'autre aux activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics.

Le non-aboutissement de ce projet a laissé globalement en l'état la structure et les missions des juridictions financières.

On en présentera rapidement ci-après les caractéristiques premières (§ 1) avant d'examiner successivement la Cour de discipline budgétaire et financière (§ 2), la Cour des comptes (§ 3).

§ 1. La diversification des missions

443. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes assument depuis longtemps, *en sus de leur mission juridictionnelle*, des *missions non juridictionnelles* avec en particulier un contrôle étendu *de nature administrative* sur la gestion des ordonnateurs et des administrateurs.

La Cour des comptes assure de plus une mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au gouvernement. L'intitulé de cette section, « Les contrôles juridictionnels en matière financière », désigne donc l'ensemble des contrôles assurés par les juridictions financières, qu'ils aient un caractère juridictionnel ou administratif.

Il est à relever à cet égard que les évolutions passées et contemporaines de la gestion publique tendent à donner à la mission de contrôle administratif la première place tandis que le contrôle juridictionnel n'occupe plus qu'une place limitée.

D'une part le contrôle juridictionnel sur les comptables tend à se réduire de par la transformation des dispositifs de gestion et des missions des comptables publics²⁴. De même le contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs et les gestionnaires qui est assuré par la Cour de discipline budgétaire et financière, est quant à lui resté très limité en étant entravé par de multiples facteurs que l'on rappelle ci-après dans le § 1.

23. Pour un approfondissement des compétences, attributions et procédures des juridictions financières, consulter le remarquable travail réalisé par M. Conan, A. Doyelle, B. Poujade, L. Renouard, J. P. Vachia et L. Vallernaud, *Code des juridictions financières ; Annotations, commentaires, jurisprudence*, préf. de D. Migaud, 3^e éd. Le Moniteur, 2013, 1416 p.

24. Sur tous ces aspects v. *supra*, n° 359 ; v. également les réflexions sur le sujet in *RFFP* n° 92-2005.

D'autre part, la loi organique du 1^{er} août 2001 a considérablement élargi les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes en renforçant l'assistance qu'elle apporte au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle lui a en outre confié une mission nouvelle, qui consiste à certifier chaque année les comptes de l'État.

La place accrue de la Cour des comptes dans le cadre contemporain a par ailleurs été consacrée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Trois caractéristiques s'en dégagent. La première concerne la mission d'assistance de la Cour au Parlement qui, selon la rédaction de l'article 47-2²⁵, prend désormais un caractère général. Il est énoncé en effet que la Cour des comptes « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement » cette mission occupant la première place devant celle que la Cour apporte au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ensuite, la mission d'assistance de la Cour au gouvernement et au Parlement est élargie à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, sa fonction plus générale d'information des citoyens se trouve expressément reconnue à travers la mention relative à ses rapports publics²⁶.

§2. La Cour de discipline budgétaire et financière : une juridiction singulière

444. Depuis l'abandon du projet de réforme de 2009 qui prévoyait sa suppression, la Cour de discipline budgétaire et financière n'est plus une juridiction en sursis. Elle est toujours en revanche une juridiction singulière. On rappellera ci-après les principales caractéristiques de cette juridiction qui est, comme la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, une juridiction administrative relevant du Conseil d'État par la voie de la cassation. Dans l'ensemble et depuis sa création elle a toujours eu une activité restreinte de par les limites qui sont apportées à sa compétence auxquelles s'ajoutent des règles de fonctionnement et de procédure particulières.

A Une compétence limitée

445. Instituée au lendemain de la Libération par une loi du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée depuis, la Cour de discipline budgétaire, devenue à partir de 1963 *Cour de discipline budgétaire et financière*, a représenté une innovation importante en venant rééquilibrer les contrôles juridictionnels en matière financière qui ne pesaient jusque-là que sur les seuls comptables

25. Selon l'article 47-2 de la Constitution, « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics elle contribue à l'information des citoyens... ».

26. Sur les évolutions que connaît la Cour des comptes, v. notamment B. Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », *RFFP* n° 100-2007 ainsi que J.-P. Vachia, « La Cour des comptes : une nouvelle approche des comptes », *RFFP*, n° 100-2007, ou encore A. Duffy-Meunier, « La Cour des comptes, une juridiction sous double influence », *RFFP*, n° 110-2010.

publics. Mais dès sa création comme on l'a vu (v. *supra*, n° 363) la réforme a été immédiatement privée d'une grande partie de sa portée dès lors que les ministres et les élus locaux échappaient à la compétence de la Cour.

À l'inverse, sa compétence a été élargie en ayant été étendue aux administrateurs et agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes (il s'agit des organismes qui sont assujettis aux règles de la comptabilité publique ou qui bénéficient de concours financiers publics) y compris les membres des cabinets ministériels.

Depuis 1948 les restrictions importantes apportées à la compétence de la Cour sont toujours restées sa caractéristique essentielle. Ainsi et bien qu'elle puisse connaître dans certains cas des irrégularités commises par les élus locaux (cf. *supra*, n° 372), la Cour a continué à n'avoir qu'une *juridiction limitée* sur les ordonnateurs, puisque les ministres ordonnateurs principaux et en grande partie les élus locaux échappent à sa compétence.

Ces limites avaient conduit dans les années 1990 à une tentative de réforme de cette juridiction, mais l'ambition était restée à l'état de projet²⁷. Rompant avec l'état d'inertie qui jusqu'alors avait caractérisé toute tentative de réforme, un processus de modernisation du cadre juridique de la CDBF avait débuté en 2005. Un décret du 17 juin 2005 ayant pour objectif de la doter de capacités d'instruction et de jugement accrues a apporté un certain nombre d'améliorations.

B Des règles de fonctionnement et de procédure particulières

446. L'activité de la Cour pâtit également de règles de fonctionnement et de procédure particulières.

1. Une composition mixte

447. Contrairement aux autres juridictions financières, la Cour n'est pas dotée de magistrats en fonction à temps plein. Sa composition est mixte, réunissant des membres et du Conseil d'État et de la Cour des comptes avec une représentation prééminente de cette dernière²⁸.

Antérieurement au décret du 17 juin 2005, la Cour comprenait deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres de la Cour des comptes, en étant présidée par ailleurs par le Premier Président de la Cour des comptes, assisté d'un vice-président qui est le président de la section des finances du Conseil d'État.

27. Comme on l'a déjà indiqué, un projet de réforme de la Cour, adopté en Conseil des ministres en 1990 et déposé au Parlement en avril 1990, est resté sans suite, n'étant pas venu en discussion ; dans son *Rapport public* relatif à l'année 1991, le Conseil d'État insistait « une fois de plus pour que le projet de loi sur la réforme de la Cour soit adopté », *Rapport public* 1991, p. 89, La Documentation française, 1992. De même, ainsi qu'on l'a déjà signalé, un nouveau projet de réforme transmis en 1996 à l'exécutif par les hautes autorités de la juridiction, et qui tendait notamment à rendre les ministres ainsi que les élus locaux justiciables de la Cour, n'a pas davantage eu de suites.

28. Le Conseil constitutionnel dans une décision du 3 mars 2005 a estimé que la règle « qui exige qu'elle (la CDBF) soit composée à la fois de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes » est de nature législative (C const. n° 2005-198, *JO* du 9 mars 2005). En revanche il n'a pas inclus la CDBF parmi les juridictions pénales au sens du droit français, bien qu'il s'agisse d'une juridiction répressive au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Sa composition a toutefois été sensiblement élargie par le décret du 17 juin 2005, qui l'a portée à 12 membres au total. Les règles sont restées inchangées en ce qui concerne la présidence de la Cour et la vice-présidence. Il en est de même en ce qui concerne la règle de la parité entre membres issus de la Cour des comptes et du Conseil d'État qui a été maintenue.

L'*élargissement* résulte de ce que six membres suppléants ont été prévus *en sus* des membres titulaires. En outre la règle qui imposait que les membres issus de la Cour des comptes et du Conseil d'État soient des conseillers maîtres ou des conseillers d'État en activité a été supprimée. De même le recrutement des rapporteurs a été élargi (ils n'ont plus à être exclusivement issus du Conseil d'État et de la Cour des comptes et peuvent être choisis parmi les membres des chambres régionales des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

Au total, si les capacités de fonctionnement de la Cour ont été ainsi en mesure de connaître une nette amélioration, ce qui était l'objectif recherché, il était aussi et surtout ***qu'elle puisse mieux faire face aux exigences du principe d'impartialité*** sans risquer d'être paralysée comme cela avait pu être le cas dans les dernières années.

Le principe d'impartialité impose en effet aux membres de la Cour des comptes qui siègent à la CDBF d'avoir à se *déporter* lorsqu'ils ont pu connaître de l'affaire portée devant celle-ci à l'occasion de l'adoption du rapport public de la Cour des comptes (v. en ce sens CE, 4 juillet 2003, *Dubreuil*, Rec. 313, concl. Guyomar). Or dans le cas où l'obligation de déport frappait la totalité des membres issus de la Cour des comptes, la Cour était empêchée de fonctionner par le fait que le quorum exigé pour qu'elle puisse statuer valablement ne pouvait plus être atteint²⁹. La nouvelle composition de la Cour permettait donc de résoudre cette difficulté, le nombre de ses membres passant de six à douze alors que le quorum reste fixé à quatre (d'autant que par ailleurs que la Cour a été désormais autorisée à siéger en section de six membres).

Les liens privilégiés avec la Cour des comptes s'illustrent par ailleurs dans les fonctions du ministère public qui sont assurées à la Cour de discipline budgétaire et financière par le Procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général et le cas échéant de un ou deux commissaires du Gouvernement³⁰. Le ministère public joue un rôle prépondérant dans la procédure, en disposant d'un pouvoir de classement qui peut s'exercer à trois moments de la procédure : au début de celle-ci, après instruction de l'affaire par un rapporteur à

29. V. CDBF du 15 juin 2004, *Centre hospitalier spécialisé Paul Guirand de Villejuif* par lequel la Cour avait constaté qu'elle était, dans sa composition de l'époque, dans l'impossibilité de se prononcer régulièrement sur l'affaire portée devant elle et l'avait transmise au Conseil d'État pour qu'il statue directement. Le Conseil d'État par un arrêt du 4 février 2005 (*Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière* ; AJDA, 2005, p. 1070, concl. Guyomar) a estimé que la Cour, en lui transmettant l'affaire avait fait une exacte application du principe d'impartialité qui s'impose à elle dans la formation du jugement ; cependant constatant que la composition de la Cour avait entre-temps changé, il a renvoyé le jugement de l'affaire devant cette dernière.

30. Il est à noter que depuis le décret du 17 juin 2005, ces derniers n'ont plus à être seulement désignés parmi les membres de la Cour des comptes, pouvant l'être parmi les magistrats judiciaires ainsi que l'ensemble des magistrats des juridictions financières.

l'issue de laquelle il appartient au ministère de décider de poursuivre ou de classer, après que la décision de poursuivre ait été prise et avis du ou des ministres concernés ; le procureur général peut alors soit prononcer une décision de classement motivée, soit décider du renvoi de l'affaire devant la Cour.

2. Une procédure strictement encadrée

a) Une saisine étroite

448. Le principe est que la Cour *ne peut se saisir d'elle-même*, les règles de saisine étant par ailleurs *étroites*.

La Cour ne peut être saisie *que* par les plus hautes autorités de l'État (président de l'Assemblée nationale, du Sénat, Premier ministre, ministre des Finances, ministres pour les faits reprochés à des agents placés sous leur autorité), ainsi que par la Cour des comptes. Le *Procureur général près la Cour des comptes* dispose aussi depuis une loi du 13 juillet 1971 du droit de saisir la Cour de sa propre initiative. Par ailleurs, depuis une loi du 10 juillet 1980 relative à l'exécution des décisions de justice, *tout créancier* voulant obtenir l'exécution d'une décision de justice peut saisir la Cour.

Dans la pratique, c'est la Cour des comptes qui pour l'essentiel est à l'origine des saisines de la Cour.

b) Une saisine limitée dans le temps

449. Comme on l'a déjà vu (cf. *supra*, n° 376), la saisine de la Cour est limitée dans le temps (cinq ans à partir des infractions constatées).

3. Une procédure qui a connu une évolution sensible

450. La procédure devant la CDBF à l'instar de la procédure en vigueur dans les autres juridictions financières, est *écrite*, conduite à partir de l'instruction de l'affaire par un rapporteur. Il dispose dans le cadre de l'instruction de pouvoirs importants : il instruit l'affaire à partir du réquisitoire introductif d'instance du procureur général et des pièces transmises lors de la saisine ; il peut procéder en outre à toutes enquêtes et investigations utiles et questionner oralement et par écrit toute personne dont la responsabilité paraîtrait engagée.

La procédure a connu une évolution sensible en quelques années seulement. On en rappellera brièvement les principales étapes.

La *première étape* est intervenue à la suite d'une décision du Conseil d'État qui a jugé en 1998 que les *amendes* infligées par la CDBF (voir ci-après B) ont le caractère d'« accusations en matière pénale » au sens de l'art. 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et que, par conséquent, la Cour devait entendre les parties en audience publique³¹. Or le droit interne (art. L. 314-15, C. jur. fin.) précisait alors que les audiences de la Cour – qui depuis

31. CE, 30 oct. 1998, *Lorenzi*, note C. Pierucci, *RFFP* n° 66-1999. Cette décision doit être rapprochée de celle par laquelle le Conseil d'État a appliqué la même analyse aux amendes infligées par le juge des comptes aux cas de gestion de fait (CE, 16 nov. 1988, *SARL Deltanna et M. Perrin*, *RFDA*, 1999).

1995 organisait la publicité des audiences mais seulement à la demande des personnes citées à comparaître – ne sont pas publiques.

La *deuxième étape* a été celle du décret du 17 juin 2005 qui a procédé à une mise en conformité de la réglementation en vigueur avec la pratique suivie par la Cour. L'article L. 314-5 du Code des juridictions financières, qui prévoyait que les audiences n'étaient pas publiques, a été remplacé par l'article R. 314-2 du CJF qui a *institué la publicité de l'audience*. A été abrogée par ailleurs la disposition du Code des juridictions financières qui prévoyait que le rapporteur participe au délibéré avec voie consultative. Enfin le nouvel article R. 314-3 du CJF qui a remplacé l'ancien article L. 314-15 a précisé que l'arrêt sera *lu en audience* publique par le Président de la CDBF ou par un membre désigné par lui.

La *troisième étape* est intervenue avec la loi du 28 octobre 2008 qui a mis la procédure des juridictions financières en conformité avec les exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme³². A notamment été confirmé par voie législative le principe de l'audience publique antérieurement arrêté par voie réglementaire.

C Une juridiction répressive

451. La Cour est une juridiction *répressive*. Les sanctions qu'elle inflige consistent en des *amendes* dont le montant minimum et maximum qui est fixé par la loi (cf. *supra*, n° 376) peut paraître dérisoire en cas d'irrégularité grave. Mais d'une part, les irrégularités punissables par la Cour ne s'entendent pas des seuls manquements financiers et d'un préjudice subi par le Trésor. D'autre part, et dans ce dernier cas, la saisine de la Cour ne fait pas obstacle à l'action pénale, de même qu'à la compétence de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes lors que les détournements irréguliers de fonds sont susceptibles d'être qualifiés de gestion de fait. Au surplus le ministre des Finances est compétent concurremment avec le juge des comptes pour mettre l'intéressé en débet et le contraindre à reverser au Trésor.

Il est à souligner également l'effet dissuasif qui peut s'attacher à la publicité des arrêts de condamnation à l'amende prononcés par la Cour. Toutefois, sauf pour les arrêts de relaxe qui ne peuvent être publiés, la publicité des arrêts de condamnation est laissée à l'appréciation de la Cour.

Les arrêts de la Cour sont *sans appel*, mais peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. Ce dernier peut soit casser *avec renvoi* devant la Cour si possible autrement composée, soit casser *sans renvoi* lorsque la cassation suffit à résoudre l'affaire, soit *casser et régler l'affaire au fond* si l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige. Il est significatif que malgré le nombre non négligeable de ceux-ci (15 % environ des arrêts), peu d'arrêts de la Cour ont été cassés par le Conseil d'État. Ils peuvent également faire l'objet d'un *recours en révision* s'il survient des faits nouveaux ou s'il est découvert des documents de

32. V. RFFP n° 106-2009, « La réforme des procédures des juridictions financières et la Convention européenne des droits de l'homme ».

nature à établir la non-responsabilité de l'intéressé. Ce type de recours est porté devant la Cour elle-même³³.

§ 3. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Une place essentielle dans le contrôle financier public

A La diversité des missions de contrôle : panorama³⁴

452. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes occupent par la diversité de leurs missions une place qui est aujourd'hui essentielle dans le contrôle financier public³⁵. En sus des missions de contrôle juridictionnel des comptes tenus par les comptables publics qui sont au rang de leurs missions traditionnelles, *elles exercent aussi des missions non juridictionnelles qui tendent à occuper une part prépondérante de leurs activités. Elles assurent en effet un contrôle non juridictionnel* sur la gestion des services et organismes publics ainsi que des organismes bénéficiant de concours financiers publics. S'y ajoute le contrôle budgétaire à l'égard des collectivités territoriales ainsi que des établissements publics locaux qui est réalisé par les chambres régionales des comptes. La Cour des comptes qui est chargée quant à elle de la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale assume par ailleurs une mission constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics. On notera la nouvelle extension de son rôle qui est intervenue avec la création d'un Haut conseil des finances publiques qui lui est rattaché (loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ayant pour objet la mise en œuvre des dispositions du TSCG en matière d'équilibre budgétaire, v. *supra*, n° 175).

1. Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics : mission originelle du juge des comptes

453. Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics constitue la *mission originelle* du juge des comptes. Cette mission a été assurée jusqu'en 1983 par une seule juridiction, la Cour des comptes. Cette dernière, qui a été créée par une loi du 16 septembre 1807, trouve ses racines profondes dans les chambres des comptes instituées sous l'Ancien Régime. Au début du XIX^e siècle, l'objectif qui était assigné à la nouvelle juridiction était de réaliser un *contrôle juridictionnel unifié* des comptes publics aux fins d'une surveillance active de régularité des opérations des comptables publics. Mais les pouvoirs de la Cour des comptes n'allaient trouver leur assise véritable qu'au fur et à mesure de l'institution progressive au XIX^e d'un corps de règles budgétaires et comptables formant les bases d'un véritable droit public financier.

33. Celle-ci a prononcé son premier arrêt de révision en 2004 (CDBF, 23 mars 2004, *AJDA*, n° 1240, comm. N. Groper).

34. V. S. Flizot (s/dir.), *L'évolution des juridictions financières*, Actes du colloque des 1^{er} et 2^e déc. 2011, in *Gestion et finances publiques, La Revue*, 2012, 121 p.

35. V. Ph. Séguin, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100-2007.

Plusieurs fois modifiées depuis sa création, les compétences de la Cour des comptes ont été sensiblement réaménagées avec la création par la loi du 2 mars 1982 de nouvelles juridictions des comptes, les *chambres régionales des comptes* entrées en activité depuis le 1^{er} janvier 1983 (cf. *infra*, n° 898).

Les chambres régionales des comptes jugent désormais *en premier ressort* les comptes des comptables publics ou des comptables de fait des collectivités locales ainsi que des établissements publics locaux, et elles assurent par ailleurs un contrôle non juridictionnel (contrôle budgétaire et contrôle de la gestion) à l'égard des mêmes organismes. La Cour des comptes ne juge plus *que* les comptes des comptables publics (patents ou de fait) de l'État et des établissements publics nationaux, étant toutefois juge d'appel des jugements des chambres régionales des comptes en sa *qualité de juridiction supérieure* de contrôle des comptes publics. Placée à la tête d'un ordre élargi de juridictions, elle assure l'unité d'ensemble du contrôle juridictionnel des comptes ainsi que du contrôle de la gestion de l'ensemble des organismes publics et parapublics.

Avant 1982 l'essentiel du contrôle de régularité des comptes des collectivités locales était effectué par les trésoriers-payeurs généraux, chargés de l'apurement administratif des comptes en deçà d'un seuil déterminé de recettes ordinaires. La Cour, qui était alors juge de droit commun des comptes, ne contrôlait en réalité qu'une partie des comptes locaux (en 1982 près de 1 300 collectivités locales et établissements publics locaux). La loi du 5 janvier 1988 relative aux compétences des chambres régionales des comptes a réintroduit l'apurement administratif par le trésorier-payeur général pour les communes ayant moins de 2 000 habitants et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 2 millions de francs. Une loi du 21 décembre 2001 a remplacé le seuil de 2 000 habitants par celui de 3 500 habitants, et porté celui des recettes à 750 000 euros. La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a élevé le seuil de population à 5 000 habitants et celui des recettes à 3 millions d'euros.

2. Le contrôle non juridictionnel de la gestion des organismes publics et parapublics : un deuxième champ de contrôle

454. L'originalité des missions de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes tient à ce que ces juridictions exercent *en sus* de leurs tâches de contrôle juridictionnel des activités *non juridictionnelles* en étant chargées d'un contrôle *de nature administrative* sur la gestion des ordonnateurs des organismes soumis à la comptabilité publique, ce contrôle s'étendant même à des organismes privés bénéficiant de fonds publics.

Comme on l'a déjà souligné, ce deuxième champ de contrôle a pris aujourd'hui *une dimension très importante* tant sur le *plan quantitatif* que *qualitatif*. Par ailleurs, il revêt *une importance stratégique* dans la surveillance des opérations sur fonds publics. En effet, bien qu'elles ne puissent s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes peuvent, à l'occasion des infractions relevées à l'encontre de ceux-ci, provoquer leur déféré devant la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'ils y sont soumis. Aussi, *s'ils diffèrent dans leurs finalités et leurs modalités, le contrôle juridictionnel de régularité des comptes et le contrôle administratif de gestion sont d'une certaine manière complémentaires*. Au reste, ils

s'exercent le plus souvent simultanément à travers la vérification des comptes et des pièces justificatives produites à l'appui de ceux-ci.

— En ce qui concerne la Cour des comptes, le contrôle de la gestion des ordonnateurs s'est développé d'abord de manière empirique, et précisément au moyen des pièces justificatives transmises par les comptables à l'occasion de la production de leurs comptes. Il a pris un tour systématique à partir de 1936 avec la transmission devenue trimestrielle et non plus annuelle des ordonnances et mandats de paiement des ordonnateurs, mais surtout grâce à la centralisation de ces pièces par ministre et non plus par comptable payeur. Plus tard, la loi du 22 juin 1967 relative à la compétence de la Cour des comptes allait consacrer expressément le contrôle de la gestion en indiquant que la Cour a pour mission de vérifier sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses publiques et de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État.

Mais le contrôle de la gestion ne se borne pas à celle des ordonnateurs et il a du reste connu des élargissements successifs. La Cour des comptes dès 1939 a pu vérifier les organismes privés bénéficiant de concours financiers publics, puis à partir de 1949 les caisses de sécurité sociale. Elle a reçu par une loi du 22 juin 1976 une compétence directe pour contrôler les entreprises publiques, ainsi que les organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991). Une nouvelle extension de sa compétence a été réalisée par la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (la Cour étant chargée de vérifier l'application par les services de l'État de la législation pour les contributions dues par eux au titre du régime général), ainsi que par celle du 22 février 1996 qui confie à la Cour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. De même, les contrôles de la Cour ont été étendus aux organismes qui bénéficient du concours financier des communautés européennes (loi du 12 avril 1996).

— En ce qui concerne les contrôles assurés par les chambres régionales, se reporter *infra*, n° 464.

3. La mission constitutionnelle d'assistance de la Cour aux pouvoirs publics

455. Au rôle prééminent de la Cour en matière de contrôle, s'ajoute la mission constitutionnelle qui est la sienne. Deux évolutions essentielles doivent être notées à cet égard.

• En premier lieu cette mission a fait l'objet d'un *élargissement sensible* avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et ce de différents points de vue.

— En effet, selon l'article 47-2 de la Constitution, la Cour est désormais chargée d'assister le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, cette mission de portée générale occupant dans le texte constitutionnel la première place.

— L'article 47-2 énonce en second lieu l'assistance traditionnelle que la Cour apporte au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que plus récemment (depuis 1996) dans l'application

des lois de financement de la sécurité sociale en y ajoutant toutefois un nouveau champ : **l'évaluation des politiques publiques**³⁶.

— Enfin en indiquant que « par ses rapports publics la Cour contribue à l'information des citoyens » le texte constitutionnel fait de ces derniers les **destinataires directs** de l'assistance de la Cour qui n'est donc plus réservée au Parlement et au gouvernement.

— Bien que la Cour n'y soit pas mentionnée, le dernier alinéa de l'article 47-2³⁷ qui a trait à la régularité et à la sincérité des comptes des administrations publiques vient implicitement conforter la mission de certification des comptes dont l'a chargée la loi organique de 2001.

• En second lieu, la mission d'assistance au Parlement et au gouvernement a connu une évolution sensible avec la loi organique de 2001.

— Avant la loi organique de 2001, la collaboration de la Cour au titre de sa mission d'assistance au Parlement et au gouvernement s'exprimait traditionnellement dans trois catégories de rapports : le Rapport annuel sur l'exécution des lois de finances, le Rapport public annuel au Président de la République, le Rapport annuel sur l'application de lois de financement de la sécurité sociale.

Toutefois il est à noter que depuis plusieurs années déjà la mission d'assistance de la Cour avait pris – à son initiative – un tour accentué³⁸ d'une part avec la réalisation de *Rapports particuliers* destinés à mieux éclairer les pouvoirs publics sur l'activité et le fonctionnement d'un secteur précis, d'autre part avec la production depuis 1996 d'une *Contribution* de la Cour au débat d'orientation budgétaire institué la même année au Parlement.

— La loi organique du 1^{er} août 2001 a conforté et élargi sensiblement la mission d'assistance de la Cour.

Son article 58 qui détermine le contenu de la mission d'assistance de la Cour au Parlement³⁹ précise l'obligation pour la Cour de fournir chaque année trois catégories de travaux :

— un rapport préliminaire au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques que le gouvernement doit présenter chaque année au Parlement pour le débat d'orientation budgétaire ;

— un rapport relatif aux résultats et à la gestion de l'exercice antérieur (dernier budget exécuté) en accompagnement du projet de loi de règlement ;

— la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État ; elle est annexée au projet de loi de règlement et doit être accompagnée du compte rendu des vérifications opérées.

36. On rappelle que selon l'article 47-2 la formulation est la suivante « La Cour des comptes... assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

37. Art. 47-2 dernier alinéa : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

38. V. notamment sur ce point M.-C. Esclassan, « Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire », *RFPP* n° 59-1997.

39. Il est à noter que l'article 58 ne mentionne que le Parlement et qu'aucun texte ne définit le contenu de la mission d'assistance de la Cour au gouvernement.

Si l'innovation sans doute la plus essentielle réside dans l'institution d'une mission de *certification des comptes de l'État* dont est investie la Cour, l'article 58 de la LOLF a renforcé dans son ensemble la mission d'assistance de la Cour au Parlement. Il lui est ainsi fait *obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission des finances de chaque assemblée*. La Cour doit également réaliser *toute enquête* demandée par les commissions des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Elle dispose à cet égard d'un délai de huit mois pour communiquer les conclusions de ses travaux⁴⁰.

Au total la masse de travaux que la Cour réalise pour l'information du Parlement – et par voie de conséquence pour celle des citoyens – est incontestablement d'ampleur⁴¹.

4. Une nouvelle mission de contrôle et d'expertise dans le cadre du Haut conseil des finances publiques

456. Institué par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ayant pour objet la mise en œuvre des dispositions budgétaires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, le Haut conseil des finances publiques est un organe indépendant qui s'inscrit dans le droit fil des dispositions du traité appelant la mise en place d'institutions indépendantes « chargées au niveau national » de « vérifier le respect des règles ». Le positionnement de ce nouvel organe ainsi que sa composition confèrent à la Cour des comptes un rôle prépondérant dans son fonctionnement. Rattaché à la Cour et présidé par le Premier président de cette dernière, le Haut conseil des finances publiques est composé de onze membres, dont quatre magistrats de la Cour désignés par le Premier président, le directeur général de l'INSEE, les autres membres étant constitués de cinq personnalités désignées chacune respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les deux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et le président du Conseil économique, social et environnemental. Les missions qui lui sont confiées par la loi organique en font un organe de surveillance et de contrôle des engagements européens ainsi qu'un organe doté d'une compétence d'expertise dans le domaine des finances publiques. Au titre de sa première fonction, il joue un rôle clé dans la mise en œuvre du mécanisme de correction automatique prévu par le traité en étant chargé d'alerter publiquement le Gouvernement et le Parlement sur la nécessité de le déclencher. De même, il se prononce sur les prévisions macroéconomiques qui fondent le programme de stabilité et la trajectoire d'équilibre. Au titre de sa compétence d'expertise en matière de finances publiques, il a vocation, par ses avis rendus publics, à éclairer le législateur sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques qui fondent les projets de textes financiers ainsi que sur les hypothèses de croissance.

40. Ainsi que l'observe B. Cieutat, « La Cour des comptes et la réforme » *RFFP* n° 75-2001, la Cour procédait déjà aux enquêtes qui lui sont demandées par les instances parlementaires. En réalité, la seule nouveauté véritable est le délai de huit mois institué par la loi organique.

41. V. sur le sujet *RFFP* n° 99-2007, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement », avec un Avant-propos de Ph. Séguin.

B Structures et mode de fonctionnement

457. Dans la configuration actuelle qui est celle des juridictions financières, la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle financier public, ayant longtemps été seule en charge de cette mission, ce qui n'est plus le cas depuis la création des chambres régionales des comptes.

Dans l'esprit du législateur qui les a instituées parallèlement à la mise en place de la décentralisation, les chambres régionales des comptes ont été conçues comme des entités distinctes de la Cour tout en participant avec elles aux missions de contrôle financier public.

On exposera ci-après les traits essentiels des structures de la Cour et de son mode de fonctionnement ainsi que ceux des chambres régionales des comptes.

1. La Cour des comptes

a) Le personnel de la Cour

458. La Cour est une juridiction administrative dont les membres ont la qualité de magistrats inamovibles⁴². Elle est dirigée par un Premier président nommé en Conseil des ministres, qui est choisi soit parmi les magistrats de la Cour, soit hors de la Cour.

Les magistrats se répartissent en différentes catégories :

- Les présidents de chambres (au nombre de 8⁴³) obligatoirement désignés parmi les conseillers-maîtres, organisent les travaux de chaque chambre (formation de travail de la Cour) et président les délibérations.

- Les conseillers maîtres, dont un sur trois est choisi hors de la Cour, délibèrent en arrêtant collégalement les décisions.

- Les conseillers référendaires, dont un sur quatre est choisi hors de la Cour et les auditeurs (issus de l'École nationale d'administration) effectuent les enquêtes et rédigent les rapports.

Un ministère public, le Parquet général, est placé *près* la Cour des comptes (ce qui signifie qu'il n'en est pas partie intégrante), aux fins de veiller à l'application de la loi. Le Parquet est dirigé par un Procureur général choisi discrétionnairement par le Gouvernement dont il est le représentant auprès de la juridiction. Le Procureur général, qui ne bénéficie pas de l'inamovibilité, est assisté de trois avocats généraux choisis parmi les magistrats de la Cour.

Des fonctionnaires n'ayant pas la qualité de magistrats sont également en fonction à la Cour, au titre de conseiller maître en service extraordinaire (nommés pour 5 ans sans renouvellement ils n'exercent aucune fonction juridictionnelle). Il en est de même avec la présence de rapporteurs extérieurs qui sont des fonctionnaires de l'État affectés temporairement à la Cour pour y exercer les fonctions de rapporteurs. Ils participent dans les mêmes conditions que les magistrats aux activités de la Cour et exercent pour l'instruction des affaires

42. Au nombre de 390 environ en activité à la Cour et dans les chambres régionales des comptes.

43. Alors que la Cour ne comporte que 7 chambres comme on le voit un peu plus loin. L'explication tient au décret du 30 décembre 2005 qui a prévu que les fonctions de rapporteur du comité du rapport public et des programmes jusqu'à présent assurées par un conseiller-maître seraient désormais confiées à un président de chambre.

les mêmes fonctions que les conseillers référendaires ou les auditeurs à l'exclusion des fonctions juridictionnelles. En outre, les magistrats sont assistés dans leurs tâches de vérification par des fonctionnaires de catégorie A ou B, appelés « assistants de vérification », qui sont issus dans leur grande majorité des administrations financières.

Pour les besoins de sa mission de certification des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, la Cour a procédé par voie contractuelle au recrutement pour trois ans de personnels qualifiés, ayant une expérience dans le domaine de l'audit financier et le commissariat aux comptes.

Pour permettre à la Cour de pouvoir faire face à l'accroissement important de ses missions qu'entraîne la LOLF, une loi du 1^{er} juillet 2006 a apporté des éléments de modernisation au statut des membres de la Cour des comptes afin de « l'aider à relever le défi de la gestion des ressources humaines »⁴⁴. L'objectif de la loi est notamment de permettre un élargissement du recrutement dès les prochaines années durant lesquelles se posera le problème de faire face à l'ampleur des départs en retraite (parmi les modifications retenues, des dispositions sont prises pour faciliter le recrutement au tour extérieur de conseillers maîtres en service extraordinaire et de conseillers référendaires ainsi que le recrutement d'experts extérieurs).

b) Une indépendance budgétaire récemment acquise

459. C'est un élément notable, significatif également de l'ampleur du mouvement d'évolution que connaissent les juridictions financières.

Sur le plan budgétaire, les juridictions financières étaient traditionnellement rattachées au ministère des Finances, ce qui représentait une anomalie au regard du principe de leur indépendance.

Dans la nouvelle nomenclature issue de la loi organique du 1^{er} août 2001, leurs crédits sont ouverts en loi de finances au sein d'une mission dite *Conseil et contrôle de l'État* qui regroupe la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, le Conseil d'État, les Cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs, ainsi que le Conseil économique et social.

Ce nouveau rattachement – qui a été réclamé par le Premier président de la Cour – vise à conforter l'indépendance de cette dernière au moment où elle est chargée par la loi organique de certifier les comptes de l'État. Il est incontestablement plus conforme au principe énoncé par le Conseil constitutionnel d'une juridiction administrative dont « la Constitution garantit l'indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif »⁴⁵.

c) Mode de fonctionnement de la Cour

α) Les Chambres

460. La Cour est divisée en 7 chambres qui sont les formations délibérantes de droit commun dans lesquelles se prennent collégalement les décisions

44. Selon la formulation retenue par le texte de l'avis donné en 1^{re} lecture par la Commission des Finances de l'AN, doc AN n° 3078, mai 2006.

45. Décision DC n° 2001-448 DC.

relatives à l'activité juridictionnelle. Chaque chambre a en charge un secteur propre. Ainsi par exemple, la première chambre, plus spécialement chargée des finances, a compétence juridictionnelle sur la plupart des comptables principaux de l'État et contrôle les administrations financières. Elle est chargée également de préparer le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire.

Dirigée par un président de chambre, chaque chambre réunit des conseillers-maîtres, des conseillers référendaires et des auditeurs, avec un personnel administratif rattaché à la chambre. Mais seuls les conseillers-maîtres délibèrent sur les rapports, tandis que les conseillers référendaires et les auditeurs n'assistent aux séances de chambres avec voix délibérative que lorsqu'ils présentent un rapport. Pour éviter toutefois des formations de délibéré trop lourdes, les conseillers-maîtres se répartissent par sections spécialisées à l'intérieur desquelles interviennent les délibérés propres au secteur de compétence de la section.

Des *formations interchambres* peuvent être constituées en cas de besoin. Il en est ainsi lorsqu'une enquête ou un contrôle ressortit à la compétence de deux ou plusieurs chambres. Dans cette hypothèse le premier président peut de sa propre initiative ou sur proposition des présidents des chambres concernées constituer une formation interchambre comprenant au moins un conseiller maître de chacune d'entre elles.

Il est à noter par ailleurs qu'une nouvelle formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes a été installée le 10 octobre 2011, dite *formation inter juridictions* sur les finances locales. L'objectif de cette formation est d'organiser un lieu de réflexion sur les problématiques des finances locales⁴⁶.

β) Les autres formations délibérantes

461. La Cour peut délibérer aussi de manière plus exceptionnelle dans d'autres formations.

La formation la plus large est l'*audience plénière publique*, qui réunit l'ensemble des magistrats. Elle n'est convoquée que pour l'ouverture de l'année judiciaire (au mois de janvier), pour l'installation des nouveaux magistrats ou ceux ayant changé de grade.

Les autres formations sont plus restreintes ; la *Chambre du Conseil* réunit seulement le Premier président, les présidents de chambre, les conseillers-maîtres, le Procureur général aux fins de délibérer sur les projets de rapports publics (rapports annuels et rapports thématiques particuliers) ainsi que sur les rapports produits chaque année en application de l'article 58 de la loi organique mais la chambre du conseil peut délibérer aussi sur toutes les affaires qui lui sont transmises par le Premier président.

L'autre formation est constituée par les *Chambres réunies* qui comprend le Premier président, les présidents de chambre et un conseiller-maître par chambre élu par ses collègues ; cette formation a une compétence juridictionnelle et consultative ; d'une part, elle statue sur ceux des comptes qui lui sont

46. V. « La formation inter juridictions sur les finances locales », interview de J.-P. Vachia, propos recueillis par L. Tartour, *RFFP*, n° 118-2012.

renvoyés soit sur proposition d'une chambre, soit à l'initiative du Premier président, soit sur réquisitoire du Procureur général, ainsi que sur les affaires renvoyées devant la Cour après cassation par le Conseil d'État ; d'autre part, elle donne son avis sur des questions de procédure ou de jurisprudence dont elle est saisie par le Premier président, par une chambre, ou par le Procureur général.

γ) Les formations consultatives

462. Plusieurs comités fonctionnent au sein de la Cour qui ont notamment un rôle de préparation et de coordination des travaux entre les chambres. Il en est ainsi par exemple avec le *Comité du rapport public et des programmes* qui à partir des propositions des présidents de chambre, élabore le programme annuel de contrôle de la Cour. Il en est de même avec le Conseil supérieur de la Cour des comptes, qui a été institué par la loi du 1^{er} juillet 2006. Cette instance est consultée par le Premier président sur toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes. Il donne un avis sur les mesures individuelles relatives à l'avancement des magistrats de la Cour et statue sur les questions disciplinaires les concernant.

2. Les organismes associés à la Cour des comptes ou lui étant rattachés

463. L'activité de la Cour des comptes trouve un prolongement par celle d'autres organismes qui lui sont d'une certaine manière associés dans la mesure où ils sont présidés par le Premier président de la Cour des comptes.

On citera en premier lieu le *Conseil des prélèvements obligatoires*⁴⁷, qui s'est substitué au *Conseil des impôts*. On notera en second lieu la création récente d'un nouvel organisme, le Haut conseil des finances publiques, qui est rattaché à la Cour et présidé par le Premier président de cette dernière (sur les missions de cet organe, v. *supra*, n° 456).

3. Les chambres régionales des comptes⁴⁸

464. Bien que composées de magistrats appartenant à un corps spécifique, distinct de celui des magistrats de la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes entretiennent des rapports organiques étroits avec la Cour. D'une part, chaque chambre est présidée par un magistrat appartenant au corps des magistrats de la Cour des comptes (conseiller maître ou conseiller référendaire). D'autre part, la Cour assure une mission d'inspection à l'égard des chambres régionales des comptes.

Une loi du 13 décembre 2011 a procédé à une réduction du nombre des chambres régionales des comptes et réorganisé leur cartographie.

47. V. *L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*, Rapport du CPO, Documentation française, nov. 2011.

48. Sur leurs missions, cf. *infra*, n° 898.

C Les modalités des contrôles assurés par les juridictions des comptes

1. Le contrôle juridictionnel sur les comptes

465. On a vu qu'il s'agissait de la mission originelle de la Cour des comptes. Les modalités du contrôle juridictionnel des comptes comportaient un certain nombre de *particularités traditionnelles* tant en ce qui concerne la conception de l'opération de jugement que la procédure. Elles ont été réformées par la loi du 28 octobre 2008 qui mis les procédures en vigueur dans les juridictions financières en conformité avec l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et les exigences du procès équitable.

a) *Le jugement des comptes : le rôle du juge des comptes*

466. La conception traditionnelle du rôle du juge des comptes qui est restée longtemps en vigueur a fait l'objet de remises en cause dans la récente période. Ainsi :

α) La confusion entre l'opération de vérification et de jugement est révolue

467. Dans la conception traditionnelle du contrôle juridictionnel des comptes, la vérification des comptes et leur jugement sont confondues. Les juridictions financières ayant pour mission de vérifier *a posteriori* la régularité et la sincérité des comptes que les comptables publics doivent leur produire dans les délais réglementaires, l'opération de jugement des comptes *n'est pas liée à une irrégularité*. L'opération de jugement des comptes consiste à vérifier leur régularité. Le contrôle du juge des comptes consiste à vérifier que la comptabilité enregistre bien toutes les opérations effectuées dans l'exercice et que celles-ci ont été faites conformément aux règles prescrites par le droit budgétaire et la comptabilité publique. À l'issue du contrôle, la décision par laquelle le juge notifie aux comptables que leurs comptes sont réguliers (décharge) ou irréguliers (débet) est une décision juridictionnelle (jugement pour les chambres régionales des comptes, arrêt pour la Cour des comptes). Autrement dit vérifier un compte c'est le juger.

Cette conception est aujourd'hui révolue depuis la loi du 28 octobre 2008 qui a mis fin à la confusion entre l'opération de vérification des comptes et la phase juridictionnelle proprement dite (cf. *infra*, n° 469).

β) Le juge des comptes juge les comptes non pas les comptables : un principe qui demeure avec des atténuations

468. Le principe traditionnel est que le juge des comptes ne peut fonder sa décision *que* sur les éléments matériels du compte, à *l'exclusion de toute appréciation du comportement personnel* du comptable. Selon l'adage classique, il juge les comptes, non les comptables. La responsabilité du comptable a donc un caractère *objectif*, en ce sens que le juge des comptes n'a pas à apprécier la faute du comptable, ni à tenir compte des circonstances dans lesquelles celle-ci aurait été commise.

Le principe selon lequel le juge des comptes ne peut fonder sa décision *que sur les comptes à l'exclusion de toute appréciation subjective relative au comptable public* a été rappelé à plusieurs reprises par le Conseil d'État juge de cassation. Il fait depuis longtemps l'objet de critiques nourries⁴⁹. Depuis quelques années, les voix les plus autorisées s'accordent pour estimer que ce principe est devenu largement obsolète⁵⁰ compte tenu de l'évolution des modalités de la gestion publique et partant, des missions de contrôle.

En dépit des critiques, cette conception n'a pas été remise en cause par la loi du 28 octobre 2008 réformant les procédures. Toutefois il est à relever que depuis l'article 146 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006 entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007, le juge des comptes a compétence pour constater l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, ce qui vient atténuer les restrictions traditionnelles apportées au pouvoir d'appréciation du juge des comptes.

L'atténuation la plus forte résulte toutefois de la loi du 28 décembre 2011 dont on a vu (v. *supra* n° 382) qui a pour conséquence que la détermination de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'apprécie désormais en tenant compte de l'existence ou non d'un préjudice financier et par suite selon une logique plus subjective qui renforce le rôle du juge des comptes. On rappellera qu'en l'absence de préjudice financier, le juge ne peut plus comme antérieurement prononcer de décision de débet (les débetts dits sans préjudice). Il lui appartient dans ce cas de déterminer en fonction des circonstances de l'espèce le montant de la somme qu'il convient de mettre à la charge du comptable, la loi lui permettant ainsi de sanctionner de manière plus adaptée ceux des manquements qui ne se traduisent pas par un préjudice financier.

Le juge des comptes peut enfin condamner les comptables à une amende pour retard dans le dépôt de leurs comptes ou dans les réponses aux injonctions qui leur ont été adressées. À la différence du jugement ou arrêt de débet qui a pour objet de déclarer le comptable débiteur et arrête le montant dont il est redevable, l'amende pour retard a le caractère d'une *sanction*.

b) La procédure juridictionnelle devant le juge des comptes : des particularismes remis en cause

469. Au terme d'une évolution de plusieurs années, un certain nombre de particularismes qui marquaient fortement la spécificité de la procédure juridictionnelle en vigueur devant le juge des comptes ont été éliminés, la loi du 28 octobre 1998 ayant représenté une nouvelle étape importante à cet égard.

49. V. par exemple, J. Magnet, « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP* n° 28-1989 ; v. également G. Montagnier, « Le juge financier juge des comptes et des comptables », *RFFP* n° 41-1993. V. aussi G. Orsoni, « Le Conseil d'État, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes », *RFFP* n° 70-2000. V. également les observations régulières sur cette question de M. Lascombe et X. Vandriessche dans leur chronique de jurisprudence financière, *Revue du Trésor*.

50. V. notamment les réflexions déjà citées d'H. Gisserot et de J.-P. Vachia, in *RFFP* n° 92-2005, cit.

α) Les principales caractéristiques de la procédure juridictionnelle traditionnelle⁵¹

470. On en rappellera brièvement les traits essentiels :

— Elle était inquisitoriale, le juge se saisissant d'office. Une fois l'instance ouverte, le juge déterminait les mesures d'instruction utiles.

— Elle était écrite et secrète, aussi bien en ce qui concerne l'instruction que pour l'audience, à laquelle les justiciables n'avaient pas accès. Jusqu'à une date relativement récente, la procédure n'était pas publique, les parties et leurs représentants n'ayant pas le droit d'assister aux auditions. **Toutefois depuis** plusieurs années, cette règle avait été peu à peu modifiée. Un décret du 18 avril 1996 a institué la publicité des audiences au cours desquelles le juge des comptes prononce des amendes contre les comptables. Une loi du 21 décembre 2001 a confirmé cette règle ainsi que l'exclusion du rapporteur du délibéré lorsque le juge des comptes statue en matière de gestion de fait.

— La contradiction était assurée par un dispositif singulier, la règle dite du double arrêt ou du double jugement. La juridiction financière statuait sur les comptes par des jugements ou arrêts successivement provisoires et définitifs. L'arrêt ou le jugement définitif ne pouvait intervenir avant que, dans un premier temps, le juge ait fait injonction au comptable, dans le cadre d'un arrêt ou jugement provisoire, de produire des justifications supplémentaires ou de verser la somme non recouvrée ou manquante. Le dispositif générait en outre des retards dans la procédure.

β) Des évolutions étaient devenues indispensables au regard de la CEDH (art. 6-1)

471. Durant plusieurs années l'organisation de la procédure de jugement des comptes, et en particulier son caractère secret, avaient donné lieu à débats, certains doutant de son caractère conforme à l'État de droit⁵² et notamment à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ratifiée par la France, en particulier son article 6 § 1 qui précise que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, *publiquement* et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi. Le jugement doit être rendu *publiquement* ».

— Dans un premier temps, l'inapplicabilité de ce texte devant le juge des comptes avait été affirmée et rappelée dans des décisions successives tant par le

51. Pour un rappel de l'ensemble de ces particularismes et leur évolution, V. notamment J.-F. Bénard, « La réforme des procédures des juridictions financières et la CEDH », Avant-propos, *RFFP* n° 106-2009.

52. V. en ce sens N. Baverez, « La Cour des comptes, juridiction introuvable », D., 1992 ; en sens contraire, v. D. Malébat-Mély, « Les juridictions financières françaises, les institutions européennes de contrôle et l'État de droit », *RFFP* n° 39-1992 ; J. Magnet, E. Hémar, « Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes », *RFFP* n° 41-1993 ; pour une position du problème, consulter G. Montagnier, note sur arrêt « *Muyldermans c/Belgique* », Cour européenne des droits de l'homme, 23 nov. 1991, *RFFP* n° 37-1992.

Conseil d'État que par la Cour des comptes⁵³. Cependant, cette position avait connu par la suite des infléchissements.

— Le Conseil d'État a ainsi admis l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes lorsqu'elles statuent en matière d'amendes pour gestion de fait⁵⁴ en considérant que celles-ci, comme les amendes pour retard prononcées contre les comptables ou les amendes infligées par la Cour de discipline budgétaire et financière, ont un caractère répressif et par conséquent celui d'« accusations en matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la CEDH. Il en avait déduit que dans tous ces cas, il doit être statué en audience publique.

Toutefois et alors que cette obligation ne s'étendait pas au jugement des comptes des comptables de fait, de nouveaux éléments d'évolution se sont fait jour sur ce terrain⁵⁵ auxquels s'est ajouté un nouvel arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 12 avril 2006, *Martinie c/France*, qui a étendu l'applicabilité des dispositions de l'article 6 § 1, jusque-là cantonnée aux comptables de fait, aux *comptables patents*⁵⁶.

Tirant immédiatement les conséquences de l'arrêt *Martinie*, une instruction du Premier président de la Cour des comptes du 16 mai 2006 avait posé les principes suivants : les exigences de l'article 6 § 1 s'appliquent à la mise en débet *de tous les comptables* et à l'examen des recours tendant à la *réformation des débet*s (appel, révision) ; une audience publique doit être organisée, dans les conditions prévues par le code pour les gestions de fait et les amendes, *avant* toute mise en débet ou toute décision portant sur un débet ; le rapport ainsi que les conclusions du ministère public sont *communicables aux parties avant l'audience* ; le rapporteur et le représentant du ministère public ne peuvent *ni participer, ni assister au délibéré* en matière juridictionnelle, c'est-à-dire y compris pour le délibéré des dispositions provisoires.

53. Le Conseil d'État (depuis une décision du 19 juin 1991, *Ville d'Annecy*), avait considéré à plusieurs reprises que les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne vise que les litiges en matière civile et pénale, n'étaient pas applicables devant la Cour des comptes « dès lors qu'elle ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil » (v. encore dans ce sens CE, 27 oct. 2000, *M^{me} Desvigne*, cit.). La Cour des comptes a toujours quant à elle estimé que la procédure suivie par le juge des comptes respecte les principes reconnus par cette Convention et qu'elle n'y déroge que dans l'intérêt des parties qui ne sont donc pas fondées à s'en plaindre (CC 11 mars et 29 avr. 1993, 4^e chambre, *Commune de Grenoble*).

54. CE, 16 nov. 1998, *SARL Deltanna et M. Perrin, RFDA*, 1999. Cette décision doit être rapprochée de celle relative aux amendes prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière (CE., 30 nov. 1998, *Lorenzi*).

55. La Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision du 7 octobre 2003, *M^{me} Richard--Dubarry c/France*, avait estimé que l'article 6 § 1 de la CEDH est applicable à *toutes* les phases de la procédure de gestion de fait et non pas seulement au prononcé d'amende, remettant en cause sur ce point l'approche restrictive qui était celle du Conseil d'État.

56. Dans cette décision, la Cour EDH a conclu à l'applicabilité du droit au procès équitable à la procédure de jugement en appel des comptes d'un comptable d'un établissement public (v. note X. Cabannes, *RFFP* n° 95-2005). Plus largement sur le sujet, v. la remarquable étude de J.-Y. Bertucci, « Les juridictions financières et l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme », *RFFP* n° 85-2004.

— Un second terrain de débats s'était par ailleurs ouvert depuis quelques années portant sur le principe d'impartialité qui s'impose au juge des comptes comme à toutes les juridictions⁵⁷.

La difficulté essentielle qui s'était fait jour en la matière tient à la diversité des missions de contrôle des juridictions financières, et plus précisément à ce qu'elles assurent aussi bien un contrôle de nature administrative, dans lequel elles sont susceptibles de constater des irrégularités, qu'un contrôle juridictionnel dans le cadre duquel elles sont éventuellement conduites à juger les irrégularités antérieurement relevées.

Or dans la mesure où les membres des juridictions financières participent aux deux missions, selon un principe de double appartenance, le problème de fond qui s'est posé est celui du risque de « préjugements »⁵⁸ qui peut s'ensuivre et par conséquent de l'atteinte aux droits de la défense ainsi que du non-respect de la règle d'impartialité ; atteinte aux droits de la défense, lorsque la Cour des comptes – ou une chambre régionale des comptes – mentionne dans un rapport public des irrégularités constatées dans le cadre de ses activités de contrôle de la gestion et met ainsi en cause des personnes avant même qu'elles aient pu exercer leurs droits de défense ; non-respect du principe d'impartialité, lorsque le juge financier statue dans une formation qui comprend des magistrats ayant participé à la découverte des irrégularités⁵⁹.

γ) Les innovations de procédure de la loi du 28 octobre 2008

472. Les innovations marquantes qui ont été introduites par la loi du 28 octobre 2008 sont les suivantes.

— La loi institue une séparation stricte des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement afin de garantir la nécessaire impartialité de la juridiction financière, le ministère public occupant une place importante.

La *phase d'instruction* est assurée par un magistrat rapporteur qui rend un rapport sur l'examen des comptes qui est communiqué au ministère public près

57. Le Conseil d'État a considéré que le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce que le rapporteur d'une CRC participe au jugement des comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion (CE., *SA Entreprises Razel frères*, 6 avril 2001).

58. Ce grief, apparu avec une décision très remarquée du Conseil d'État (CE., Ass., 23 févr. 2000, *Labor-Métal*), n'a pas été sans soulever des interrogations sur l'ensemble des procédures suivies devant les juridictions financières ; v. en ce sens CC, 4^e ch., 28 juin 2000 et 26 avr. 2000, *département de l'Essonne, Revue du Trésor*, n° 1-2000, note M. Lascombe, X. Vandendriessche ; le problème dans cette affaire était le suivant : lorsque la Cour des comptes a évoqué dans une insertion dans son rapport public des irrégularités ayant donné lieu ultérieurement à une procédure de gestion de fait devant une chambre régionale des comptes, la Cour peut-elle ensuite être juge d'appel sans méconnaître le principe d'impartialité et des droits de défense ? La Cour s'est déclarée incompétente, une décision qui a donné matière à réflexion sur « les effets dévastateurs de la jurisprudence Labor Métal » (ML, XV).

59. Comme on l'a vu *supra*, ces difficultés se sont notamment rencontrées dans le cadre de la CDBF, par suite de la présence dans cette juridiction de membres de la Cour des comptes ayant été susceptibles d'avoir eu connaissance dans cette dernière, lors de l'adoption du rapport public, d'affaires jugées ultérieurement par la CDBF. On a vu également que l'un des objectifs de la récente réforme de celle-ci était de pallier les difficultés éventuelles liées à l'obligation de « départ » des membres frappés de partialité, difficultés qui résultaient d'une composition trop réduite qui ne permettait pas de respecter le quorum. L'élargissement de la composition de cette juridiction par le décret du 17 juin 2005 devrait permettre de résoudre ce type de difficultés.

la juridiction financière. Lorsque le ministère public ne relève aucune charge et après transmission de ses conclusions au président de la formation qui peut demander un rapport complémentaire, ce dernier rend une ordonnance de décharge qui donne quitus au comptable de sa gestion.

À l'inverse, lorsque le ministère public relève un élément de nature à mettre en jeu la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable ou qui permet de présumer d'une gestion de fait, il saisit la formation de jugement. À ce stade, s'ouvre la phase de poursuite. Le président de la formation saisie désigne alors un magistrat instructeur chargé de rendre un rapport. La procédure devient contradictoire, publique, et en, partie orale. Le réquisitoire du ministère public est notifié au comptable ou à la personne mise en cause ainsi qu'à l'ordonnateur en fonction qui ont accès au dossier c'est-à-dire aux pièces sur lesquelles le réquisitoire est fondé. Ils ont ensuite accès au rapport, aux conclusions du ministère public et à toutes les productions des parties (art. R. 141-12 et s. CJF).

— La règle du double arrêt ou double jugement est supprimée par la loi du 28 octobre 2008. L'objectif de la réforme a notamment été de réduire les délais de jugement au regard des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et pour limiter les risques de condamnation de la France pour longueur excessive de la procédure.

— Les procédures applicables aux comptables publics patents et de fait sont uniformisées.

— Le délai de prescription de l'action à l'égard des comptables patents est réduit à cinq ans par la loi du 28 octobre 2008, celui en matière de gestion de fait restant fixé à six ans.

D'autre part, on l'a dit, la loi supprime le pouvoir de remise gracieuse du ministre du Budget mais *uniquement* en matière d'amendes. Ce pouvoir est en revanche maintenu en matière de débets. En contrepartie la loi permet au juge financier lorsqu'il statue en matière d'amendes de prendre en compte des éléments subjectifs liés au comportement du comptable afin d'*adapter* le montant de l'amende à la gravité du manquement constaté.

c) Les voies de recours

473. Les décisions des juridictions financières sont susceptibles de *recours en révision* (à la demande du comptable mis en débet lorsqu'il peut apporter ultérieurement des justifications qu'il n'avait pu produire lors de la procédure de jugement des comptes, ou d'office à l'initiative de la juridiction concernée en cas d'erreur constatée par celle-ci), de *recours en appel* devant la Cour des comptes pour les jugements rendus par les chambres régionales ou territoriales des comptes, de *recours en cassation* devant le Conseil d'État.

α) La Cour des comptes juge d'appel⁶⁰

474. La voie de l'appel est limitée en l'état actuel.

En effet seuls les jugements définitifs des chambres régionales ou territoriales des comptes sont susceptibles d'appel. En sont donc exclues les dispositions provisoires (*injonctions*) de même que les actes non juridictionnels (*avis émis*

60. Cf. G. Ducher, *La Cour des comptes juge d'appel*, Berger-Levrault, 1995.

par les chambres en matière de contrôle budgétaire, *lettres d'observations* adressées aux ordonnateurs locaux ou aux dirigeants des sociétés d'économie mixte locales ou aux associations subventionnées). En effet, ces actes ne constituent pas un jugement sur les comptes mais une *décision administrative* à l'égard de laquelle le juge compétent est le juge administratif⁶¹.

L'appel devant la Cour peut être formé par le comptable ou ses ayants droit, par l'ordonnateur ou à défaut un contribuable autorisé par le tribunal administratif, par le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes, par le Procureur général près la Cour des comptes. L'examen par la Cour saisie en appel porte tant sur la procédure antérieure et la procédure d'appel que sur le fond.

Le nombre d'arrêts d'appel est relativement *peu élevé* (une quarantaine en moyenne par an depuis 2000). Jusqu'en 1992, les appels concernaient principalement des jugements de débet. Depuis 1993, ils portent pour moitié sur ceux-ci et pour moitié sur les déclarations de gestion de fait, suite à l'augmentation sensible de ces dernières.

La jurisprudence d'appel a connu également une évolution dans le sens d'une plus grande unité ; les arrêts d'infirmité, qui formaient au départ 75 % environ de la jurisprudence d'appel et représentaient encore 50 % en 1991 – un pourcentage préoccupant au regard de l'unité de la jurisprudence financière – ne constituent plus désormais que 15 à 20 % des décisions. La prohibition du contrôle de légalité par le comptable est parmi les principales règles que la Cour a eu l'occasion de rappeler régulièrement dans le cadre de ses décisions d'appel, de même qu'elle a dû atténuer à plusieurs reprises, s'agissant de questions relatives au recouvrement des recettes, une interprétation par trop stricte de la notion de « diligences » exigées des comptables en ce domaine (v. *supra*, n° 346).

On notera que le projet de réforme des juridictions financières déposé à l'automne 2009 (v. *supra*, n° 378) généralisait la voie de l'appel en instituant une Cour d'appel en matière financière susceptible d'être saisie par tout justiciable.

β) Le Conseil d'État juge de cassation⁶²

475. Le recours en cassation devant le Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, peut être formé à l'initiative du comptable, du ministre des Finances ou d'un autre ministre intéressé, ou encore du représentant légal de la collectivité ou de l'établissement local intéressé ou encore depuis un décret du 12 avril 2007 du procureur général près la Cour des comptes. Les moyens invocables sont l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi.

Le Conseil d'État ne juge pas sur le fond, pas plus qu'il ne se prononce sur le compte, ayant simplement à apprécier si la Cour, dans son arrêt, a fait une application correcte des règles de droit. S'il casse l'arrêt, il renvoie le compte devant la

61. Précisé par le Conseil d'État (CE 23 mars 1984, *Organisation de gestion des écoles catholiques de Coueron*, Rec., p. 126).

62. V. notamment G. Orsoni, « Le Conseil d'État juge de cassation des décisions de la Cour des comptes », *RFFP* n° 39-1992 ; « Le Conseil d'État juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes », *RFFP* n° 70-2000 ; v. aussi L. Saïdj, « Conseil d'État et comptabilité publique », *RFFP* n° cit.

Cour qui doit statuer en chambres réunies dans le même sens, en se conformant à la chose jugée.

Traditionnellement les recours en cassation étaient peu fréquents et le nombre de décisions de rejet élevé. Depuis la création de la Cour en 1807 jusqu'à 2000 soit sur 193 ans, 109 pourvois ont été introduits, et seules 31 cassations ont été prononcées. On a observé toutefois depuis une quinzaine d'années un renouveau sensible des pourvois et un accroissement des décisions de cassation qui ont coïncidé notamment avec la progression des exigences du procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La difficulté de distinguer entre contrôle de légalité interne et contrôle de la légalité externe qui incombe au comptable public en est une autre cause.

2. Le contrôle de la gestion par le juge des comptes

476. Le contrôle de la gestion par les chambres régionales des comptes étant abordé dans la troisième partie, on n'examinera ici que le contrôle de la gestion assuré par la Cour des comptes.

a) *Les différents contrôles*

477. Conformément aux missions qui lui sont données par la loi du 22 juin 1967 modifiée, la Cour assure un contrôle *non juridictionnel*, de nature administrative, sur la gestion des organismes publics de l'État soumis à la comptabilité publique, des entreprises publiques, des institutions de la sécurité sociale, des organismes privés bénéficiant de concours financiers publics. La loi précise en outre que les observations, suggestions de la Cour font l'objet de communications de celle-ci.

Cependant, ce contrôle peut varier dans son étendue selon qu'il concerne un organisme soumis à la comptabilité publique ou à la comptabilité privée.

α) Le contrôle des services et organisme publics de l'État soumis à la comptabilité publique

478. À l'égard des services et organismes de l'État soumis à la comptabilité publique, la Cour est chargée par la loi de veiller d'une manière générale à l'observation des règles de comptabilité publique, en étant compétente aussi bien pour statuer sur les comptes rendus par les comptables de ces organismes que pour examiner la qualité de la gestion ; ce contrôle inclut, comme on l'a déjà dit, le contrôle de la gestion des ordonnateurs.

β) Le contrôle des entreprises publiques

479. Il était assuré jusqu'au 31 décembre 1976 par une Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, qui était étroitement associée à la Cour des comptes. Elle comprenait pour les deux tiers de ses membres des magistrats de la Cour et pour un tiers des représentants du ministère des Finances.

Depuis la loi de finances rectificative du 22 juin 1976, le contrôle de ces entreprises est de la compétence directe de la Cour.

Le contrôle de la Cour consiste en la vérification des comptes et de la gestion. Il est obligatoire ou facultatif selon que l'État est actionnaire majoritaire direct ou indirect. La compétence de la Cour est d'autre part exclusive dès lors que l'État est actionnaire, tandis que les chambres régionales des comptes ont leur propre secteur de contrôle avec les entreprises publiques dans lesquelles les collectivités locales sont actionnaires.

γ) Le contrôle des organismes de sécurité sociale

480. Les organismes de sécurité sociale se composant d'organismes ayant le statut d'établissement public (caisses nationales) et d'organismes de droit privé (caisses régionales et locales), une loi du 31 décembre 1949 avait étendu le contrôle de la Cour à l'ensemble des organismes de sécurité sociale, alors que seuls les premiers s'y trouvaient jusque-là soumis. Mais en raison de la difficulté pour celle-ci de pouvoir matériellement y faire face, un décret du 11 janvier 1961 a mis en place un contrôle administratif déconcentré pour les caisses régionales et locales, en créant des comités départementaux d'examen des comptes (CODEC) présidés par le trésorier-payeur général du département.

Les CODEC dont les modalités de contrôle ont été précisées par un décret du 8 août 1986, sont chargés de procéder chaque année à la vérification des comptes annuels des caisses régionales et locales. Ils adressent à la Cour un rapport d'ensemble présentant leurs observations. Celle-ci assure directement le contrôle des organismes de sécurité sociale qui ont le statut d'établissements publics nationaux. Elle peut retenir certaines observations des CODEC et les communiquer, en les reprenant à son compte, aux présidents des conseils d'administration des caisses en cause, sous forme de lettres du Premier Président.

Avec la loi du 22 février 1996 qui lui a confié le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, le rôle de la Cour à l'égard des organismes de sécurité sociale a bien évidemment été notablement renforcé, reposant désormais sur une base constitutionnelle.

δ) Le contrôle des organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics

481. Le contrôle est étendu dans son principe puisque la notion de concours financier public recouvre un éventail large, incluant les subventions, les concours en nature, les taxes parafiscales, les cotisations légalement obligatoires.

Cependant, le contrôle de la Cour en ce domaine est facultatif. Lorsqu'il a lieu, il inclut simultanément le contrôle des comptes et de la gestion, étant restreint toutefois à l'examen du seul compte d'emploi du concours financier dans le cas où ce dernier représente moins de la moitié des ressources totales de l'organisme bénéficiaire.

ε) Le contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique⁶³

482. Ce cas de compétence, qui n'intéresse que la Cour, est relativement récent, ayant été institué par une loi du 7 août 1991. Aux termes de cette dernière, les organismes faisant appel à la générosité publique doivent établir un compte d'emploi des fonds collectés.

Le contrôle de la Cour est limité à ce compte ; il doit strictement se borner à s'assurer que l'utilisation des fonds recueillis correspond aux objectifs déclarés à la préfecture avant le lancement de la campagne. On notera toutefois que depuis une loi du 24 juin 1996, la Cour bénéficie d'un droit de suite lui permettant des investigations approfondies.

Les observations de la Cour peuvent être publiées à son initiative au *Journal Officiel*, les réponses ou remarques des dirigeants des organismes devant être publiées simultanément.

b) *Les suites du contrôle de la gestion par la Cour*⁶⁴

α) Les observations et rapports de la Cour⁶⁵

483. Dans le cadre du contrôle de la gestion, la Cour n'a pas un pouvoir de juridiction. Elle n'émet que des *observations* ou rédige des *rapports* par lesquels elle informe les autorités compétentes des irrégularités éventuelles qu'elle a pu relever ou des fautes de gestion.

Les *suites* du contrôle de la gestion sont cependant non négligeables puisque, sans compter que la Cour pourra le cas échéant provoquer le déféré des ordonnateurs, administrateurs et gestionnaires en relevant devant la Cour de discipline budgétaire et financière, il permet d'aboutir à une plus grande transparence de l'action financière des services et organismes. Reste que le degré de transparence est évidemment plus ou moins élevé selon la publicité plus ou moins large des documents de la Cour.

La plupart des observations émises par la Cour à la suite de son contrôle de la gestion ne sont pas publiques. Il en est ainsi des différents procédés par lesquels la Cour fait connaître aux services et administrations intéressés les fautes de gestion et les irrégularités qu'elle a été amenée à constater. Ces procédés varient en fonction de la gravité des constatations ; *lettres des présidents de chambre* adressées aux autorités administratives concernées, chefs de service, directeurs de service ; *note du Parquet* adressée par le Procureur général à l'administration intéressée ; *référé*s adressés par le Premier président au ministre concerné en cas d'irrégularité ou de faute de gestion grave, lequel doit répondre dans les deux mois.

63. V. sur ce sujet G. Capdeboscq, M. Prat, « Le contrôle du compte d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique », *RFFP* n° 56-1996.

64. Pour une vue des problématiques contemporaines du sujet V. Y. Jego et J.-L. Dumont, *Le suivi des préconisations de la Cour des comptes : un levier de la réforme de l'État*, Rapport d'information, n° 2298, Doc. AN, Commission des finances, 2005 ; v. égal. C. Bazy-Malaurie, « La communication sur les effets des interventions de la Cour des comptes », *Chronique d'actualité des juridictions financières*, *RFFP* n° 94-2006.

65. V. notamment sur le sujet, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement », *RFFP* n° 99-2007.

Dans certains cas cependant, les conclusions du contrôle de la gestion reçoivent une diffusion plus large. Les *rapports particuliers relatifs au contrôle des entreprises publiques* sont communiqués aux dirigeants et le cas échéant à la société-mère, ainsi qu'aux ministères de tutelle et aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. De même, les lettres du président de chambre adressées aux présidents de caisses de sécurité sociale doivent être portées à la connaissance des administrateurs de ces organismes.

Sont en revanche publics les rapports annuels de la Cour qui sont réalisés dans le cadre de la mission d'assistance aux pouvoirs publics qui est la sienne (*Rapport annuel au président de la République, Rapport annuel sur les résultats et la gestion de l'exercice antérieur, Rapport annuel sur la gestion des décrets d'avance, Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Rapport préliminaire sur la situation et les perspectives des finances publiques* que la Cour prépare pour le débat d'orientation budgétaire, *Rapport relatif à la certification des comptes de l'État* joint en annexe à la loi de règlement et celui relatif à la *certification des comptes de la sécurité sociale* dont est chargée la Cour depuis 2005).

— Le Rapport annuel de la Cour sur les résultats et la gestion de l'exercice antérieur est réalisé dans le cadre de la mission qui lui incombe d'assister Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Suivant l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001, il analyse de manière approfondie les résultats de l'exercice et ainsi que les caractéristiques de la gestion budgétaire écoulée. Celle-ci est examinée tant sous l'angle de la régularité que sous celui de la performance avec une analyse d'ensemble ainsi que par mission et par programme. Avec l'application de la loi organique de 1^{er} août 2001, ce rapport a pris la suite du précédent Rapport annuel sur l'exécution des lois de finances qui était institué depuis 1956 et dans lequel Cour commentait l'exécution de la loi de finances initiale et des lois de finances rectificatives essentiellement sous l'angle de la régularité.

— Le Rapport sur l'exécution des lois de finances s'accompagnait d'une déclaration générale de conformité des comptes. Ce document a été remplacé par la certification par la Cour de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État qui est produite avec le compte rendu des vérifications opérées (art. 58 de la loi). Cette disposition, pour être mise en œuvre, supposait d'abord que la réforme de la comptabilité à l'État soit achevée et mise en place. Ce qui est fait. Elle a exigé aussi que la Cour se dote des capacités en personnel nécessaires (comme on l'a dit des personnels contractuels spécialisés dans l'audit des comptes ont été recrutés) et que les modalités de la certification soient déterminées (aussi bien en termes qualitatifs que quantitatifs)⁶⁶.

— Le Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale résulte de la loi constitutionnelle du 22 février 1996 relative à la création de lois de financement de la sécurité sociale. Il s'est substitué au rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale qui avait été institué par une loi de 25 juillet 1994. Outre les observations de la Cour, le rapport présente une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et contient une synthèse des avis émis par les Comités départementaux

66. Sur tous ces points, cf. B. Cieutat, « La Cour des comptes et la réforme », *RFFP* n° 75-2001, cit.

d'examen des comptes de la sécurité sociale. Ce rapport est remis au Parlement sitôt qu'il est arrêté par la Cour.

— Le Rapport public annuel au Président de la République est le plus connu des documents de la Cour. Publié au Journal Officiel depuis un décret du 2 mai 1938, après avoir été remis personnellement chaque année par le Premier président de la Cour au Président de la République, le rapport connaît une large diffusion dans l'opinion publique, par les extraits et les commentaires dont il est l'objet dans la presse. La finalité du rapport public est de faire connaître les observations les plus exemplaires tirées par la Cour de ses contrôles et de ceux des chambres régionales des comptes, suivies des réponses des administrations aux observations de la Cour.

— Depuis 1991 la Cour produit également des rapports dits particuliers qui sont rendus publics. Il s'agit de rapports thématiques, consacrés à un sujet précis. Certains connaissent un retentissement très important, comme par exemple le rapport particulier sur les effectifs de l'État 1980-2008 (décembre 2009). Par ces travaux la Cour a souhaité développer son activité d'information sans être contrainte par la publication d'un rapport unique à date fixe.

β) L'impact des observations et préconisations de la Cour

484. Il a été traditionnellement déploré que les observations et préconisations émises par la Cour à l'occasion du contrôle de la gestion ne soient pas toujours suivies d'effet, même si des améliorations ont pu être constatées ces dernières années. Par exemple, la lecture des rapports relatifs à l'exécution des lois de finances montrait – et le phénomène n'a pas disparu – des observations qui revenaient tous les ans. D'un autre côté, et contrairement à bien des idées reçues, il n'est pas contestable que les observations de la Cour sont suivies d'effets positifs, comme le montrent maints exemples⁶⁷.

L'objectif d'une amélioration plus nette ou plus large encore a conduit la Cour à décider de déterminer elle-même les suites à donner à ses travaux en reprenant ceux qui ont été rendus publics et en les choisissant pour leur intérêt et leur exemplarité. Cette démarche s'est accompagnée d'une autre décision de la Cour : celle de publier le résultat de ses vérifications⁶⁸.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé la légitimité et l'autorité des travaux de la Cour. L'article 47 de la Constitution modifié qui définit la mission d'assistance de la Cour au Parlement et au gouvernement précise que « par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

D Les juridictions financières confrontées aux évolutions contemporaines

485. Les juridictions financières se trouvent confrontées à une évolution générale de leurs missions en liaison avec le mouvement de rationalisation de

67. V. à cet égard le recensement qu'en opère le rapport parlementaire n° 2298, présenté en mai 2005 à l'AN.

68. V. C. Bazy-Malaurie, « La communication sur les effets des interventions de la Cour des comptes », *RFFP* n° 94-2006, cit.

la gestion financière publique dans lequel le contrôle de la gestion et de l'efficacité tend à occuper une place de premier plan. Dans ce cadre leurs activités de **contrôle non juridictionnel** connaissent une **progression importante**.

C'est particulièrement le cas de la Cour des comptes qui est appelée à se prononcer non plus seulement sur la régularité de la gestion de l'État mais *aussi sur les résultats ainsi que la démarche de performance* et dont les compétences en matière financière incluent dorénavant celle de la *certification des comptes de l'État* ainsi que de ceux de la *sécurité sociale*. Les réflexions en cours tendant à confier aux chambres régionales des comptes la mission de certifier les comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements devraient déboucher prochainement sur une nouvelle progression des missions non juridictionnelles.

Dans cette évolution générale, les **missions juridictionnelles** qui n'occupent plus qu'une part restreinte ont été confrontées quant à elles depuis quelques années à une **double remise en cause**. La première a concerné l'*inadaptation des procédures devant les juridictions financières aux exigences du procès équitable*, la deuxième l'*inadaptation des régimes de responsabilité en matière financière*, en particulier celui des ordonnateurs gestionnaires. Un terme devrait y être apporté dans le cadre du projet de réforme en cours.

Section 3

Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances

486. Dans le schéma des contrôles de l'exécution des lois de finances, le contrôle politique opéré par le Parlement tient en principe la première place. Ayant initialement autorisé la mise en œuvre des opérations de recettes et de dépenses, il doit donc en suivre le déroulement puis se prononcer sur l'exécution définitive du budget⁶⁹.

Dans la pratique et pendant longtemps, le contrôle parlementaire de l'exécution du budget a été loin toutefois d'occuper une place prééminente, ayant surtout un caractère formel. Ce n'est que dans les dernières années que l'on a assisté à une évolution notable sur ce point, avec la volonté d'une « réappropriation indispensable par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle en matière budgétaire »⁷⁰.

Cette volonté s'est notamment traduite en 1999 par la création d'une **Mission d'évaluation et de contrôle** à la suite d'un rapport de l'Assemblée nationale sur « l'efficacité de la dépense publique »⁷¹. Elle s'est ensuite exprimée de

69. V. D. Migaud, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *RFFP* n° 100-2007.

70. Selon l'expression de D. Migaud, Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, lors du Séminaire du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), « Le contrôle de la dépense publique », 11 mars 2000.

71. V. D. Hochedez, « La MEC : une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen-contribuable », *RFFP* n° 68-1999. La MEC a pour objectif un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Elle procède chaque année à des investigations approfondies sur un programme de quatre ou cinq catégories de politiques publiques en auditionnant par ailleurs des

la manière la plus nette avec *la loi organique du 1^{er} août 2001*, qui renforce tant le contrôle du Parlement en cours d'exécution (§ 1) que son contrôle en fin d'exécution (§ 2). Cette évolution a été consacrée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui *assure la reconnaissance expresse de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement*. Selon l'article 24 de la Constitution « le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques... ».

§ 1. Le contrôle du Parlement en cours d'exécution

487. Le Parlement exerçait traditionnellement un contrôle faible en ce domaine, alors qu'il disposait pourtant de moyens non négligeables pour suivre le budget au fur et à mesure de son exécution. La loi organique du 1^{er} août 2001 a *renforcé* sensiblement les pouvoirs de contrôle que détenaient déjà les commissions des finances, en consacrant notamment la mission propre de ces dernières en matière budgétaire, ainsi que les pouvoirs du président, du rapporteur. La LOLF a ainsi *formalisé et élevé au rang organique* les *pouvoirs de contrôle budgétaire des commissions des finances* qui n'existaient auparavant qu'aux seuls plans législatif et constitutionnel.

Le dispositif efficace de contrôle de l'exécution qui a été ainsi mis en œuvre par la LOLF est venu lui-même renforcer une précédente initiative dans le domaine du contrôle parlementaire, celle la création de la « Mission d'évaluation et de contrôle » au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

A La Mission d'évaluation et de contrôle : une première étape vers un contrôle réel de l'exécution du budget par des élus nationaux

488. La MEC, émanation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, trouve son origine dans les travaux du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire constitué à la fin de 1998 sous l'impulsion et la direction du président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius. Sa création annonçait un chantier plus vaste et plus ambitieux : la rénovation des compétences budgétaires du Parlement, qui devait se traduire par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le groupe de travail partait d'une constatation simple : la nécessité de réorienter l'activité budgétaire au profit des fonctions d'évaluation et de contrôle. « L'examen de la seconde partie de la loi de finances est devenu un exercice de style, soulignait D. Migaud, alors rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée (...). Compte tenu de ses modalités, notre procédure budgétaire constitue donc désormais un obstacle à l'évaluation de la dépense publique » (Rapport d'information de la MEC, AN juillet 1999). Sur la base de ce constat, il

gestionnaires de deniers publics. Coprésidée par le Président de la commission des Finances et un représentant de l'opposition, elle n'est pas composée à la proportionnelle, et fait place, sur un pied d'égalité, à chacun des groupes de l'Assemblée.

a été décidé de créer chaque année dans le cadre de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et sur une base bi-partisane, une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

La Mission d'évaluation et de contrôle depuis lors, fonctionne régulièrement. On avait pu s'interroger sur le rôle qu'aurait à l'avenir cet organisme lorsque la réforme budgétaire s'appliquerait dans sa totalité. On peut estimer aujourd'hui qu'il est en mesure de contribuer, de façon importante, à l'évaluation des « missions » de la nouvelle nomenclature budgétaire⁷².

La MEC dispose du concours actif de la Cour des comptes et peut faire appel, comme le NAO britannique, à des experts spécialisés. Chaque année, la MEC examine un certain nombre de thèmes (4 sont en général retenus par an) qu'elle choisit elle-même. Pour sa première année de fonctionnement, elle avait examiné la politique auto-routière, la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, les aides à l'emploi et l'utilisation des crédits de la formation professionnelle. La façon dont la Mission a mené ses travaux permet de penser qu'un véritable contrôle budgétaire est possible dans notre pays.

B Les prérogatives des commissions des finances en matière de contrôle⁷³

489. • Elles détiennent classiquement un pouvoir général de suivi et de contrôle qui porte sur l'exécution des lois des finances mais que la loi organique de 2001 étend à l'évaluation de l'ensemble des finances publiques.

— Ainsi selon son article 57 les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Dans ce cadre, les présidents des commissions, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux ont la possibilité de contrôler sur pièces et sur place⁷⁴ l'emploi des crédits et de procéder à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Ces pouvoirs d'investigation sont assortis du *droit à communication* de tout renseignement ou document, y compris les rapports des services de contrôle interne de l'administration, mais à l'exception des éléments relatifs aux secrets de la défense, de la sécurité intérieure ou extérieure, de l'instruction. L'article 57 oblige les personnes « dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général » à s'y soumettre. Celles-ci sont déliées du secret professionnel sous les réserves citées ci-dessus.

72. V. le rapport d'information de l'Assemblée nationale présenté par M. Bouvard, J.-P. Brard, T. Carcenac et Ch. de Courson qui préconise de faire une place plus grande aux députés non-membres de la commission des finances dans le cadre des travaux de la MEC, rapport cité, n° 3644, juillet 2011.

73. Sur les commissions des finances v. *RFFP* n° 113-2011.

74. Peu utilisés, ces pouvoirs ont été mis en œuvre au cours du premier trimestre de l'année 2000 dans une démarche remarquable du rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale en vue d'obtenir des précisions sur les résultats définitifs du recouvrement des recettes en 1999. Une démarche qui, a estimé le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée, « aurait été jugée banale dans la plupart des démocraties... » alors qu'elle « a suscité chez nous des réactions un peu disproportionnées qui montrent bien le retard accumulé » (Rapport AN, n° 2387, 2000).

• La loi organique contient par ailleurs des dispositions spécifiques pour assurer l'efficacité du contrôle budgétaire.

— Ainsi et selon l'article 59, lorsque la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 n'a pu être obtenue au terme d'un « délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir », le président de la commission des finances peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Par ailleurs, et comme on l'a vu, l'article 58 de la LOLF élargit sensiblement la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. Le président de la commission des finances ainsi que le rapporteur général peuvent saisir la Cour d'une demande d'assistance en matière de contrôle et d'évaluation et celle-ci a l'obligation d'y répondre. Les commissions des finances peuvent également demander à la Cour la réalisation de « toute enquête » sur la gestion des services ou des organismes qu'elle contrôle. Les conclusions sont communiquées dans un délai de huit mois à la commission qui statue dès leur publication.

Par ailleurs, le Premier président de la Cour peut *directement se mettre en rapport* avec les commissions des finances et leurs rapporteurs. De même, ces dernières peuvent s'adresser directement à la Cour pour lui demander des informations.

Le Parlement, de plus, a communication de *certain référé*s adressés par le Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre ou aux ministres, ceux-ci étant transmis aux commissions des finances.

La commission des finances du Sénat – qui depuis quelques années développe une politique active de contrôle budgétaire qui l'a conduite notamment à diffuser un « guide de bonnes pratiques du contrôle budgétaire » – a porté un examen très positif sur les différents concours de la Cour des comptes au Parlement⁷⁵.

Elle a estimé que la procédure mise en place pour la réalisation d'enquêtes « donne entière satisfaction » et est « désormais parfaitement rodée ». Elle a par ailleurs souligné « les modalités de coopération développées et diversifiées » avec la Cour en notant que les rapporteurs spéciaux « peuvent disposer auprès des présidents de chambre, de tous les éléments d'appréciation que la Cour des comptes peut leur apporter notamment sur l'exécution du budget ». Cette collaboration, conclut la commission, « est particulièrement précieuse lors de l'examen du projet de loi de règlement ».

C Les prérogatives des commissions des finances à l'égard des modifications apportées aux crédits en cours d'exécution

490. C'est une innovation importante, sur le terrain des principes, de la nouvelle loi organique. Les modifications apportées aux crédits en cours d'exécution *ne sont plus à la libre discrétion de l'exécutif*. Ce dernier ne détient donc plus en ce domaine ce que la doctrine qualifiait habituellement de « pouvoir de

75. V. Rapport de la commission des finances du Sénat, *Conduite et résultats du contrôle budgétaire au service d'une meilleure gestion des comptes publics*, doc. Sénat n° 366, 2007-2008.

décision quasi-autonome ». La loi organique prévoit expressément en effet un certain nombre de cas dans lesquels les commissions des finances doivent être obligatoirement informées ou sollicitées pour avis.

Ces cas sont les suivants⁷⁶ :

— Le ministre des Finances doit informer les commissions des finances des motifs des dépassements des crédits évaluatifs ainsi que des perspectives d'évolution jusqu'à la fin de l'année ; les dépassements font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus proche projet de loi de finances afférent à l'année concernée (art. 10).

— Les virements et transferts sont effectués, par décret, après information des commissions des finances et des commissions concernées (art. 12).

— Les décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État en cas d'urgence doivent faire l'objet d'un avis des commissions des finances. Dans le cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt général, les commissions sont informées (art. 13).

— Les décrets d'annulation sont soumis aux commissions des finances ainsi qu'aux commissions concernées pour information (art. 14).

— Les arrêtés du ministre des Finances majorant en cours d'année les crédits d'un compte d'affectation spéciale (cas où se dégage un excédent) doivent faire l'objet d'une information des commissions des finances sur les raisons de l'excédent et sur l'emploi prévu pour ces crédits (art. 21).

— Tout acte ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles est communiqué aux commissions des finances (art. 14).

Il est à observer que ce droit à l'information qui est organisé au bénéfice des commissions des finances ou, parfois, la compétence consultative qui leur est donnée, ne se traduit pas par un réel pouvoir de décision en la matière. Il représente néanmoins un progrès sensible par rapport à la situation antérieure.

§ 2. Le contrôle parlementaire en fin d'exécution : la loi de règlement

A L'objet de la loi de règlement⁷⁷

491. Le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget institué sous la Restauration par une loi du 15 mai 1818, représentait un acte politique très important lorsque « la loi des comptes » était l'une des rares occasions par laquelle le Parlement pouvait porter un jugement sur la politique du Gouvernement.

En revanche, avec l'installation progressive du pouvoir parlementaire et sa consolidation, le vote relatif au budget exécuté a connu un certain désintérêt, étant devenu un rite, une formalité annuelle vidée de sa signification d'origine.

76. Art. 10, 12, 13 et 14 de la loi organique. Pour une vue détaillée de l'ensemble des cas, v. *supra*, n° 291, la variété des dispositifs de modification des crédits en cours d'exécution.

77. Pour une approche d'ensemble historique, cf. L. Saïdj, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, n° 51-1995.

L'objet de la loi de règlement est cependant fondamental au regard des prérogatives budgétaires du Parlement puisqu'elle lui permet d'examiner chaque année les résultats effectifs de l'exécution des lois de finances qu'il a initialement votées.

La loi organique du 1^{er} août 2001 crée à cet égard les conditions d'une *revalorisation importante de la loi de règlement*, qu'il appartient bien entendu au Parlement de mettre en œuvre dans la pratique. Cette revalorisation s'organise sur deux terrains : d'une part le *contenu* de la loi et l'enrichissement des informations apportées aux parlementaires dans ce cadre, d'autre part *la place de la loi de règlement* dans l'ensemble du processus de décision budgétaire.

B La revalorisation de la loi de règlement

1. Le contenu de la loi de règlement (art. 37 de la LO)

492. Il y a indiscutablement un *élargissement important du contenu* de la loi de règlement par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959⁷⁸. Elle a certes toujours comme objet d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année ainsi que le résultat budgétaire, mais elle fixe également le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier, présenté dans un tableau de financement. Elle a enfin une *portée comptable nouvelle* en devant permettre aux parlementaires d'approuver le compte de résultat de l'exercice, d'affecter le résultat au bilan et d'approuver ce dernier, en étant sur tous ces points très proche d'une véritable logique d'entreprise⁷⁹.

Par ailleurs, elle s'accompagne d'un *ensemble d'informations d'ampleur* annexées au projet de loi de règlement (art. 54)⁸⁰ – en particulier avec les

78. Dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, « la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par des lois de finances rectificatives ».

79. Cf. sur cet aspect, M. Bouvier, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA*, 876, 2001.

80. Selon l'article 54, sont joints au projet de loi de règlement : 1° Le développement des recettes du budget général ; 2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ; 3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ; 4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ; c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e, du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ; 5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe

rapports annuels de performances qui permettent au Parlement d'être informé des résultats en termes de performance et par conséquent de l'efficacité des crédits qui ont été octroyés. Indéniablement, les parlementaires peuvent donc y trouver l'instrument privilégié d'une analyse de l'ensemble de l'action de l'État et d'une évaluation de son fonctionnement.

2. La place centrale de la loi de règlement dans le processus de décision budgétaire

493. La loi organique prévoit que le projet de loi de règlement du budget de l'année doit être déposé chaque année **avant le 1^{er} juin** (art. 46). La reddition des comptes devant le Parlement est donc assurée plus tôt et surtout plus régulièrement qu'autrefois⁸¹.

Mais de plus, un « **chaînage vertueux** » entre loi de règlement et loi de finances initiale est institué par l'article 41. Au terme de celui-ci, le projet de loi de finances initiale de l'année $n + 1$ ne peut être discuté par chaque assemblée *avant* que chacune ne se soit prononcée en première lecture sur le projet de loi de règlement de l'année. La loi organique institue ainsi les conditions en vue d'une rationalisation du processus de décision budgétaire qui était souhaitée depuis longtemps du point de vue de l'efficacité du contrôle parlementaire mais qui dans la pratique était toujours restée à l'état de vœu pieux⁸².

Cette rationalisation prend sa source dans la logique de contrôle de gestion dont est porteuse la LOLF une logique qui implique nécessairement un retour sur les résultats, et par conséquent un contrôle et une évaluation de l'efficacité des actions.

La loi de règlement (LR), dans cette perspective, fait donc l'objet d'une revalorisation importante dans la loi organique qui consacre, à travers elle, ce que l'on peut à notre sens qualifier de **contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'État**. En effet, outre que ses fonctions sont précisées et élargies, la LR est enrichie d'informations telles que les parlementaires sont en mesure d'y trouver un véritable outil de contrôle pour une analyse et une évaluation des résultats, un outil les conduisant à un cadre de pensée très proche de celui du chef d'entreprise. Ils se trouvent placés en quelque sorte dans la

et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ; 6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ; 7° Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

81. L'amélioration des délais avait été en effet constante depuis 1992 et une avancée considérable avait été réalisée avec le rapport relatif à l'année 1999, déposé au mois de juin mais les textes ne garantissaient pas cette date.

82. Ainsi que l'avait fait observer le Premier président de la Cour des comptes, le projet de loi de règlement de 1998 qui avait été enregistré à l'Assemblée nationale en septembre 1999 n'avait été inscrit à l'ordre du jour qu'en mai 2000 alors qu'il aurait pu l'être dès octobre 1999 (Rapport relatif au règlement du budget 1998, Doc. AN, n° 2360, 2000).

situation qui est celle du *manager* d'une entreprise ou de l'*expert* chargé d'effectuer une analyse financière.

On pouvait espérer que l'examen et le vote de la loi de règlement rencontreraient par conséquent davantage d'intérêt et d'écho au sein des assemblées que par le passé. Ce qui saurait signifié un retour aux sources, avec un Parlement politiquement attentif à la gestion financière publique dans tous ses aspects⁸³. Cinq ans après la mise en œuvre complète de la loi organique, le bilan est apparu décevant en ce qui concerne l'intérêt des parlementaires pour la loi de règlement. La Cour des comptes a conclu pour sa part à un « échec prévisible »⁸⁴, et à « l'absence d'intérêt renouvelé pour le projet de loi de règlement »⁸⁵ s'expliquant entre autres selon elle par un calendrier inadapté. La Cour souligne l'utilité qu'il y aurait, en vue d'une analyse globale, à mieux insérer ce projet de loi au regard d'un calendrier comportant plusieurs moments importants (notamment programme de stabilité à remettre au plus tard début mai, débat d'orientation sur les finances publiques en juin/juillet, projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques en général à l'automne) et permettre ainsi de mieux éclairer les débats budgétaires.

83. V. la belle étude d'A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France-Éclairage historique et perspectives d'évolution*, préf. de V. Dussart et H. Roussillon, Dalloz, 2010, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle.

84. V. Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : bilan et perspectives*, rapport cit., nov. 2011, p. 145.

85. La durée extrêmement courte d'examen du PLR en séance publique par rapport au PLF en est une indication (en 2009 alors que l'examen du PLF a totalisé 108 h à l'AN et 134 h au Sénat, l'examen du PLR a représenté 3h30 à l'AN et 3h45 au Sénat) (chiffres cités par le rapport de la Cour, cit.).

Sous-partie III

L'action financière de l'État : mécanismes et instruments

494. L'action financière de l'État englobe mais dépasse de beaucoup la simple couverture de ses besoins de financement. Celle-ci est certes primordiale : la capacité pour l'État de faire face à ses engagements de trésorerie, quelle qu'en soit l'origine, constitue pour lui le test même de sa crédibilité. Le financement de l'État s'est d'ailleurs considérablement transformé depuis une trentaine d'années aussi bien dans sa philosophie que dans ses techniques. Mais la politique de trésorerie ne constitue qu'un des volets de l'action financière de l'État. La politique monétaire a longtemps constitué un autre volet, et la stratégie monétaire a joué un rôle essentiel dans la politique financière de l'État. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, avec la mise en place de l'Euro et le dessaisissement des Banques centrales nationales, même si celles-ci ont un rôle à jouer au sein du Système Européen de Banques Centrales (SEBC).

L'action financière de l'État dans l'économie se fait cependant sentir bien au-delà de ces deux domaines. L'existence d'un secteur public, certes plus limité aujourd'hui qu'il ne l'a été naguère, mais resté important, les contrôles, directs ou indirects, que l'État exerce au nom de l'intérêt général, les moyens d'action financière de toute nature qu'il met en œuvre, lui confèrent une capacité d'influence et d'orientation importante.

Le ministère des Finances et la Banque de France restent aujourd'hui encore les deux institutions clefs du pouvoir financier national, mais leur action est aussi complétée, relayée, diffusée par une nébuleuse d'organismes financiers qui agissent sous leur contrôle ou évoluent dans leur mouvance, et qui constituent ce qu'on pourrait appeler le secteur financier public et semi-public.

De plus, ce schéma institutionnel, plus proche à beaucoup d'égards du réseau que de la pyramide hiérarchique, devrait pour rendre compte du fonctionnement réel de l'État financier, être lui-même complété par une analyse sociologique qui prenne en compte non seulement les différents modes de concertation entre institutions publiques ou privées, mais aussi les relations personnelles existant entre responsables.

Chapitre 1

Le Trésor : une institution en mutation

« *Une machine de pouvoir* »
Yves Mamou, 1987.

495. Paradoxe étonnant : une des institutions majeures de notre vie administrative et financière – placée au centre de la toile et participant à toutes les décisions importantes – est aussi l'une des plus difficiles à définir. Tout le monde connaît le Trésor Public pour lui avoir un jour ou l'autre versé son dû en rédigeant un chèque à son ordre. Mais cette notion d'apparence familière dissimule en fait une grande complexité.

Il s'agit dans les faits d'une administration particulièrement complexe structurée en réseau avec à sa tête une Direction générale du Trésor et de la politique économique créée par un décret du 15 novembre 2004 et regroupant les anciennes Direction du Trésor, Direction des relations économiques extérieures et Direction de la Prévision. Cette nouvelle administration financière, qui a pris le nom de *Direction générale du Trésor* depuis un décret du 18 mars 2010, constitue, selon la formule utilisée par un ministre des Finances en juin 2004, « un grand service de politique économique ».

Section 1

Un rôle et des structures en voie d'évolution

496. Le Trésor a été une création progressive dont l'origine remonte à la Monarchie.

L'État a conquis en plusieurs étapes son indépendance financière. Le XIII^e siècle a vu la séparation des fonds publics et du patrimoine personnel du Roi ; la Révolution a consacré l'émancipation de l'État en matière de recouvrement fiscal ; le XIX^e enfin a été marqué par la mise en place d'une véritable administration du Trésor. En 1814, le Baron Louis créa le bureau du mouvement général des Fonds, devenu ensuite sous cette appellation une direction du ministère des Finances. Ce titre subsistera jusqu'en 1940, date à laquelle on lui substituera le terme actuel de Direction du Trésor.

Mais cette évolution n'a jamais donné lieu à la création d'une institution autonome, qui aurait été le pendant de la Banque de France, elle-même créée en 1800. Contrairement à cette dernière, le Trésor ne possède pas une

personnalité juridique distincte de l'État. Louis Trotabas, cultivant le paradoxe, pouvait ainsi écrire que « Le Trésor présente cette originalité majeure de ne pas exister ». Et pourtant, l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrait bien l'existence de cette institution juridiquement insaisissable, puisque dans son article 15, elle stipulait que « Le Trésor Public exécute sous la responsabilité de l'État des opérations de trésorerie ».

À quoi tient alors cette ambiguïté ? À ce que l'on utilise deux définitions du Trésor. Le *terme de Trésor*, en tant que structure administrative, est en effet susceptible de *deux acceptions différentes* qui sont toutes deux employées : l'une large, et qui englobe de multiples services, l'autre au contraire beaucoup plus restreinte.

Dans sa version exhaustive, la définition organique du Trésor pourrait être la suivante : un ensemble de services financiers relevant de l'État, placés sous l'autorité du ministre des Finances, et organisés sur une base territoriale. Cette version « éclatée » comprendrait aussi bien la Direction Générale du Trésor proprement dit que le Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel ainsi que les postes comptables du Trésor Public, qui constituent les services extérieurs du Trésor¹ (qui sont organisés selon une hiérarchie territoriale). Ces derniers appartiennent à la Direction générale des finances publiques.

Dans une acception plus restreinte – et c'est celle que nous adopterons ici – le Trésor est l'une des trois grandes directions clefs du ministère des Finances (les deux autres étant la Direction du Budget et la Direction générale des finances publiques). On peut le définir comme « une Direction de l'Administration centrale du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget dont la mission fondamentale est de participer, sous l'autorité du Ministre, à l'élaboration et à la conduite de la politique financière, y compris dans sa dimension européenne et internationale² ».

Particularité de cette Direction : elle ne comporte pas de services extérieurs. Les comptables directs du Trésor, avec leur organisation territoriale, relèvent, en effet, de la Direction générale des finances publiques. La Direction générale du Trésor appartient exclusivement à l'administration centrale.

Elle comprend actuellement cinq services centraux :

— le service du financement de l'économie qui a notamment en charge les établissements de crédit, les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, le logement, les entreprises et marchés financiers et les assurances ;

— le service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes a pour fonctions : diagnostic et prévisions macroéconomiques, affaires européennes, politiques macroéconomiques.

— le service des politiques publiques produit les comptes prévisionnels des administrations publiques et, en relation avec la Direction du Budget, le programme de stabilité remis à la Commission européenne.

— le service des affaires multilatérales et du développement centralise tous les problèmes de relations financières avec les pays en développement et assure notamment le secrétariat du « Club de Paris » (rééchelonnement de la dette

1. V. *supra*, n° 157.

2. Définition figurant dans un organigramme de la Direction du Trésor, cité par F. Eck, *La Direction du Trésor*, PUF « Que sais-je ? » n° 2342, p. 12.

publique de certains de ces pays) ; prépare les réunions des sommets internationaux et a en charge les questions relatives à l'Organisation Mondiale du Commerce ainsi que celles relatives à la politique agricole extérieure au commerce et au développement.

— le service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises s'occupe du financement international des entreprises, des relations économiques bilatérales. Il a également la tutelle d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux.

Il a par ailleurs été créé deux agences rattachées au directeur du Trésor. L'une d'elles appelée *Agence France-Trésor* est une agence de la dette ; elle a en charge la politique d'émission de la dette de l'État et la gestion de sa trésorerie ; cette institution a été créée par un arrêté du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 8 février 2001 et a pour fonctions la prévision et la gestion de la trésorerie, la définition de la stratégie d'endettement, la gestion opérationnelle de la dette et des risques, l'analyse macroéconomique et financière, la collecte et la diffusion d'informations, les actions de coopération internationale.

La seconde agence, créée à la fin 2003, est l'*Agence des participations de l'État* ; elle se substitue à l'ancien « service des participations ». Elle exerce la tutelle financière de l'État sur les entreprises publiques et a en charge les procédures de financement des entreprises privées.

Il convient de souligner également que l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, créée par arrêté du 23 avril 2007, est rattachée à la fois au Directeur général du Trésor et au Directeur général des finances publiques. Cette agence a pour missions de « sensibiliser les acteurs publics aux enjeux attachés aux actifs immatériels de l'État ; faciliter la prise en compte de ces enjeux et l'adoption de nouveaux modes de gestion au sein de l'administration ; accompagner les administrations et les établissements publics pour la définition de nouvelles stratégies et la conduite de projets concrets de valorisation de leur patrimoine immatériel ».

La simple description des structures ne suffit pas à expliquer le rôle et l'influence exceptionnelle dont a bénéficié, et bénéficie encore assez largement la Direction générale du Trésor. L'organe administratif le plus important de notre vie nationale, a-t-on pu dire... Cette importance tient d'abord aux hommes. Le Trésor est une direction d'état-major, il compte une majorité de cadres A, et les énarques (Inspecteurs des Finances en mobilité, et administrateurs civils) y jouent un rôle déterminant. Direction d'état-major, le Trésor se considère surtout comme une direction d'excellence : un « quatrième grand corps », comme l'écrit J.-F. Eck³, en tout cas un club très fermé, dont la moyenne d'âge est peu élevée et dont les membres jouissent de compétences reconnues, au niveau international comme au niveau national.

Au sommet de la pyramide, le Directeur général du Trésor. Fonction de pouvoir s'il en est. Interlocuteur privilégié du Ministre, il répond aussi de sa Direction devant le Premier ministre et le Président, par exemple au moment de la préparation des grands sommets internationaux⁴. Un des instruments de son

3. J.-F. Eck, *op. cit.*, p. 25.

4. Y. Mamou, *op. cit.*, p. 174.

pouvoir consiste dans ce qu'on appelle la « note Trésor » qui peut concerner une grande variété de sujets et qui, lorsqu'elle a pour destinataire direct le Ministre, porte fréquemment la marque personnelle du Directeur. Mais l'influence de celui-ci s'étend bien au-delà du ministère des Finances et du cercle de l'administration d'État. Il dispose d'un poids spécifique vis-à-vis d'institutions que sa direction contrôle ou qui sont dans sa mouvance, comme par exemple la Caisse des Dépôts. Il constitue pour la Banque de France un interlocuteur nécessaire et écouté, même si, dans le passé, il ne parvenait pas toujours à lui imposer les décisions qu'il jugeait souhaitable⁵. Il fait partie de ces « hommes d'influence » avec qui le secteur privé, à son plus haut niveau, entretient des relations. Et enfin, dans le domaine international – politique monétaire, aide extérieure, rééchelonnement de la dette, coordination des politiques économiques – il assume des responsabilités particulières qui l'amènent à multiplier ses déplacements à l'étranger, mais qui ont aussi valu à la fonction et aux hommes qui l'ont occupée une crédibilité extérieure reconnue.

La Direction générale du Trésor est d'abord un état-major performant. Cependant, la qualité des hommes, et l'autorité personnelle de celui qui la dirige ne suffisent pas à expliquer son influence. (Cette situation d'excellence et cette compétence collective ayant d'ailleurs pour contreparties l'exposition à la critique et les risques qu'engendre toute vision globale et rationalisée des phénomènes).

L'importance stratégique de cette direction tient au rôle qu'elle a été amenée à jouer dans le maintien des grands équilibres monétaires et financiers. Certes, cette fonction, la DGT ne la remplit pas seule : faute de services extérieurs, elle doit compter sur un appareil d'exécution qui échappe à son autorité directe. Elle travaille en concertation constante avec la Banque de France. Elle collabore étroitement avec les autres directions du ministère des Finances : Direction du Budget, Direction générale des finances publiques. Elle utilise, mais dépend aussi d'un réseau d'alliés qui servent de relais. Bref, elle remplit une fonction de synthèse, très caractéristique du modèle français de finances publiques, et qui la conduit à exercer des activités de gestion, d'impulsion, et de tutelle.

Mais ce modèle est lui-même aujourd'hui en mutation, et la DGT, tout en s'adaptant dans certains domaines aux conditions nouvelles de l'environnement (en matière de gestion de la dette publique, par exemple), ne dispose plus dans d'autres, de tous les moyens qui avaient naguère forgé sa puissance.

Le Trésor, aujourd'hui, a une mission permanente : il est et reste l'agent financier de l'État. Il joue, par ailleurs, un rôle important en matière de relations financières internationales, et il continue d'être le pilote de la politique économique, même si dans ce domaine, le retour à une économie de marché, qui plus est transnationale, lui a imposé un désengagement certain.

5. Pour un exemple de « blocage » opposé par la Banque de France à une demande du Trésor, cf. Y. Mamou, *op. cit.*, p. 126.

Section 2

La mission permanente : le Trésor, agent financier de l'État

497. Mission essentielle : le Trésor doit assumer la couverture des charges de l'État. Ce rôle implique naturellement une fonction de caisse, prise en charge par les comptables du Trésor (dépendant, rappelons-le à nouveau, de la Direction générale des finances publiques). Les mouvements de fonds, qui justifiaient jusqu'en 1939 l'ancienne appellation de la Direction du Trésor, sont aujourd'hui considérablement facilités par l'informatique. Le Trésor possède à la Banque de France un compte-courant qui sert à alimenter, par de simples jeux d'écritures, les caisses des comptables publics. Lorsque ceux-ci ont besoin de fonds, le Trésor débite son compte-courant à leur profit. Tous les mouvements de fonds du Trésor sont donc retracés dans un compte unique qui est tenu par la Banque de France pour le compte du Trésor. C'est une situation qui est particulière à la France et qui n'existe pas dans d'autres pays comme les États-Unis. Le Trésor américain dispose, par exemple, de comptes distincts dans plusieurs établissements bancaires. Autre particularité : *ce compte ne doit jamais être à découvert*, ou comme on le dit, « être en rouge ». L'État ne saurait se trouver en situation de cessation de paiement. Le Trésor – et c'est une de ses missions principales – doit donc veiller à l'alimentation et à l'équilibre de la trésorerie. Le problème peut aujourd'hui paraître théorique, en raison du perfectionnement des techniques de financement et des ressources offertes par le marché financier, mais il s'est posé à plusieurs reprises dans l'histoire de notre pays – sous la III^e et sous la IV^e République.

Cette fonction du Trésor pose plusieurs questions. Première question : Quels sont les différents besoins de trésorerie ? Quels types de déséquilibres le Trésor doit-il pallier ? Deuxième question : Comment est-il informé de l'état de la trésorerie ? Dispose-t-il de tableaux de bord efficaces ? Troisième question : Comment peut-il répondre aux besoins et à quelles sources de financement peut-il faire appel ?

§ 1. Les différents types de déséquilibres

498. Le Trésor doit faire face à deux types de situations, qu'il faut bien distinguer.

Il doit d'abord faire face à des besoins *temporaires*. La trésorerie de l'État n'est pas différente à cet égard de celle d'un particulier ou d'une entreprise : elle subit au cours de l'année des fluctuations dues au décalage entre le rythme des dépenses et celui des recettes.

Certaines de ces fluctuations, liées à l'exécution du budget, sont prévisibles et permettent d'établir un profil statistique de trésorerie. Ainsi les dépenses sont-elles beaucoup plus importantes pendant les trois dernières semaines de l'année – l'administration souhaitant consommer les crédits non reportables d'une

année sur l'autre, et pendant les trois premiers mois du nouvel exercice. Les dépenses reportées accélèrent alors sensiblement l'exécution des dépenses en début d'année. Les recettes de l'État sont elles aussi discontinues, mais avec un profil de perception différent de celui de l'exécution des dépenses. En dépit des mesures prises pour étaler le paiement de l'impôt (par exemple, pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, grâce aux tiers provisionnels ou à la mensualisation), il existe de très gros écarts dans le rythme de rentrée des recettes fiscales. Cette discontinuité entre dépenses et recettes est encore aggravée du fait de notre système recouvrement des impôts locaux, concentré sur les derniers mois de l'année (en dépit, là encore, de la mise en place progressive d'un système de paiements échelonnés). L'État, par l'intermédiaire d'un compte spécial du Trésor, doit faire tout au long de l'année l'avance de leurs impôts aux collectivités locales. D'où des charges importantes, et d'ailleurs bien connues, pour sa trésorerie.

Ces besoins temporaires peuvent être aussi des besoins imprévus. La date de versement du traitement des fonctionnaires, ou les mouvements de fonds de certains correspondants du Trésor, comme la sécurité sociale, peuvent engendrer des besoins provisoires.

Le décalage que nous venons de décrire entre rythme des rentrées et des dépenses de l'État soumet le Trésor à une alternance entre périodes de basses eaux (manque de ressources), et de hautes eaux (aisance financière). Il doit donc disposer en permanence d'un fonds de roulement qui lui permette de répondre aux besoins susceptibles d'apparaître. C'est le « matelas de sécurité » de l'État.

Les problèmes que l'on vient de mentionner sont, à proprement parler les vrais problèmes de trésorerie, ceux qui concernent l'ajustement infra-annuel. Ils sont importants pour la gestion du quotidien, et ils peuvent se traduire par des charges supplémentaires, en raison du coût des ressources à court terme à mettre en place. Mais le Trésor doit aussi faire face à un autre type de situation : celle qui résulte de l'existence des *déficits budgétaires*, et de la nécessité de trouver les ressources nécessaires pour les financer. Le problème est alors moins un problème de trésorerie proprement dit, même s'il peut compliquer ou aggraver à un moment donné la situation de cette dernière, que le problème du choix des instruments de financement, et de leur incidence à moyen et à long terme sur le budget de l'État et sur l'ensemble des paramètres économiques et monétaires.

Depuis 1974, toutes les lois de finances ont été exécutées avec un solde négatif. Cette situation, d'ailleurs, n'est pas propre à la France.

Mais là encore, un appel à la prudence s'impose. **La définition que l'on donne du « déficit budgétaire » peut varier.** Elle est susceptible de fausser les comparaisons internationales. Les États-Unis, par exemple, incluent dans les ressources du budget fédéral des prélèvements sociaux comptabilisés en France hors budget. Mais même sur un plan strictement national, la notion a besoin d'être rigoureusement définie et précisée, si on veut pouvoir en analyser rigoureusement les implications économiques et monétaires.

Le vocabulaire lui-même a varié pour qualifier l'excédent des charges budgétaires sur les ressources. Outre le terme même de déficit, la notion d'« impasse » est apparue en 1952 pour mettre en lumière l'importance des charges que le Trésor devait financer. Notons que le mot lui-même peut être pris dans deux sens très

différents. Dans le vocabulaire courant, il désigne une voie sans issue – autrement dit, transposé aux finances publiques, un excédent de dépenses qui ne se traduirait pas par un supplément ultérieur de richesses, et qui seraient donc génératrices d'inflation. Impasse et déficit sont alors pratiquement synonymes. Mais il y a une deuxième acception de ce mot : il s'applique au pari que fait un joueur de bridge concernant les cartes que ses adversaires ont probablement en mains. Dans ce sens, l'État, en acceptant provisoirement un excédent de charges, parie qu'il pourra à long terme rembourser ses dettes, grâce à l'accroissement du revenu national qu'il aura permis. L'impasse – et c'est ce sens qui lui a été donné au début des années 1950 – apparaît alors comme une simple anticipation des revenus de l'expansion. Définition plus politique que technique, et faisant de la nécessité une liberté... La loi organique du 1^{er} août 2001 utilise, elle, le terme de « découvert » budgétaire.

Mais ce qui compte en définitive, c'est moins la diversité des appellations que leur contenu réel, et l'usage que l'on en fait. Les concepts ne sont utiles qu'en fonction des objectifs de l'analyse à laquelle on les destine. Veut-on apprécier l'impact sur notre système économique et monétaire de l'ensemble des besoins publics, et de l'incapacité d'y faire face avec des ressources « ordinaires » ? Il faut alors prendre en compte la notion de déficit de l'ensemble des « administrations publiques », au sens que la comptabilité nationale donne à ce mot. Veut-on au contraire évaluer le montant des charges que l'État aura à supporter du fait du déficit de son seul budget ? Il faudra alors analyser soigneusement le solde d'exécution des lois de finances.

Mais celui-ci est lui-même susceptible de varier dans son montant, en fonction des éléments comptables que l'on retient pour l'évaluer.

Tout dépend des opérations que l'on prend en compte, et du moment auquel on se place pour déterminer le montant réel du déficit.

499. Les opérations prises en compte. On peut tenir compte pour évaluer le montant du déficit de la nature des dépenses inscrites dans les lois de finances, et distinguer dépenses définitives et opérations temporaires. On met ainsi en évidence deux soldes budgétaires – l'un qui concerne les dépenses « au-dessus de la ligne » pour utiliser la terminologie anglo-saxonne, c'est-à-dire les dépenses définitives, et l'autre, les dépenses « au-dessous de la ligne », opérations temporaires essentiellement constituées par des prêts ou des concours remboursables accordés par l'État.

Cette distinction entre deux types de soldes peut sembler logique, puisqu'elle regroupe séparément des opérations de même type et n'engage pas de la même façon les finances de l'État. Mais tout dépend en réalité du caractère effectif des remboursements escomptés. Il faut examiner au cas par cas les différentes opérations temporaires pour apprécier la nature et la portée exacte des engagements financiers qu'elles impliquent de la part de l'État.

500. Le choix du moment. Il est essentiel. L'existence d'un déficit, et surtout l'estimation exacte de son ampleur dépendent de la vision chronologique que l'on adopte.

L'optique est d'abord différente selon que l'on tient compte de la prévision ou de l'exécution budgétaire. Autrement dit, du déficit tel qu'il est prévu dans la loi de

finances initiale, ou tel qu'il apparaît définitivement lorsque cette loi de finances, éventuellement complétée par des collectifs, aura été complètement exécutée. Depuis 1975, toutes les lois de finances ont été exécutées avec un solde négatif. Les écarts enregistrés entre prévisions et réalités ont eu tendance à s'accroître sensiblement ces dernières années. Les rentrées fiscales réelles, *ont considérablement varié*, rendant ainsi illusoire les projections faites au moment de la présentation du budget. Le véritable déficit ne peut donc s'apprécier et s'évaluer qu'une fois le budget exécuté, les rentrées fiscales réelles ayant été comptabilisées, et le niveau des dépenses effectives estimé avec précision. Les procédures de régulation budgétaire, qui sont aujourd'hui en vigueur, et notamment les gels provisoires et annulations de crédits en cours d'année, ne permettent pas toujours de compenser les moins-values fiscales.

Mais, même en raisonnant dans le cadre de l'exécution d'un budget, on peut aboutir à une estimation variable du montant réel du déficit, *selon les méthodes comptables que l'on utilise*. Il y a, en effet, deux manières d'analyser les résultats enregistrés au cours d'une année donnée : la méthode de l'exercice et celle de la gestion. Dans le premier cas, on compare la prévision budgétaire avec l'exécution réelle, quelle que soit l'année durant laquelle elle a été effectuée. C'est la méthode utilisée par la loi de règlement, et elle permet, en effet, de mesurer la réalité de l'écart entre ce qui avait été proposé et ce qui s'est réellement passé. Dans le second cas, on compare la prévision budgétaire avec les opérations effectivement enregistrées au cours de l'année civile (celle-ci étant d'ailleurs légèrement prolongée en amont et en aval : certaines dépenses qui figurent sur un état annexé à la loi de finances peuvent être payées par anticipation dans les deux mois précédant le début de l'année civile ; et inversement, les autorisations de dépenses d'une année peuvent être visées par les comptables jusqu'à la fin du mois de février de l'année suivante). Cette forme de comptabilité est retracée dans les situations résumées des opérations du Trésor.

Selon que l'on utilise l'une ou l'autre méthode, on constate des différences entre soldes. Cet écart, très variable, peut atteindre parfois des chiffres importants : en 1987, par exemple, le solde négatif de l'exercice avait été de - 137 milliards, alors que le solde de gestion, lui aussi négatif, était de - 102 milliards. Cet écart s'explique notamment par le montant exceptionnel des dépenses reportées de 1987 sur 1988. Il est difficile de mesurer à l'avance l'ampleur du solde de gestion, car tout dépend très largement du rythme d'exécution de la dépense en fin d'année. Mais il est évident qu'en jouant sur le rythme, il est possible de présenter un solde de gestion amélioré par rapport à ce qu'il aurait dû être normalement. La situation inverse peut d'ailleurs se présenter en cas d'excédent imprévu de recettes. Le ministère des Finances peut alors décider de reporter sur l'année à venir des recettes qui auraient dû être normalement « budgétées » sur l'année précédente. C'est ce qui s'est passé en 1999 avec certaines recettes « non fiscales », transférées sur le budget 2000. C'est une pratique assez courante, notamment pour les opérations dites de « fin de gestion », mais qui démontre une fois de plus que la technique fait toujours sa place au politique.

§2. L'information du Trésor

501. Le Trésor, pour faire face à sa mission, doit non seulement disposer d'informations détaillées sur l'exécution des opérations budgétaires de l'État, mais il doit aussi pouvoir faire des prévisions de trésorerie à court terme, et déterminer ainsi les moyens les moins coûteux d'y faire face. Le Trésor se trouve à cet égard dans la situation des banques ou des grandes entreprises : il doit gérer sa trésorerie.

S'agissant d'information, le Trésor dispose notamment aujourd'hui des situations qui sont périodiquement élaborées par la Direction générale des finances publiques. Ces données sont organisées en fonction de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État et sont produites sur la base de son nouveau plan comptable.

On rappellera toutefois que jusqu'à la présentation du budget sous la forme prévue par la LOLF du 1^{er} août 2001, c'est-à-dire 2006, le document le plus connu, fourni par la Direction générale de la comptabilité publique⁶, était la *situation résumée des opérations du Trésor – SROT –* qui existait depuis 1936. Jacques Rueff – alors Directeur du mouvement général des fonds – en fut l'initiateur. Les responsables des finances publiques souhaitaient, en effet, pouvoir disposer d'un instrument de travail qui leur permette de suivre rapidement la réalisation des dépenses et des recettes de l'État. Jusqu'alors, il fallait attendre la publication annuelle du compte général de l'administration des finances, et des documents qui accompagnaient le projet de loi de règlement.

La SROT était publiée mensuellement. Elle permettait une meilleure connaissance des flux financiers publics et constituait à la fois un instrument d'information de l'opinion publique (dont l'utilité était très limitée en dépit des efforts de « vulgarisation » faits par le ministère des Finances) et un instrument de gestion qui fournissait des informations de trois ordres :

- Elle permettait de suivre l'évolution des charges du Trésor.
- Elle renseignait sur la manière dont les charges du Trésor avaient été financées, et sur le caractère monétaire ou non du financement.
- Enfin, elle dressait un bilan financier de l'État, en retraçant les « éléments de l'actif financier et de l'endettement ». Bilan d'ailleurs incomplet puisqu'il ne comptabilisait pas les immobilisations corporelles, et qu'il excluait les opérations des budgets annexes.

Par ailleurs, le ministère des Finances publiait des situations mensuelles des opérations du Trésor (SMOT) qui permettaient un « suivi rapproché » de l'exécution des lois de finances et des opérations de trésorerie. Ces dernières étaient analysées en termes de flux et de variation de la dette.

Aujourd'hui, la SROT et la SMOT, ainsi d'ailleurs que le tableau synthétique des opérations du Trésor (TSOT) ont été remplacés par les situations mensuelles de l'État (SME) qui intègrent l'ensemble des informations jusqu'alors fournies.

La situation mensuelle de l'État (SME) présente chaque fin de mois, sur le modèle de la LOLF, un *cumul* des opérations comptabilisées dans les comptes

6. Qui, on le rappelle, a fusionné avec la direction générale des impôts au sein de la direction générale des finances publiques.

de l'État depuis le début de l'année. Ce document présente des informations qui concernent tout à la fois des aspects budgétaires, patrimoniaux et de trésorerie. On y trouve une présentation commentée du solde d'exécution budgétaire en fin d'exercice, des recettes et des dépenses du budget général (par missions et programmes ainsi que par titres et catégories), des prélèvements sur recettes et des fonds de concours, des opérations des comptes spéciaux, des flux de trésorerie et de la dette.

Le Trésor dispose ainsi de données fournies par le service comptable de la Direction générale des finances publiques mais il convient également de souligner qu'il établit aussi ses propres prévisions, à horizon progressivement rapproché dans le temps⁷.

Il s'agit d'abord de prévisions annuelles, qui tiennent compte du profil moyen d'exécution constaté au cours des années précédentes. Ce profil est ensuite corrigé par les éléments jugés spécifiques de l'année à venir, qu'il s'agisse des variations envisagées de l'activité économique, ou des changements à intervenir dans les dépenses ou les recettes.

Les prévisions annuelles débouchent elles-mêmes sur des prévisions trimestrielles. Celles-ci sont elles-mêmes remises à jour chaque semaine, sur la base du rythme d'exécution réellement constaté.

Enfin, il reste une prévision au jour le jour, établie quotidiennement, dans le cadre des prévisions précédentes, sur la base d'informations recueillies auprès d'une série d'interlocuteurs qui constituent un véritable réseau informel.

Ces instruments, indispensables à une bonne gestion de la trésorerie, sont depuis quelques années rendus plus efficaces par la mise en place de nouveaux systèmes informatiques comme par exemple le Système d'information France Trésor (SIFT).

L'enjeu de l'amélioration du système est important. Le coût pour le Trésor d'une partie des ressources qu'il se procure en dépend. Il doit certes être en mesure de faire face à tout moment aux besoins de la trésorerie, mais il doit aussi veiller au niveau du solde du compte-courant qu'il possède auprès de la Banque de France. Ce solde est certes rémunéré, mais il peut arriver que le coût des ressources qui l'alimentent dépasse la rémunération ainsi obtenue, entraînant pour le Trésor des charges inutiles. Une gestion « au plus près » est donc nécessaire, et doit nécessairement s'appuyer sur des informations et des prévisions aussi fiables que possible.

7. V. O. Godron, *Le Trésor et le financement de l'État*, op. cit., p. 68-74.

Situation mensuelle budgétaire au 31 mai 2013

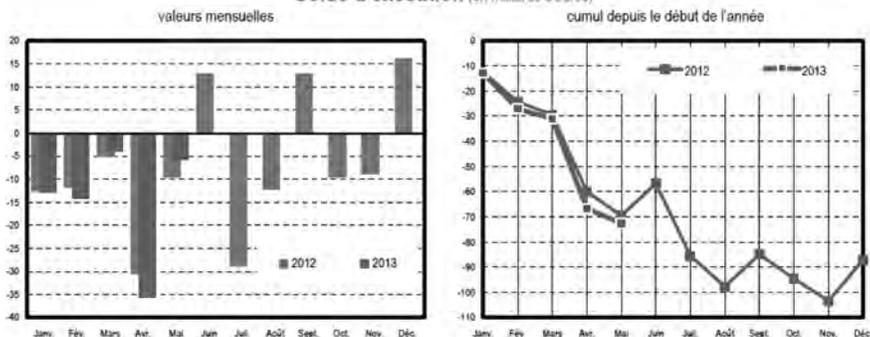
Solde	<p>Le solde général d'exécution s'établit à fin mai à -72,6 Md€ contre -69,6 Md€ à fin mai 2012. Cet écart s'explique principalement par la perception, début 2012, de 2,6 Md€ de recettes liée à l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 800 MHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public (fréquences dites « 4G »). Il s'explique également par l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour 1,6 Md€ et la dotation au Mécanisme européen de stabilité pour 3,3 Md€.</p>
Dépenses	<p>Au 31 mai 2013, les dépenses (budget général et prélèvements sur recettes) atteignent 169,4 Md€ (163,9 Md€ hors dépenses exceptionnelles présentées ci-dessous) contre 159,5 Md€ au 31 mai 2012.</p> <p>Une augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) est intervenue en mars 2013 pour un montant de 1,6 Md€. Une troisième tranche d'apport en capital au Mécanisme européen de stabilité (MES) a par ailleurs été versée par la France en avril 2013 pour un montant de 3,3 Md€. Ces deux opérations, de nature financière, ne pèsent pas sur le déficit public au sens de Maastricht.</p> <p>Ces deux dépenses exceptionnelles expliquent l'évolution dynamique des dépenses de fonctionnement à fin mai.</p> <p>Ce montant est conforme à la prévision de dépenses de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013. Les dépenses de personnel hors pensions restent globalement stables par rapport à 2012. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'élève à 12,2 Md€ à fin mai 2013 (10,8 Md€ à fin mai 2012) en raison notamment du paiement exceptionnel en janvier 2013 de deux budgets rectificatifs au titre de l'année 2012 pour un montant de 0,6 Md€.</p>
Recettes	<p>Au 31 mai 2013, les recettes du budget général (nettes des remboursements et dégrèvements) s'établissent à 117,6 Md€ contre 111,2 Md€ à fin mai 2012.</p> <p>À fin mai, les recettes fiscales nettes sont en hausse de plus de 7 Md€ par rapport à 2012 ce qui témoigne d'une amélioration des encaissements par rapport au mois d'avril. Les rentrées fiscales sont néanmoins relativement volatiles d'un mois sur l'autre. Comme indiqué à la représentation nationale lors du débat d'orientation des finances publiques, l'évolution globale des recettes fiscales nettes présente un aléa baissier par rapport aux prévisions présentées dans le programme de stabilité, débattu au Parlement mi-avril.</p> <p>S'agissant des recettes non fiscales, l'écart constaté à fin mai, par rapport à l'exécution 2012, résulte, pour l'essentiel, d'une recette exceptionnelle enregistrée en janvier 2012 par le budget général, liée à l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 800 MHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un réseau radioélectrique mobile ouvert au public (fréquences dites « 4G »).</p>
Comptes spéciaux	<p>Le solde des comptes spéciaux s'établit à -20,85 Md€ à fin mai 2013 contre -21,2 Md€ à fin mai 2012.</p>

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Solde (hors FMI)

en millions d'euros	2011	2012	Niveau à la fin mai		mai 13 / mai 12	
Solde du budget général	-90 092	-88 166	-43 954	-48 319	-51 789	
Dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	365 318	374 171	152 729	169 484	169 359	6,2%
Recettes (nettes des remboursements et dégrèvements)	275 226	286 014	108 775	111 165	117 570	5,8%
Solde des comptes spéciaux	-826	1 005	-24 418	-31 240	-20 850	
dont avances aux collectivités territoriales	696	1 089	-23 856	-21 664	-22 572	
Solde général d'exécution	-90 718	-87 161	-68 370	-68 599	-72 639	

Solde d'exécution (en milliards d'euros)



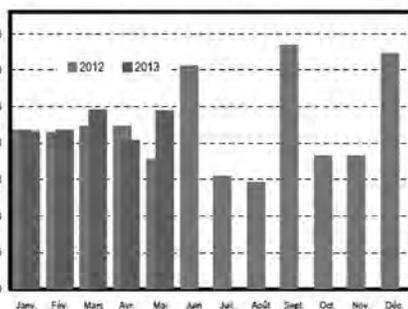
Recettes (nettes des remboursements & dégrèvements)

en millions d'euros	Exécution	Programme de stabilité	Niveau à la fin mai		Variations à la fin mai	
	2012	2013	2012	2013	2013/2012 Périmètre courant	2013/2012 Périmètre constant
	Recettes fiscales - nettes (1)	268 438	290 367	195 701	112 775	6,7%
Impôt sur le revenu - net (2)	59 480	70 820	28 966	33 205	14,6%	14,6%
Impôt sur les sociétés - net (1)(2)	40 832	51 422	7 698	10 053	32,3%	15,4%
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13 498	13 319	5 358	5 201	-2,9%	-2,9%
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - nette (1)	133 403	136 715	55 514	56 366	1,5%	1,5%
Autres recettes fiscales - nettes (1)	21 224	18 091	8 265	7 950	-3,8%	7,1%
Recettes non fiscales	14 110	13 910	8 921	3 482	-29,2%	-25,6%
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	282 548	304 277	110 922	116 257	5,1%	5,1%
Fonds de concours	3 467	3 320	543	1 313	ns	ns
Recettes du budget général (y compris fonds de concours)	286 014	307 597	111 165	117 570	5,8%	5,7%

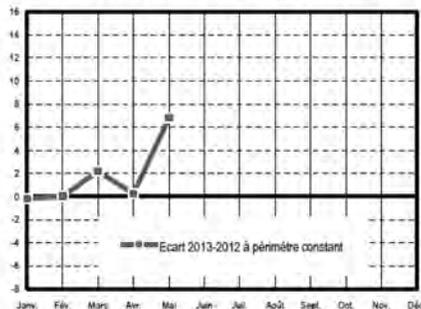
(1) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements; (2) Recettes d'impôt sur le revenu nettes des remboursements et des dégrèvements dont ceux relatifs à la prime pour l'emploi; (3) Hors CSB

Recettes fiscales nettes (en milliards d'euros)

valeurs mensuelles

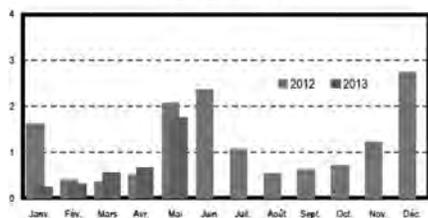


écart 2013-2012 (cumul depuis le début de l'année)

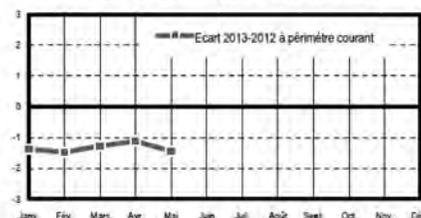


Recettes non fiscales (en milliards d'euros)

valeurs mensuelles



écart 2013-2012 (cumul depuis le début de l'année)



Avertissement : les pourcentages d'évolution ne sont pas significatifs lorsque le nombre figurant au dénominateur est petit et, de ce fait, ne sont pas affichés (mention « ns »).

Dépenses (hors remboursements & dégrèvements)

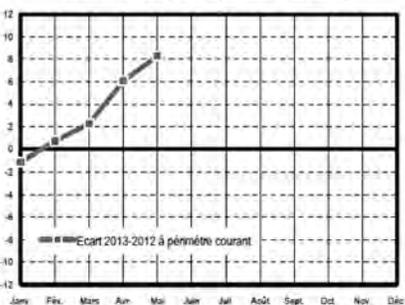
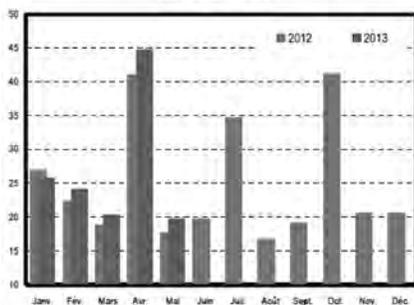
en millions d'euros	Execution		Niveau à la fin mai		Variations à la fin mai	
	2012	2012	2012	2013	Périmètre courant	Périmètre constant
Dotation des pouvoirs publics	992	997	997	991	-0,6%	-0,6%
Dépenses de personnel	118 945	49 800	49 800	50 815	2,0%	2,4%
Dépenses de fonctionnement (1)	54 896	20 273	20 273	26 877	32,6%	31,4%
Charges de la dette de l'État	46 303	19 134	19 134	19 898	4,0%	4,0%
Dépenses d'investissement	11 028	4 887	4 887	5 167	5,7%	5,6%
Dépenses d'intervention	66 153	30 933	30 933	30 443	-1,5%	-1,4%
Dépenses d'opérations financières	1 218	684	684	790	15,5%	15,5%
Dépenses du budget général (1)	299 535	126 708	126 708	134 985	6,5%	6,5%
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	55 584	21 931	21 931	22 214	1,3%	1,3%
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19 052	10 846	10 846	12 160	12,1%	12,1%
Prélèvements sur recettes	74 636	32 776	32 776	34 374	4,9%	4,9%
Dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	374 171	159 484	159 484	169 359	6,2%	6,2%

(1) Y compris versement à la Banque européenne d'investissement (BEI) et dotation du mécanisme européen de stabilité (MES)

Dépenses du budget général (en milliards d'euros)

valeurs mensuelles

écart 2013-2012 (cumul depuis le début de l'année)



Lois de finances – exécution (hors FMI)

en millions d'euros	2011			2012			2013
	LFI	LFR4	EXE	LFI	LFR3	EXE	LFI
Dépenses	363 194	365 149	365 318	368 482	374 237	374 171	378 768
Prélèvements sur recettes	73 578	74 131	74 067	74 457	74 641	74 635	76 128
Dépenses du budget général (1)(2)	289 616	291 018	291 251	294 024	299 596	299 535	302 640
- dont dépenses financées hors fonds de concours	286 390	287 792	287 422	290 714	296 285	296 069	299 320
Recettes	274 981	273 222	275 226	294 114	287 433	286 014	316 145
Recettes fiscales nettes (3)	254 682	253 478	255 018	274 947	270 072	268 438	296 616
Recettes non fiscales	16 873	16 518	16 379	15 857	14 050	14 110	14 209
Fonds de concours	3 226	3 226	3 829	3 310	3 310	3 467	3 320
Solde des comptes spéciaux (4)	-3 426	-3 426	-626	-4 361	611	1 006	307
Dont avances aux collectivités territoriales	1 171	428	656	650	1 050	1 089	737
Solde général d'exécution (hors budgets annexes) (5)	-91 639	-95 352	-90 710	-78 729	-96 154	-87 150	-82 317
Pour mémoire : remboursements et dégrèvements	82 153	85 552	84 395	85 438	91 612	90 559	96 163

(1) hors remboursements et dégrèvements (2) le montant des dépenses financées par les fonds de concours est égal, par convention, à celui des recettes excédentaires à ce titre (3) nettes des remboursements et dégrèvements (4) hors FMI

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

§3. Les moyens de financement

502. Le problème de la couverture financière des besoins de l'État n'est pas nouveau. Il se pose véritablement lorsqu'il ne s'agit plus d'un simple ajustement provisoire, infra-annuel, entre dépenses et recettes mais bien lorsqu'il faut assurer le financement d'un déficit budgétaire.

Cette question – comment faire face aux besoins au-delà des ressources normales, c'est-à-dire de l'impôt – en appelle d'autres. Elle peut avoir, et elle a eu dans le passé, une dimension proprement *politique* : subordonner le sauvetage financier de l'État au bon vouloir des épargnants, et au-delà de ces derniers, des banques, conduisait ou risquait de conduire à remettre en cause les choix du suffrage universel. Tel a été le sens de la crise financière de 1925-1926. Après la Première Guerre mondiale, et en raison des charges nouvelles pesant sur le Trésor, il avait fallu mobiliser très largement les ressources existantes, c'est-à-dire drainer la petite épargne. Ceci fut fait grâce à la mise en place d'un vaste réseau de souscription, et aux avantages dont on assortit les Bons du Trésor. Mais cette politique fut en quelque sorte victime de son succès. L'ampleur prise par cette dette à court terme, la dette flottante, allait en effet rapidement poser le problème de son remboursement. Étant donné le déficit chronique des finances publiques à cette époque, les bons venus à échéance ne pouvaient être remboursés que si de nouvelles souscriptions étaient obtenues. L'État se trouvait ainsi à la merci du « plébiscite des porteurs de bons ». Si la confiance dans son crédit, et dans la stabilité de la monnaie, était assurée, le renouvellement se faisait aisément. Sinon une crise financière se déclenchait avec toutes ses conséquences, et le problème ne pouvait alors être résolu qu'en faisant appel aux avances de la Banque de France – généralement grâce à un relèvement du plafond de ces avances, procédé non seulement inflationniste, mais surtout synonyme de faillite de l'État. Le remède à cette situation, ce fut la politique de Poincaré en 1926 qui créa la Caisse autonome d'amortissements. Cette Caisse était chargée de rembourser progressivement une partie de la dette à court terme et, d'autre part, de la consolider, c'est-à-dire de la transformer en emprunts à plus long terme.

Ce type de rapports de force qui, en France, avant la Seconde Guerre mondiale, avait opposé pouvoir politique et pouvoir économique, est aujourd'hui périmé, et appartient à une époque révolue. Mais la fonction de financement de l'État soulève d'autres problèmes.

Elle a d'abord nécessairement une dimension monétaire. On a longtemps exigé du Trésor qu'il contribue à la politique globale de maîtrise de la masse monétaire, en « dosant » financement monétaire et financement non monétaire du déficit. Mais la définition de ce qu'on appelle « la contrepartie Trésor » des composantes de la masse monétaire était critiquable. La signification même de la distinction entre financement monétaire et non monétaire en était affaiblie, et le Trésor, en dépit des commodités apparentes que lui offrait une définition incomplète des financements « monétaires », en était parfois réduit à privilégier par prudence les emprunts obligataires, au risque de réaliser une ponction excessive sur le marché financier. La réforme des agrégats monétaires, appliquée à partir de 1987, est désormais, en ce qui concerne « la contrepartie

Trésor », beaucoup plus proche de la vérité. Elle a, d'une certaine façon, libéré le Trésor des contraintes que lui imposait sa contribution forcée au pilotage de la création monétaire, lui permettant de se recentrer sur ce qui est sa fonction propre : mettre en œuvre des financements aussi sains que possible du déficit budgétaire. Il n'en reste pas moins que les opérations de l'État et les techniques de financement utilisées par le Trésor, ont des incidences sur la création monétaire au niveau national. Certes, la fonction de financement qui est impartie au Trésor est théoriquement autonome. Comme l'aurait dit G. Jèze : il y a des charges publiques, il faut les couvrir. Mais cette autonomie ne peut rester indifférente aux conséquences qu'impliquent sur le plan monétaire les moyens employés.

Ce qui est vrai pour la création monétaire l'est aussi pour l'activité économique. Le financement de l'État ne peut être dissocié du financement de l'ensemble de l'économie, même s'il est vrai qu'aujourd'hui l'internationalisation du marché des capitaux diminue considérablement les risques d'un « effet d'éviction »⁸. Mais un endettement excessif de l'État ou son incapacité à maîtriser la progression de sa dette ne sont pas sans conséquences. Le Trésor, compte tenu des pouvoirs et des moyens qui sont les siens, a donc une responsabilité particulière vis-à-vis des conditions de fonctionnement de l'économie, et sa politique se doit donc d'être cohérente.

Mais, s'agissant des moyens de financement, la véritable question – celle qui met en cause un modèle français qui a longtemps prévalu – est ailleurs. Le Trésor, c'est-à-dire, l'État, est-il un intervenant privilégié sur le marché financier, ou un acteur comme les autres se pliant aux conditions du marché et en acceptant la loi ?

Les trente dernières années ont consacré un changement profond dans la philosophie de l'action du Trésor. Comme on l'a noté, le financement de l'État est resté très longtemps « imprégné d'un esprit régalien », le Trésor disposant de ressources privilégiées pour faire face à sa mission fondamentale – assumer sous l'angle financier la continuité de l'État, et garantir son crédit. Mais les temps ont changé. Compte tenu de la croissance des charges de l'État, les techniques mises en place pour assurer une « alimentation » automatique du Trésor n'ont plus suffi à couvrir ses besoins. L'appel au marché s'est considérablement développé. Le contexte lui-même dans lequel la politique de financement du Trésor a évolué s'est aussi considérablement modifié. Notre environnement financier a subi une mutation fondamentale. La déréglementation et l'internationalisation des marchés de capitaux ont conduit à une mutation profonde des systèmes financiers nationaux. Au cours des années 1980, un nombre impressionnant d'instruments financiers aux caractéristiques de plus en plus sophistiquées ont été créés et se sont rapidement développés. La modification des conditions d'accès et d'intervention sur les différents marchés a permis à des opérateurs qui jadis s'ignoraient de se retrouver partenaires sur ces nouveaux instruments. Le Trésor a participé à cette évolution, en étant à la fois le bénéficiaire et l'acteur. Il a ainsi

8. Celui-ci, désormais, jouerait plutôt entre entreprises de « l'économie traditionnelle » et entreprises relevant de la « nouvelle économie ». Il peut exister entre elles une certaine concurrence sur le marché de l'argent. Les avatars de la « nouvelle économie » ont cependant incité les prêteurs à la prudence, et par là, atténué les risques d'éviction.

contribué, en étroite concertation avec les professionnels, à la modernisation du marché français des capitaux.

Pour résumer cette évolution, on pourrait dire que le Trésor, pour assurer son financement, a cessé d'avoir recours à des ressources privilégiées, faisant appel à la contrainte ou à des avantages spécifiques, et gère aujourd'hui des ressources « banalisées ». C'est un opérateur parmi d'autres sur le marché, mais sans aucun doute essentiel en raison du volume de ses besoins et de la qualité qui est attachée à sa signature. Sous la pression conjuguée de l'exigence croissante de rentabilité qui s'applique à tous les organismes d'État, et des règles de concurrence impliquées par les traités européens, le Trésor a opéré une mutation exemplaire de ses modes de financement.

A Le financement traditionnel du Trésor

503. Dans les années 1970, le Trésor disposait, pour se financer, de moyens spécifiques : en dehors des Bons du Trésor placés dans le public (les bons sur formules, voir *infra*, n° 514), il bénéficiait d'un système d'alimentation automatique grâce aux dépôts de ses correspondants ; les emprunts qu'il émettait comportaient des caractéristiques exorbitantes de droit commun et il pouvait compter tant sur les avances de la Banque de France que sur la contribution des banques sous la forme de souscription obligatoire de Bons du Trésor.

Ces moyens contribuent, aujourd'hui encore, au financement du Trésor, mais ou bien leur importance a sensiblement diminué, ou les techniques qu'ils impliquent ont été profondément transformées.

1. Les dépôts des correspondants du trésor et le phénomène du circuit

504. Le Trésor gère des comptes et reçoit des dépôts provenant d'un certain nombre de services, d'organismes et de personnes physiques. C'est ce qu'on appelle les correspondants du Trésor. L'article 141 du décret du 7 novembre 2012 **relatif à la gestion budgétaire et comptable publique** les définit ainsi : « Les personnes morales et physiques qui, soit en application des lois ou règlements, soit en vertu de conventions, déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au Trésor ou sont autorisées à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire des comptables publics de l'État ».

Ces dépôts représentent une masse financière importante. Ils sont traditionnellement classés en deux catégories.

a) Les correspondants obligatoires

505. Ce sont eux qui constituent, et de très loin, les masses financières les plus significatives (environ 90 % des dépôts des correspondants). Il est très difficile, sinon impossible, d'en dresser la liste exhaustive.

Y figurent, d'abord, des services de l'État non personnalisés mais dotés de l'autonomie financière, et parfois caractérisés par une gestion commerciale. Une partie non négligeable des dépôts obligatoires provient ainsi des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Entrent aussi dans cette catégorie, les collectivités locales et les établissements publics locaux, dont l'obligation est expressément prévue par l'article 26 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Il faut rappeler que, s'agissant des collectivités locales, l'obligation de dépôt représente la contrepartie des services que l'État leur rend, en leur avançant notamment, sur une base mensuelle, le produit des impôts locaux. Elle reflète aussi la méfiance de l'État envers toute gestion autonome de trésorerie de ces collectivités.

Le statut de correspondant obligatoire s'applique aux établissements publics administratifs, ainsi qu'à certains EPIC. Certains organismes, qui collectent les dépôts du public et bénéficient de la garantie de l'État, comme la Caisse des dépôts et consignations, sont eux aussi tenus de déposer une partie de leurs disponibilités auprès du Trésor.

Grâce à l'ensemble de ces dépôts, le Trésor draine en permanence une partie importante des disponibilités monétaires existantes. Le système a cependant évolué de plusieurs façons. Il a bénéficié d'une part d'une libéralisation limitée. Depuis la fin des années 1960, une évolution s'est fait jour dans les rapports du Trésor avec certains de ses correspondants : elle pourrait se définir comme une mise en liberté surveillée, permettant à ceux-ci d'utiliser plus librement leurs fonds. C'est le cas, par exemple, de la Caisse des dépôts mais aussi, bien que dans des proportions très limitées, des collectivités territoriales depuis 2004.

b) *Les déposants contractuels*

506. Il s'agit de fonds dont le dépôt est prévu par une convention passée avec l'État.

C'est grâce au système des correspondants que le Trésor avait pu constituer un véritable « circuit ». L'idée de base était simple. Le Trésor devait essayer de ramener dans ses caisses, pour les utiliser, les liquidités mises en circulation dans l'économie par les dépenses de l'État. L'existence d'un circuit monétaire devait permettre au Trésor de disposer en permanence de liquidités suffisantes, sans avoir besoin de recourir à des moyens de financement exceptionnels qui, en dernière analyse, auraient équivalu à une création de monnaie non gagée – autrement dit, à l'inflation.

Le phénomène du circuit ne peut être compris qu'en se référant au concept de monnaie lui-même. Il existe, en effet, plusieurs sortes de monnaies, et plusieurs types d'institutions financières qui ont chacune leur réseau (ou circuit) à l'intérieur duquel circule un instrument de règlement spécifique. *La monnaie Banque Centrale*, qui met en circulation les billets de banques et les monnaies métalliques. *La monnaie bancaire*, monnaie scripturale dont les règlements s'effectuent par des simples jeux d'écriture. Les Banques créent ainsi de la monnaie par l'intermédiaire des crédits qu'elles consentent. Et enfin, *la monnaie-Trésor*. Le Trésor, à travers son propre réseau et celui de ses correspondants, dispose, en effet, d'une autonomie monétaire partielle. Il crée sa propre monnaie, dont il garde le contrôle aussi longtemps qu'elle circule dans son réseau : elle transite à travers des institutions qui assurent automatiquement le mécanisme du retour. Ainsi, si le Trésor règle le traitement d'un fonctionnaire en virant une certaine somme au CCP de ce fonctionnaire, la somme virée change bien d'affectation comptable – elle passe du compte du Trésor au compte du particulier –, mais elle reste à la

disposition du Trésor. À une condition cependant : c'est que le particulier laisse cette somme, en tout ou en partie, sur son compte. S'il la retire, le circuit est alors « ouvert ». Cet exemple illustre les limites de l'autonomie monétaire du Trésor. La monnaie qu'il crée doit être à tout moment convertible en monnaie « banque centrale », puisque celle-ci est la seule qui puisse être échangée contre toutes les autres, et qu'elle assure les règlements entre les réseaux.

Ce qu'on appelle la liquidité du Trésor n'est donc pas autre chose que le niveau global de ses excédents en monnaie Banque centrale – niveau reflété par l'état de son compte-courant à la Banque de France. Lorsque le Trésor collecte davantage de ressources en provenance des autres réseaux qu'il n'en laisse partir, sa liquidité – autrement dit, le montant de ses avoirs en monnaie Banque centrale – est positive, et inversement. Ce sont les disponibilités de la Trésorerie de l'État en monnaie Banque centrale qui permettent de déterminer l'état d'équilibre de cette Trésorerie.

Le phénomène du circuit, et l'existence de déposants « captifs », permettent d'alimenter le Trésor « en vase clos », et de limiter les fuites. Mais si les besoins du Trésor en monnaie Banque centrale dépassent ses ressources dans la même monnaie, il lui faut alors se tourner vers les institutions financières extérieures – Banque de France ou ensemble du réseau bancaire. C'est alors que, sous certaines conditions, un risque inflationniste peut apparaître si les concours qu'obtient le Trésor débouchent sur une création monétaire susceptible d'engendrer une élévation excessive du niveau des prix.

Aujourd'hui, dans un contexte caractérisé notamment par la quasi-disparition de l'inflation et les possibilités de financement offertes par un marché largement internationalisé, la technique du circuit a perdu beaucoup de son intérêt. Outil macro-économique dans le cadre d'une gestion administrée, elle contribuait à la cohérence de l'ensemble. Cette nécessité n'existe plus dans les circonstances actuelles.

2. Les emprunts d'État et les politiques d'émission

507. Les emprunts d'État – schématiquement des emprunts à long terme par opposition aux Bons du Trésor, émis à court terme – ont été largement utilisés par le Trésor pour assurer son financement.

Mais la politique qu'il a menée dans ce domaine a varié selon les époques. De 1945 à 1958, le Trésor a eu systématiquement recours au marché financier (sauf durant de très brèves périodes, de 1945 à 1947, en 1950 et 1951). Ces émissions, opérées sur une base annuelle, ont contribué à augmenter sensiblement la part du moyen et long terme dans la dette globale de l'État.

De 1959 à 1979, le Trésor a mené une politique de désengagement qui n'excluait pas cependant des appels occasionnels au marché financier. L'objectif poursuivi était de diminuer la pression sur le marché obligataire, et de permettre ainsi un financement accru par l'épargne des entreprises privées. Durant cette période, les ressources à long terme collectées par l'État n'ont représenté qu'un faible pourcentage du volume total des émissions d'obligations – certaines années, par exemple en 1974 et 1975, l'État s'étant même totalement abstenu d'emprunter à long terme. Il est arrivé cependant que l'État s'écarte lui-même de cette attitude de neutralité. L'exemple le plus fameux en est l'émission de

l'emprunt 7 % 1973, indexé sur l'or, et qui garantissait ainsi la revalorisation des intérêts et du capital.

Au début de 1980, le recours à l'épargne longue s'est à nouveau sensiblement accru. L'objectif du gouvernement de M. Raymond Barre était alors de pratiquer une politique de financement prioritaire du déficit budgétaire par l'épargne longue, autrement dit de privilégier le financement non monétaire du déficit. Cette politique d'émission s'est poursuivie après 1981 (4 emprunts en 1982, 3 en 1983, 1984, et 1985), mais en raison de l'importance des besoins de financement, la part des financements à caractère monétaire a augmenté. La volonté de rechercher des ressources d'épargne stables et immobilisées a été altérée par la nécessité pour l'État de se procurer des ressources importantes pour financer son déficit, notamment par le biais des Bons du Trésor en compte-courant.

La politique d'émission des emprunts d'État comportait traditionnellement des caractéristiques particulières. D'importants *avantages financiers* ont été, en effet, longtemps attachés aux emprunts du Trésor. En contrepartie d'un taux d'intérêt fixé généralement au-dessous du cours moyen du marché financier, le Trésor assortissait ses émissions de conditions privilégiées : versement de primes, exonérations fiscales, formules d'indexation, admission des titres en règlement d'impôts.

L'exemple type est celui de « l'emprunt Pinay » 3,5 % en 1952. Il bénéficiait d'un double avantage : il était indexé sur le cours du Napoléon, et il était surtout exempté de tout droit de succession et de donation.

Pourtant, dès 1974, l'État renonce à cette politique exorbitante de droit commun. À cela, plusieurs raisons. Les privilèges des fonds d'État constituaient une cause de perturbation du marché financier, et ils poussaient à l'élévation des taux d'intérêt pour les émetteurs privés. Les avantages consentis étaient très coûteux pour les finances publiques, et enfin, les principes sur lesquels ils reposaient étaient critiquables sur le plan de l'équité et de la justice. La multiplication des avantages fiscaux privilégiait nécessairement les détenteurs de revenus élevés.

On a donc vu s'amorcer progressivement une banalisation des emprunts d'État qui devait conduire à la fin des années 1980 à une réforme profonde des valeurs du Trésor, et à un alignement sur les conditions du marché.

3. Le recours au système bancaire

508. Le Trésor, dans ce système de financement privilégié qui était le sien jusqu'à une époque récente, bénéficiait en outre de deux types de concours : celui des Banques, à l'égard desquelles il exerçait une tutelle étroite, et celui de la Banque de France.

a) La « contribution » du système bancaire

509. Le Trésor se portait emprunteur auprès des institutions financières, en leur offrant des *Bons en compte-courant*, ainsi appelés parce qu'ils ne donnaient pas lieu – contrairement aux Bons sur formule – à l'établissement d'un titre. Ils étaient simplement gérés par la Banque de France qui tenait, sur ordinateurs, des comptes au nom des détenteurs de Bons.

Ce sont des Bons d'un montant très élevé qui, jusqu'à la réforme de 1983, ne pouvaient être souscrits par les particuliers ou les entreprises, mais étaient réservés aux Banques, aux établissements financiers, aux organismes d'assurance et de retraite, et à certains correspondants du Trésor, comme la Caisse des dépôts ou la Caisse Nationale de l'énergie.

Le régime et l'importance de ces Bons ont beaucoup varié, mais il faut distinguer dans l'utilisation de ce système de financement deux périodes – avant 1967 et après.

— Avant 1967, les Banques étaient contraintes de détenir dans leur portefeuille un volume minimum de Bons du Trésor, en rapport avec leurs dépôts. C'est ce qu'on appelait « le plancher », c'est-à-dire le pourcentage de disponibilités qu'elles devaient obligatoirement placer en Bons du Trésor. L'intérêt de cette technique était double : il s'agissait, d'une part, d'un mécanisme d'emprunt forcé qui assurait automatiquement au Trésor une certaine masse de souscriptions ; et, d'autre part, le « plancher » constituait aussi un instrument de la politique du crédit. En le faisant varier en hausse ou en baisse, on limitait, ou au contraire, on augmentait les disponibilités des banques, et par là même les possibilités de crédit qu'elles offraient aux particuliers.

De nombreuses critiques avaient été faites à ce système, qui dès les années 1960 avait été réaménagé par étapes.

— Depuis 1967, il avait été totalement abandonné au profit d'une technique différente – celle des réserves obligatoires. Les banques devaient obligatoirement déposer à la Banque de France une partie de leurs disponibilités. L'action sur le crédit restait possible en faisant varier le niveau des réserves obligatoires⁹, mais le Trésor s'était ainsi privé des ressources automatiques que lui assurait la technique du plancher. Pour autant, comme nous allons le voir, il n'a pas renoncé à emprunter aux institutions financières. Mais il le fait désormais sur un marché élargi et renouvelé dans des conditions différentes.

b) L'appel à la Banque de France

510. La Banque de France est le banquier de l'État. Elle gère à ce titre le compte-courant du Trésor. Mais traditionnellement, elle lui prêtait aussi son concours sous forme d'avances. Contrairement à une idée reçue, ces facilités de trésorerie avaient, sauf circonstances exceptionnelles, une importance relativement secondaire dans le financement de l'État.

Le régime de ces concours avait été fixé par une convention passée avec l'État et approuvée par une loi du 21 décembre 1973.

Le Trésor disposait auprès de la Banque de France de « marges d'appel » dont le montant avait été fixé à 20,5 milliards de francs. Ces marges d'appel se décomposaient elles-mêmes en deux : le Trésor pouvait tirer auprès de la Banque de France, et ceci gratuitement, jusqu'à 10,5 milliards de francs. Il s'agissait de concours non

9. En 1992, faute de pouvoir provoquer une baisse des taux d'intérêt, le gouvernement français avait abaissé le niveau des réserves, permettant ainsi aux Banques d'injecter des liquidités supplémentaires dans l'économie. La technique des réserves obligatoires reste un instrument de la politique monétaire, mais son utilisation relève désormais de la BCE.

rémunérés. Au-delà de ce volant de trésorerie, il avait un droit de tirage de 10 milliards supplémentaires, mais cette fois-ci rémunérés aux taux du marché.

Le Trésor pouvait ainsi se procurer, grâce à la Banque de France, des facilités de caisse au demeurant limitées.

Ces facilités ont disparu. La loi du 4 août 1993 reprenait sur ce point les dispositions du traité de Maastricht et interdisait à la Banque « d'autoriser des découverts, ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor Public ». Au reste, même avant la réforme, le Trésor avait recours à d'autres procédés pour assurer ses marges de sécurité.

B Le financement actuel du Trésor

511. Le système de financement du Trésor a subi une mutation profonde dans les années 1980. À cela, plusieurs raisons. Tout d'abord, la montée en puissance des déficits budgétaires, et la nécessité de les financer en recourant très largement à l'emprunt. La charge de la dette s'alourdissant, il a été aussi nécessaire d'en réviser les modes de gestion, afin d'alléger le coût de ressources devenues fort onéreuses, parce que payées au prix du marché.

Mais là n'est pas l'essentiel. La grande révolution des années 1980, ce sont les mutations intervenues dans le système financier français. Les systèmes financiers de tous les grands pays développés, ont dans les années 1970-1980, subi des changements profonds qui ont contribué à modifier en profondeur les modalités de financement des économies.

La France s'est, à son tour, depuis 1984-1985, engagée dans un processus de modernisation financière. Pour résumer, on peut dire qu'elle s'est rapprochée de « l'économie de marchés financiers » caractéristique des pays anglo-saxons. Elle a renoncé au contrôle étroit du système financier par les pouvoirs publics qui impliquait notamment un encadrement autoritaire du crédit, et la fixation *a priori* de coûts sectoriels de financement. Elle a mis fin au cloisonnement des marchés de capitaux qui avait prévalu jusqu'à la fin des années 1970. Des barrières étanches séparaient alors le marché monétaire (court terme) et le marché financier (moyen et long terme). L'accès à chaque type de marché était exclusivement réservé à certains agents économiques – en particulier, les ménages et les entreprises n'avaient pas accès au marché monétaire, réservé aux établissements de crédit. La couverture des risques encourus par les différents intervenants n'était d'autre part pas possible, compte tenu de l'inexistence de marchés à terme et de marchés d'option.

Toute une série de mesures ont été prises dans les années 1980, avec comme objectifs :

- créer un marché des capitaux unifié, allant du très court terme (quelques jours) au long terme ;
- élargir l'accès des différents marchés, désormais interconnectés, à l'ensemble des agents économiques, afin de permettre tant aux emprunteurs qu'aux prêteurs de disposer des possibilités de placement ou de financement les meilleures ;
- substituer à l'encadrement du crédit une politique monétaire de régulation par les taux d'intérêt ;

— développer la concurrence entre établissements financiers et préparer ainsi le grand marché financier intégré européen de 1993.

Ces réformes devaient nécessairement réagir sur les politiques du Trésor. Les aspects positifs en sont évidents : elles ont facilité sensiblement le financement du Trésor sur le marché financier, permettant donc de limiter le recours à la création monétaire. Par ailleurs, en mettant en place de nouveaux instruments banalisés et accessibles à l'ensemble des agents économiques, y compris sur les marchés à terme, le Trésor a lui-même contribué par la réforme de ses propres valeurs à l'élargissement de ce marché financier rénové. En revanche, en acceptant de jouer le jeu du marché, il a renoncé au moins partiellement à se procurer des ressources à un taux privilégié, et accepté le risque de payer pour ses emprunts des taux d'intérêt élevés, alourdissant ainsi la charge budgétaire des intérêts de la dette. Ce qui l'a contraint à surveiller de très près les modalités de gestion de la dette publique. Il y était d'autant plus obligé que l'Union monétaire réalisée depuis le 1^{er} janvier 1999 et l'introduction de l'euro ont mis en concurrence les États de la zone euro. La mise en place de la monnaie unique a fait disparaître les « réserves captives » de l'épargne nationale. Les titres des diverses dettes publiques – par exemple ceux de la dette française et ceux de la dette allemande – sont désormais directement en concurrence sur le marché des taux. La gestion de la dette publique, parce qu'elle réagit sur les conditions de formation des taux d'intérêt, n'en prend que plus d'importance¹⁰.

Comment se présente aujourd'hui le financement du Trésor ? Ce problème doit être traité en gardant à l'esprit qu'il doit simultanément faire face à plusieurs types d'obligations : veiller à la liquidité de la trésorerie en procédant aux ajustements infra-annuels nécessaires pour pallier le décalage entre dépenses et recettes ; assurer le financement du déficit budgétaire, s'il existe, et enfin faire en sorte que l'État puisse faire face aux charges d'amortissement de la dette publique, lorsque les titres viennent à échéance. Il faut souligner, en effet, que le financement de la trésorerie ne se limite pas à la couverture du solde budgétaire. L'amortissement des engagements de l'État impose au Trésor une charge considérable. En 2012 par exemple, le déficit prévu est de plus de 81 milliards d'euros mais le besoin de financement à moyen et à long terme annoncé est d'environ 180 milliards d'euros (amortissement de titres et émissions).

10. Cf. les développements consacrés à « La gestion de la dette de l'État dans le contexte nouveau de l'Union économique et monétaire », in D. Migaud, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000*, AN n° 1861, vol. I, p. 185-215.

Loi de finances du 30 décembre 2012

(En milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	61,4
Amortissement de la dette à moyen terme	46,5
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,6
Déficit budgétaire	62,3
Total	171,8
Ressources de financement	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique	170
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	4,0
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 0,3
Variation du compte de Trésor	- 2,5
Variation des dépôts des correspondants	-3,3
Autres ressources de trésorerie	3,9
Total	171,8

Source : Ministère chargé du Budget.

Les instruments de financement dont dispose aujourd'hui le Trésor peuvent être classés en deux catégories : les ressources non négociables, et la dette négociable – les titres émis par l'État qui peuvent faire l'objet de transactions sur les marchés financiers. Le sens général de l'évolution de ces deux types de ressources est le suivant : les ressources traditionnelles du Trésor – non négociables – qui ne suffisaient plus à financer des déficits budgétaires de plus en plus importants – ont fortement diminué en valeur relative. En 1970, ces ressources représentaient près des deux tiers de la dette de l'État, en 1981 45 %, en 2012, moins de 5 %.

1. Les ressources non négociables

512. Elles sont constituées par les dépôts des correspondants et les Bons du Trésor sur formule. Comme on l'a vu précédemment, les financements directs de la Banque de France sont désormais prohibés par la loi de 1993.

a) Les dépôts des correspondants

513. En 2012, ils représentaient 133,91 milliards d'euros, soit environ 8 % du total de l'encours de la dette de l'État.

Répartition des dépôts par grandes catégories de déposants (en %)

	2011 (hors dépenses d'avenir)	2011 (y/c dépenses d'avenir)	2012 (hors dépenses d'avenir)	2012 (y/c dépenses d'avenir)
Sphère locale (collectivités et établissements publics locaux)	54,26	38,08	49,75	35,23
EPN (établissements publics nationaux) et comptes rattachés	18,09	12,70	20,71	14,66
Banques centrales de la Zone franc et autres entités externes	27,65	19,40	29,54	20,92
Dépenses d'avenir	-	29,82	-	29,19

b) Les Bons sur formule

514. Ces bons à cinq ans, placés dans le public, ont surtout aujourd'hui un intérêt historique. Leur régime fiscal est défavorable, et ils ont subi la concurrence d'autres formes de placement plus avantageuses. Destinés à une clientèle individualiste et souvent tentée par l'anonymat, ils étaient adaptés à un certain type de souscripteurs, et souffrent, en raison même de l'évolution de la société française, d'un certain archaïsme.

Ceci explique qu'ils ne représentent qu'une part tout à fait minime de l'encours total de la dette. Leur montant a constamment diminué et les remboursements, depuis quelques années, ont constamment excédé les souscriptions nouvelles. Ils constituent donc, pour le Trésor, un surcroît de charges plus qu'un supplément de ressources.

2. Les ressources négociables

515. Le Trésor a mis en place toute une gamme de titres diversifiés, allant du court terme (de moins d'un an à deux ans) au moyen terme (cinq ans) et au long terme (dix, quinze, et trente ans).

Ces ressources sont de deux types, les bons en compte-courant, et les obligations.

a) Les Bons en compte-courant

516. Ils sont ainsi dénommés parce qu'ils ne donnent pas lieu à l'émission d'un titre matérialisé, comme les Bons sur formule. Ils sont gérés par de simples jeux d'écriture, avec des moyens informatiques.

Les Bons en compte-courant sont de deux types, qui correspondent pour le Trésor à des besoins différents : les Bons à taux fixe (BTF), et les Bons à taux annuel normalisé (BTAN).

α) Les Bons à taux fixe (BTF)

517. Ils ont pour caractéristique de comporter des intérêts précomptés, c'est-à-dire payés au souscripteur dès l'émission par imputation sur le prix. Ce

sont des titres à très court terme – de 13 à 52 semaines – qui constituent pour le Trésor un instrument de gestion destiné à couvrir ses besoins de financement au cours de l'année budgétaire. En ordre de grandeur, ils représentent un encours d'environ 78 milliards d'euros fin 2007, 138 milliards en 2008, 214 milliards au 31 décembre 2009, 187 milliards fin 2010 et 178 milliards fin 2011, 167 fin 2012 et 173 milliards fin mai 2013 ; leur émission varie en fonction des besoins immédiats de la trésorerie de l'État. À la fin de l'année 1990, par exemple, un important volume de BTF à très court terme (4 semaines) avait dû être émis pour compenser les retards de rentrée fiscale, dus à un mouvement de grève des agents des finances.

Ces Bons constituent donc pour le Trésor un moyen d'ajustement commode. Leur inconvénient est évidemment d'être très sensibles à l'évolution des taux d'intérêt. Ces taux sont en effet alignés sur ceux du marché. Si ces derniers s'élèvent, cette hausse se répercute directement sur les conditions d'émission, et alourdit ainsi le service de la dette de l'État.

β) Les Bons à taux annuel normalisé (BTAN)

518. Ces Bons sont émis pour une durée de deux à cinq ans, et ils concourent à la gestion de la trésorerie à moyen terme. À la fin 2007, l'encours était de 202 milliards, il était de 215 milliards au 31 décembre 2009 et 247 milliards fin 2011, 270 milliards fin 2012 et 249 milliards fin mai 2013.

L'encours des Bons en compte-courant (BTF et BTAN) représentait à la fin 2012 plus de 400 milliards d'euros. Pour obtenir l'encours total des Bons du Trésor, il faut y ajouter les bons souscrits par les organismes internationaux et les bons sur formule.

Les Bons en compte-courant ont plusieurs caractéristiques :

— d'abord leur mode d'émission. Ils sont émis par adjudication, autrement dit sous la forme d'une sorte de vente aux enchères. Les établissements financiers qui soumissionnent doivent indiquer, sous pli cacheté, à quel volume de bons ils sont prêts à souscrire pour un taux déterminé. L'État, bien entendu, satisfera par priorité les offres qu'il jugera les plus intéressantes, c'est-à-dire celles qui correspondent aux taux d'intérêt les moins élevés. Autrement dit, c'est une procédure qui permet de dégager un prix de marché, point d'intersection entre l'offre et la demande.

— Ensuite, la nature du marché sur lequel ils peuvent être négociés.

Depuis les réformes de 1985-1986, il a été créé en France un véritable marché des titres courts négociables, sur lequel se négocie toute une panoplie de titres, dont les Bons du Trésor ne constituent qu'une composante. Ils entrent en concurrence avec les billets de trésorerie émis par les entreprises, les certificats de dépôt négociables émis par les Banques, les bons placés par les sociétés financières. Contrairement à ce qui se passait auparavant pour les Bons en compte-courant, ces titres courts sont accessibles sur un marché qui est ouvert à l'ensemble des investisseurs : français ou étrangers, particuliers ou entreprises, établissements de crédit et investisseurs institutionnels, organismes de placement collectif des valeurs mobilières (OPCVM).

b) Les obligations

519. Il s'agit d'emprunts à moyen et à long terme. La technique de ces emprunts a profondément évolué puisque l'État a renoncé aux privilèges dont il les assortissait antérieurement¹¹ et qu'il s'en sert non seulement pour se procurer des ressources, mais aussi pour mettre à la disposition du marché financier des produits homogènes, et donc susceptibles de favoriser des transactions portant sur un volume important. Notons par ailleurs que la distinction bons du Trésor – obligations ne recouvre pas une séparation tranchée entre court terme et long terme. Il existe, comme nous l'avons vu, des BTAN à 5 ans, tout comme des obligations d'une durée analogue.

Les obligations assimilables du Trésor (OAT) constituent depuis 1985 la forme ordinaire des emprunts d'État. Ce sont des emprunts dont les émissions successives viennent s'ajouter à la série d'origine, et présentent des caractéristiques homogènes – l'homogénéisation du produit offrant ainsi une commodité plus grande aux investisseurs financiers.

La majeure partie de ces titres est à taux fixe. Cependant certains investisseurs, pour se prémunir contre les fluctuations de la valeur des titres – elles-mêmes fonction des fluctuations de taux sur les marchés – veulent pouvoir disposer de titres à revenu variable. Le Trésor, depuis 1996, a proposé au marché de nouveaux produits, en particulier l'OAT TEC 10 (« Taux de l'échéance constante à dix ans ») qui a notamment, le mérite de pouvoir être comparée à d'autres références internationales, et les OAT indexées sur l'inflation. Enfin, depuis 1991, toutes les OAT sont « démembrables », le principal et les coupons d'une obligation constituant des titres négociables séparément.

Par ailleurs, depuis janvier 1999, la dette négociable de l'État a été entièrement convertie en euro, et toutes les émissions ont désormais lieu dans cette devise. L'encours des OAT pour 2007 était de 641 milliards d'euros, il était de 693 milliards en 2008, 719 milliards fin 2009, 888 milliards fin 2011 et 950 milliards fin 2012.

Encours de la dette négociable depuis 2006

en milliards d'euros	fin 2006	fin 2007	fin 2008	fin 2009	fin 2010	fin 2011	fin 2012	fin avril 2013	fin mai 2013
Encours de la dette négociable	377	621	1 617	1 143	1 229	1 343	1 386	1 420	1 443
dont titres indexés	110	132	152	148	159	166	173	180	183
OAT	610	641	681	719	816	888	950	1 000	1 021
BTAN	200	202	198	215	226	247	270	249	249
BTF	66	78	138	214	187	178	167	170	173
Encours de swaps	91	41	28	29	16	10	16	10	10
Durée de vie moyenne de la dette négociable									
avant swaps	7 ans	7 ans	6 ans	6 ans	7 ans	7 ans	7 ans	7 ans	7 ans
	45 jours	51 jours	292 jours	246 jours	68 jours	57 jours	37 jours	44 jours	14 jours
après swaps	7 ans	7 ans	6 ans	6 ans	7 ans	7 ans	7 ans	7 ans	7 ans
	16 jours	29 jours	276 jours	233 jours	60 jours	52 jours	34 jours	41 jours	11 jours

Source : Agence France Trésor.

11. L'État a parfois même recouru à la technique de l'emprunt forcé. Il en a été ainsi avec le prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation de 1948, l'impôt « sécheresse » de 1976, ou l'emprunt obligatoire de 1983.

c) La gestion de la dette

520. L'accroissement considérable des besoins de financement, et le développement de la dette publique qu'il a provoqué, ont conduit l'État à une modification profonde de sa politique de gestion. Cette modernisation a pris une triple forme : la réforme des modes de placement, l'élargissement du marché des titres publics, et le souci de gérer au moindre coût possible la dette de l'État.

α) La réforme des modes de placement

521. Cette réforme des modes de placement a affecté aussi bien le marché primaire, celui de l'émission des titres, que le marché secondaire, celui où se négocient les titres déjà émis.

Sur le marché primaire, jusqu'en 1973, le placement des emprunts d'État était confié à un syndicat bancaire, qui s'engageait sur un taux d'intérêt déterminé. C'était la procédure dite « de la prise ferme ». Elle n'a pas été complètement abandonnée, puisque le Trésor l'a, par exemple, utilisée pour l'emprunt Balladur 6 % 1997 et qu'il continue à la faire pour la première émission de titres innovants.

Mais une nouvelle technique, celle de l'adjudication, a été progressivement expérimentée et est devenue, depuis 1986, la procédure de droit commun. Elle a d'abord été utilisée, à partir de 1973, pour le placement des Bons du Trésor. Elle l'est maintenant, sauf exceptions, pour l'émission de tous les titres d'État. L'adjudication est publique, et met en concurrence tous les établissements de crédit selon le principe de l'appel d'offres. Le Trésor fixe un prix limite de soumission, au-dessous duquel il n'est plus « vendeur ». Dans ce cadre, les ordres seront servis aux prix offerts par les adjudicataires, en honorant d'abord les offres les plus avantageuses pour le Trésor. Mais, dans le cadre de ce prix limite, chaque établissement dont l'offre sera retenue acquerra les titres au prix qu'il a proposé. C'est ce qu'on appelle la technique d'adjudication « à la hollandaise ».

Le Trésor a, par ailleurs, entrepris de renforcer la négociabilité de sa dette sur le marché secondaire. L'objectif étant d'attirer les investisseurs – banques, mutuelles, compagnies d'assurance, entreprises – en faisant valoir les avantages que ces titres présentent, notamment leur sécurité et leur liquidité. En outre, l'importance des émissions du Trésor permet d'attirer la clientèle étrangère, qui traite par gros blocs.

Pour faciliter le placement et la négociation de ses titres, le Trésor a mis en place depuis 1987 un réseau d'intermédiaires qui sont chargés de veiller au bon fonctionnement du marché de ses valeurs. Ils doivent bien entendu déployer des efforts de placement auprès de leur clientèle, mais surtout ils assurent en permanence la cotation de ces valeurs. Ces *spécialistes en valeurs du Trésor* (SVT) ont été créés à l'image de ce que sont les *primary dealers* aux États-Unis. Les SVT sont des banques, des établissements financiers, et des agents de change. En juillet 2013 ils étaient au nombre de 20 (dont une majorité d'établissements étrangers tels que Crédit Suisse, Deutsche Bank, ou encore Royal Bank of Scotland).

Les SVT représentent aujourd'hui 90 % des titres achetés par adjudication. Ils peuvent soumissionner par plis scellés remis à la Banque centrale, chargée de l'organisation matérielle des adjudications. Mais il existe également un système automatisé de télétransmission des soumissions, baptisé TELSAT, qui permet aux intermédiaires de participer directement à l'appel d'offres depuis leur salle des marchés.

Liste des SVT

BARCLAYS BANK PLC
BNP PARIBAS
BANK OF AMERICA-MERRILL LYNCH
CREDIT AGRICOLE-CIB
CITIGROUP
COMMERZBANK
CREDIT SUISSE
DEUTSCHE BANK
GOLDMAN SACHS
HSBC
J.-P. MORGAN
MORGAN STANLEY
NATIXIS
NOMURA
ROYAL BANK OF CANADA
ROYAL BANK OF SCOTLAND
SANTANDER
SCOTIABANK EUROPE
SOCIÉTÉ GÉNÉRALE
UBS

β) L'élargissement du marché des titres publics

522. Cet élargissement s'est effectué aussi bien dans l'espace que dans le temps.

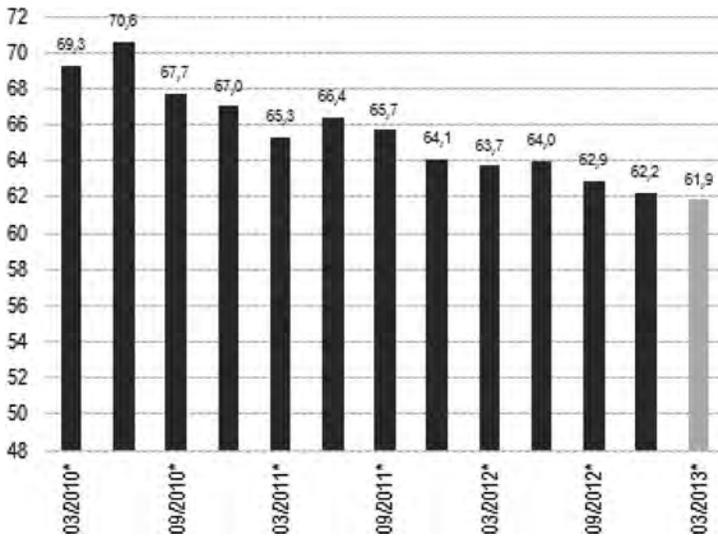
- Dans l'espace

523. Il s'est traduit par une participation importante des investisseurs étrangers à la souscription de valeurs du Trésor. C'est là un phénomène nouveau pour la France : jusqu'en 1985, leur contribution au financement du Trésor était en effet, inexistante. L'encours des OAT, des BTAN et les BTF détenus par les non-résidents représente environ 60 % de la dette négociable. Cet intérêt des investisseurs étrangers pour les titres de l'État français est, il est vrai, fluctuant : de 1994 à 1997, on avait pu observer une baisse continue de cette participation, suivie d'un retournement de tendance en 1998 (partiellement dû aux « effets de reconversion » de la crise asiatique).

Il est évident que cette participation des non-résidents, non seulement facilite le financement du Trésor, mais a également des effets bénéfiques sur la balance des paiements française. Mais il s'agit là d'un phénomène qu'il faut considérer avec prudence car il dépend à la fois de la confiance des investisseurs étrangers dans les performances de l'économie française et dans la

monnaie européenne ce qui reste problématique aujourd'hui compte tenu des difficultés rencontrées par l'euro. La liquidité même des valeurs du Trésor rend de tels investissements volatiles par nature. Survienne une crise monétaire ou politique, on assiste immédiatement à des mouvements de vente massifs, et à un désengagement brutal des internationaux.

Détention par les non-résidents des titres de la dette négociable de l'État



Source : Agence France Trésor.

- Dans le temps

524. D'une part, l'instabilité des taux d'intérêt, des taux de change et des cours boursiers a été particulièrement marquée depuis le premier choc pétrolier de 1979, et plus encore à partir de 1979, année de mise en place des politiques monétaristes. D'autre part, le mouvement de déréglementation et d'internationalisation des marchés de capitaux a conduit à une mutation profonde des systèmes financiers nationaux. La modification des modalités d'accès et d'intervention sur les différents marchés a permis à des opérateurs, qui autrefois s'ignoraient, d'être des partenaires dans l'utilisation des nouveaux instruments financiers. Par ailleurs, les établissements bancaires et financiers se sont adaptés à l'instabilité grandissante des marchés de taux, de change, et de titres. Au cours des années 1980, un nombre impressionnant d'instruments financiers a été créé, qui, tout au moins à l'origine, ont été conçus comme des *instruments de couverture*, c'est-à-dire de limitation des risques (ils sont aussi devenus depuis des instruments de spéculation, mais ceci est une autre affaire).

Prendre en compte dans les transactions financières la dimension du temps, c'est se couvrir contre les risques, mais c'est aussi développer des contrats et organiser des transactions sur des situations futures, donc élargir le marché.

Soucieux de faire de Paris une place boursière susceptible de rivaliser avec ses principales concurrentes et de développer le marché secondaire des titres, le ministère des Finances a contribué à la mise en place du MATIF, c'est-à-dire du marché à terme international de France. À partir de 1986, le MATIF a ainsi mis en place une panoplie d'outils de couverture, dont le plus connu est sans doute le contrat « notionnel » qui, à l'origine, permettait de se couvrir contre le risque de taux à échéance 10 ans. D'autres contrats ont ensuite permis des couvertures à 8 ans (1990) puis à 5 ans (1997).

Pendant 11 ans, ces formules ont connu un tel succès que le MATIF français n'était précédé, quant à son volume d'activités, que par le *Chicago Board of Trade* (contrat T-Bond portant sur les obligations fédérales américaines). Mais la compétition, liée à la mise en place de l'union monétaire, comme l'introduction de la négociation électronique ont créé une pression concurrentielle de plus en plus forte entre les divers marchés à terme européens. D'où, à la fin des années 1990, les difficultés du MATIF français, en raison de la position dominante d'Eurex (consortium germano-suisse), et du succès du contrat Bund (achat ou vente à terme des emprunts d'État allemands), devenu la référence des produits dérivés sur taux d'intérêt à long terme.

On assiste aujourd'hui à une réorganisation profonde des marchés financiers européens, comme en témoignent les récentes fusions de places financières et la création en septembre 2000 d'Euronext, issue de la fusion des bourses de Paris, de Bruxelles et d'Amsterdam, et à laquelle s'est joint, en octobre 2001, le marché londonien des produits dérivés (le Liffe). Euronext est désormais la deuxième Bourse européenne derrière la Bourse de Londres. La concurrence entre marchés à terme n'est qu'un des aspects de cette concurrence des bourses européennes, qui aboutira probablement dans l'avenir à d'autres fusions.

Jusqu'ici les difficultés du MATIF n'ont pas eu de répercussions vis-à-vis des non-résidents sur le pouvoir attractif de la dette française. Mais l'existence d'une concurrence intra-européenne très âpre, comme l'attractivité du dollar appellent une vigilance particulière de la part des autorités financières – aussi bien en ce qui concerne la gestion de la dette que le maintien et l'amélioration d'un environnement économique national, qui conditionne pour une part sa crédibilité.

γ) Les exigences d'une gestion optimale

525. L'encours de la dette publique est passé d'environ 77 milliards d'euros au 31 décembre 1981 à environ 1 900 milliards d'euros en 2013. Il a été multiplié par 25 pendant cette période.

Déficit et dette publique (en % du PIB)

	2009	2010	2011	2012
Déficit public notifié	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Dette publique notifiée	79,2	82,4	85,8	90,2
Dette publique nette	72,0	76,0	78,7	82,4
Recettes publiques	49,2	49,5	50,6	51,7
Dépenses publiques	56,8	56,6	55,9	56,6
Prélèvements obligatoires	42,1	42,5	43,7	44,9

Source : INSEE.

Compte tenu de la charge représentée par le remboursement périodique du capital, et le paiement des intérêts (dont le niveau pour la dette négociable est désormais dépendant du taux du marché), il s'est avéré indispensable pour le Trésor de mettre en place une politique de gestion rationnelle de cette dette. L'encours de la dette de l'État, rapporté au PIB, représente quant à lui 86 % en 2011 et plus de 90 % en 2013, le coût moyen de cette dette, si l'on tient compte à la fois de son volume et des taux d'intérêt réels¹², pèse sur le budget de l'État et limite ses marges de manœuvre.

C'est la raison pour laquelle, à partir de 1986, le Trésor a décidé, en fonction des hypothèses de croissance de la dette publique, de mener une politique de gestion très active.

- Les objectifs à atteindre

526. Il s'agit d'abord pour le Trésor de « lisser » l'échéancier en capital de la dette de l'État, c'est-à-dire d'étaler sur plusieurs années des remboursements qui, sans cette précaution, auraient été concentrés massivement sur certaines périodes.

Le remboursement de l'emprunt 7 % 1973 a constitué une illustration de cette technique. Les diverses méthodes utilisées par le Trésor ont permis de réduire de près de moitié le montant de l'échéance finale, fixée à janvier 1988, le ramenant de 55 à environ 30 milliards de francs. Les mêmes techniques ont été utilisées en 1988 et 1989 pour limiter les remboursements d'ORT prévus pour 1990.

Il s'agit aussi et surtout pour le Trésor de tenter de maîtriser le coût financier de la dette, qui va croissant. Dans la loi de finances pour 2013, par exemple, la charge nette de la dette se monte à 47 milliards d'euros. Depuis 1989, le coût de la dette rapporté au PIB – qui avait reculé de 1985 à 1989 – s'accroît chaque année, entretenant une sorte de dynamique aux effets néfastes pour l'État comme pour l'économie¹³.

12. Le taux d'intérêt réel représente la différence entre taux d'intérêt nominal et taux inflation. Si ce dernier est faible, et si les taux d'intérêt nominaux sont élevés, la charge financière de la dette devient particulièrement lourde. Ceci est vrai pour l'État, comme pour les entreprises et les particuliers.

13. Cf. *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, 2010 et 2012.

Depuis quelques années, la Direction du Trésor a donc entrepris de restructurer la dette, en retirant de la circulation d'anciens emprunts, en allongeant la durée moyenne de la dette, en répartissant plus avantageusement l'endettement entre taux fixes et taux variables. Le ministre des Finances peut désormais racheter des titres par adjudication (c'est ce qu'on appelle « l'adjudication à l'envers »), ou procéder à des achats directs sur le marché, ce qui est la forme actuelle d'intervention du Trésor. Il peut aussi échanger un endettement à taux fixe contre un endettement à taux variable (les « *swaps* » de taux d'intérêt). Il est autorisé à échanger une dette en devises contre une dette en francs, ou inversement (les « *swaps* » de devises). Jusqu'en 1991, le Trésor ne pouvait effectuer de telles opérations. Les moyens peuvent varier, mais l'objectif est toujours le même : alléger le fardeau de la dette intérieure.

- La nouvelle structure de gestion

527. Un nouvel organisme, au sein de la Direction générale du Trésor, l'Agence France Trésor, a été créé dans le but de gérer, au meilleur coût possible, la dette de l'État et sa trésorerie.

Il est, désormais, nécessaire, compte tenu des modes de financement de l'État et de la variation des taux d'intérêt, de mettre en œuvre une gestion « active » de la dette. Il ne s'agit plus seulement, pour le Trésor, de doser ses interventions en fonction de l'évolution plus ou moins favorable du déficit budgétaire, ou de ses ressources disponibles. En se constituant une véritable « réserve financière », il entend se donner la possibilité, grâce à cette marge de manœuvre, d'intervenir sur le marché, quelles que soient les conditions d'exécution du budget. Il dispose, pour ce faire, soit de techniques traditionnelles mais prenant une ampleur nouvelle, comme le rachat sur le marché de titres avant qu'ils ne soient venus à échéance, soit de techniques nouvelles, comme les « *swaps* » de taux d'intérêt, qui permettent au débiteur de payer sur sa dette à long terme des taux d'intérêt à moyen terme. L'encours nominal des *swaps* est resté le même en 2002, 2003 et 2004, soit 61 milliards d'euros, il a été ramené en 2007 à 42 milliards, il se situe depuis 2010 en dessous de 20 milliards d'euros car l'Agence a dû réduire ce type d'opération du fait de la trop grande volatilité du marché.

Cette politique active de la dette suppose, de la part du Trésor, non seulement une connaissance aussi « actualisée » que possible de la situation quotidienne de son compte-courant (d'où la modernisation par l'Agence de ses outils informatiques, en liaison avec la Banque de France), mais aussi et surtout des capacités d'analyse financière portant sur l'évolution des marchés et des taux d'intérêt.

Section 3

Une activité stratégique : les relations financières internationales

528. Les activités « externes » du Trésor constituent un aspect essentiel et trop souvent méconnu, de son rôle. Comme l'écrivent D. Lebègue et P. Jurgensen, « veiller un bon déroulement des relations économiques et financières entre la France et les autres pays » fait partie de ses responsabilités essentielles.

Le rôle des « affaires internationales » – le « Trésor externe » dans la terminologie de la maison – s'est considérablement renforcé à l'époque contemporaine. Les raisons en sont multiples, mais peuvent se résumer en une formule simple : nous vivons désormais en économie ouverte, et l'équilibre financier des États est directement affecté par les contraintes extérieures, économiques ou monétaires. Les États industrialisés sont par ailleurs confrontés, individuellement et collectivement, aux problèmes posés par le sous-développement : nature de l'aide, poids de la dette extérieure pour les pays en voie de développement, problèmes du rééchelonnement, etc. Politique et finances sont ici étroitement mêlées, les stratégies financières étant une des composantes de l'influence politique. L'aide apportée par l'État français aux États africains francophones, de ce point de vue, n'est pas neutre, pas plus que ne le sont l'existence de la zone franc, et les facilités qu'elle implique pour les États qui en font partie. Par ailleurs, s'il n'y a plus de système monétaire international stable – et ceci en pratique depuis 1971 – il existe bien une communauté financière internationale, qui trouve son expression dans des institutions comme le FMI ou la BIRD, mais qui est en fait gérée par les pays les plus riches – ce qu'on appelle le G8.

L'activité financière nationale a, par ailleurs, été étroitement liée aux préoccupations engendrées par la création progressive de l'Union européenne : le rapprochement des économies, la coordination des politiques, et enfin le passage à la monnaie unique¹⁴.

On rappellera également que la création de la Direction générale du Trésor a amplifié les fonctions internationales de cette administration, notamment avec l'intégration de l'ancienne direction des relations économiques extérieures¹⁵. Forte de plus de 1 200 agents à l'étranger répartis dans 120 pays, la DGT est présente chaque année dans environ 2 000 réunions internationales. Il convient de souligner que depuis 2009, les équipes commerciales de la DGT des ex-missions économiques sont transférées vers Ubifrance¹⁶ qui est l'agence française pour le développement international des entreprises. Il existe donc deux réseaux, celui d'Ubifrance et les services économiques de la DGT qui

14. Les problèmes européens ont été traités dans la 1^{re} partie de cet ouvrage (n° 85). Ils ne seront donc pas réexaminés ici.

15. La Division des relations économiques extérieures (DREE) était déjà placée sous l'autorité du Secrétaire d'État au commerce extérieur, lui-même subordonné au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

16. Ubifrance est un établissement public national dont la fonction essentielle est d'être l'interlocuteur privilégié des PME françaises dans le monde.

ont notamment pour fonctions d'assurer un soutien aux entreprises pour les grands contrats ou encore de surveiller les conditions d'accès au marché.

Toutes ces raisons expliquent l'importance de la dimension internationale dans les activités et les préoccupations du Trésor. La DGT s'est d'ailleurs dotée d'un véritable « réseau international¹⁷ » – attachés ou conseillers financiers présents dans nos ambassades ou dans de grandes organisations internationales. Les différents Directeurs du Trésor bénéficient, par ailleurs, dans ce domaine d'une autorité internationalement reconnue, récemment sanctionnée par la présence d'un Français à la tête du FMI. C'est le Directeur général du Trésor qui préside, par exemple, le Club de Paris qui réunit les créanciers des États confrontés à de sérieuses difficultés de remboursement de leur dette internationale¹⁸.

Dans le domaine des finances extérieures, le Trésor n'agit certes pas seul. Selon les problèmes, il exerce ses responsabilités conjointement avec le ministère des Affaires étrangères, celui des Affaires européennes, et bien entendu, pour tous les problèmes monétaires, la Banque de France. Mais ici comme ailleurs, il occupe une place stratégique dans la préparation et l'élaboration des décisions.

§ 1. Le Trésor et les équilibres extérieurs

529. Le Trésor surveille l'évolution de la balance des paiements française. Non seulement parce que celle-ci constitue l'un des paramètres qui conditionnent l'équilibre économique général, mais aussi parce qu'il participe, comme acteur et comme contrôleur, à la gestion des soldes et de l'endettement extérieur.

A La notion de balance des paiements

530. Avant la Seconde Guerre mondiale, la France ne disposait pas de publication officielle retraçant l'ensemble de ses opérations économiques et financières avec l'étranger. La balance des paiements française est apparue pour la première fois en 1945, dans le cadre d'un contrôle des changes très sévère, et pour faire face aux besoins d'informations statistiques exigés par la planification. L'environnement « dirigiste » dans lequel cette notion avait été élaborée a disparu, puisque le contrôle des changes a été supprimé en France par le décret du 29 décembre 1989¹⁹.

La balance des paiements reste cependant un tableau de bord essentiel pour la gestion d'une économie. C'est la Banque de France – agissant pour le compte de la DGT – qui est actuellement chargée de l'élaborer. Solution logique,

17. F. Eck, *La Direction du Trésor, op. cit.*, p. 113.

18. Le Club de Paris s'est réuni pour la première fois en 1956. Il s'agissait alors de trouver une solution au cas de l'Argentine.

19. Les résidents – Banques, entreprises, particuliers – ont cependant l'obligation de déclarer leurs transferts avec l'étranger.

puisque c'est à elle que les intermédiaires agréés doivent transmettre l'ensemble des informations relatives aux transactions entre résidents et non-résidents.

Techniquement, on peut donner de la balance des paiements la définition suivante : c'est un état statistique, dont l'objet est de retracer, sous une forme comptable, l'ensemble des flux réels, financiers et monétaires, entre les résidents et les non-résidents dans un pays donné, et au cours d'une période déterminée.

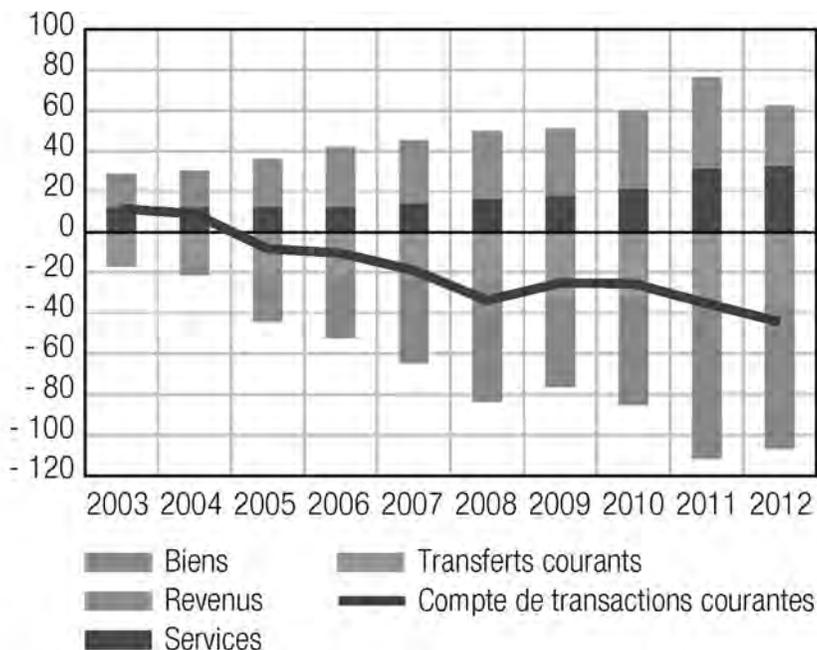
La balance des paiements d'un pays comprend deux composantes principales : la balance dite des « transactions courantes », et la balance des capitaux.

- La balance des transactions courantes

531. Elle est constituée par la balance commerciale et par la balance des « invisibles ». La balance commerciale représente tout simplement le solde des importations et des exportations françaises. Mais attention : le commerce extérieur, dont la balance commerciale constitue le reflet, peut être déficitaire dans un pays donné, alors que la balance des transactions courantes sera, elle, excédentaire. Pourquoi ? À cause du niveau de la balance des « invisibles ». Cette dernière comprend le solde des « services » – brevets, grands travaux effectués à l'étranger et surtout tourisme. Le tourisme est une sorte d'exportation interne. La balance des « invisibles », d'autre part, inclut non seulement le solde des services, mais aussi celui des transferts unilatéraux. Il s'agit, par exemple, de l'épargne réalisée par les immigrés et envoyée dans leur pays, des contributions aux divers organismes internationaux, dont les transferts nets à l'UE, des aides diverses aux pays en voie de développement, etc.

Résumons : une balance commerciale peut être déficitaire, mais compensée par un solde positif des « invisibles » (ou l'inverse). Ce qui compte, en définitif, c'est le solde *global* de la balance des transactions courantes. S'il est négatif, c'est le signe qu'un pays vit *au-dessus de ses moyens*, et qu'il doit donc pour régler son déficit ou puiser dans ses réserves, ou emprunter.

Solde des transactions courantes et ses composantes (en Md€)



Source : Banque de France.

- La balance des capitaux

532. Elle retrace deux types de mouvements de capitaux : entrée ou sortie de capitaux à long terme ou à court terme.

Les flux à long terme recensent les crédits commerciaux accordés à plus d'un an, les investissements français à l'étranger et étrangers en France, les prêts de la France à l'étranger (de plus d'un an) et les emprunts effectués par la France, et enfin les investissements de portefeuille, c'est-à-dire les achats de valeurs mobilières étrangères par des résidents français et de valeurs françaises par des étrangers.

Les flux à court terme comptabilisent les crédits commerciaux à moins d'un an, et surtout les variations des réserves de change détenues par le secteur bancaire et le secteur public.

- Les différents soldes

533. Il faut savoir lire et interpréter une balance des paiements. Du point de vue purement *comptable*, une balance des paiements est toujours équilibrée. Le principe même de la comptabilité en partie double exige que l'actif équilibre le passif. Ce qui compte donc, c'est l'analyse des différents soldes, qui peut mettre

en évidence le déséquilibre de certains éléments. Une balance des paiements sera ainsi déséquilibrée lorsque les excédents sur certains postes ne suffiront pas à assurer l'équilibre, mais qu'il faudra emprunter pour compenser les déficits. La problématique de l'équilibre est toujours la même qu'il s'agisse des comptes « intérieurs » – le budget – ou « extérieurs », la balance des paiements.

Quatre types de soldes doivent être ainsi analysés :

— Le solde de la balance commerciale, qui traduit le rapport importations/exportations de marchandises.

— Le solde de la balance des transactions courantes qui additionne le solde de la balance commerciale et celui des « invisibles ».

— Le solde de la balance de base : il regroupe transactions courantes et mouvements de capitaux à long terme. Il est « généralement considéré comme l'indicateur le plus caractéristique de la capacité financière extérieure d'un pays »²⁰. Pour compenser un déficit éventuel, il faudra soit favoriser des entrées de capitaux à court terme, soit accepter une détérioration des réserves de change.

— Le solde de la balance globale résume précisément l'ensemble des transactions (marchandises et services) et des mouvements de capitaux (long terme et court terme). Si ce solde est négatif, la position monétaire extérieure d'un pays (réserve de change et endettement du secteur bancaire) se détériore ; et inversement, s'il est positif.

B Le rôle du Trésor

534. Le Trésor concourt, en liaison avec la Banque de France et d'autres directions du ministère de l'Économie et des Finances, à l'élaboration de la balance des paiements.

Celle-ci constitue d'abord un instrument d'analyse, composante du tableau de bord de l'économie française. La situation des paiements extérieurs de la France conditionne toute une série de variables économiques, et donc les décisions qui devront être prises pour préserver la cohérence globale d'une politique économique. Et inversement. On a vu en France à plusieurs reprises, en 1975-1976 et surtout en 1981-1982, qu'une politique de « relance » pouvait rapidement engendrer une détérioration du solde extérieur, avec les répercussions sur la monnaie qu'elle implique. Paiements extérieurs, taux de change, niveau d'inflation et compétitivité d'une économie sont autant de paramètres liés entre eux par une série de relations réciproques.

Le Trésor, d'autre part, agit plus directement sur l'équilibre de la balance des paiements, à travers les emprunts qu'il lève ou qu'il autorise, et les prêts qu'il octroie.

Les emprunts du Trésor à l'étranger ont évolué dans le temps. Ils ont souvent servi dans le passé à faire face à des situations exceptionnelles – grave déficit de la balance des paiements ou menace contre le franc. L'État français a eu recours, à plusieurs reprises, à des emprunts étrangers, consentis par des consortiums bancaires ou par des États ou groupements d'États. Relèvent de

20. P. Jurgensen et D. Lebègue, *op. cit.*, p. 350.

cette catégorie les emprunts de 1974 et de 1982, ainsi que celui de juillet 1983 octroyé à la France par la CEE. Ils sont utilisés aujourd'hui dans le cadre de l'alimentation normale du Trésor, et souscrits par des investisseurs non-résidents. Ce recours aux capitaux étrangers n'est d'ailleurs pas sans risques : si la progression des placements nets des non-résidents se ralentit, c'est l'équilibre de la balance des capitaux qui risque d'être mis en cause.

Pour mesurer l'influence des décisions du Trésor sur l'état de la balance des paiements, il faut, d'autre part, tenir compte des prêts qu'il consent aux États étrangers, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes spécialisés qu'il contrôle.

§2. Le Trésor et l'aide au développement

535. Les Finances publiques extérieures constituent pour le Trésor un terrain d'action important. La participation à la gestion de l'aide publique au développement intéresse directement les équilibres extérieurs, et ceci à plusieurs titres. Cette aide donne naissance à des flux financiers, directs ou indirects, qui se reflètent dans la balance des paiements. Par ailleurs, la France détient d'importantes créances sur les pays en voie de développement ; les considérations politiques et économiques sont ici étroitement mêlées, et la France mène à l'égard de ces pays une politique de la dette qui lui est propre. Cette politique s'inscrit elle-même dans une stratégie internationale, élaborée et exécutée dans le cadre d'institutions financières internationales, dont la France est membre, et dont le Trésor est le partenaire naturel.

A La France et l'aide publique au développement

536. La France, dans les années 1980, avait fait de cette aide une priorité politique et pris l'engagement, conformément à une recommandation de l'ONU, de lui consacrer 0,7 % de son PNB.

Pour prendre la mesure de cet effort, il faut d'abord définir le contenu même de l'aide publique. Celle-ci se compose de deux éléments : l'aide directe, bilatérale, accordée à un PVD sous forme de prêts ou de dons, et l'aide indirecte et multilatérale, représentée notamment par les contributions apportées au capital ou au fonctionnement des institutions consacrant leurs activités au développement.

L'un des problèmes qui se pose pour comptabiliser l'aide de la France, et donc en prendre l'exacte mesure, est de savoir s'il faut y inclure les départements et territoires d'outre-mer. Les règles adoptées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE le permettent. Mais leur bien-fondé est contesté par les PVD, comme l'a montré la Conférence de Manille de 1977.

La France n'a pas atteint l'objectif de 0,7 % du PNB²¹ qu'elle s'est fixé en matière d'APD, et les contraintes budgétaires ont ralenti depuis 1995 le rythme de son effort²².

Il faut noter, d'autre part, qu'une politique d'annulation partielle ou totale de la dette a été mise en œuvre depuis 1989. Ces dispositifs ont fait l'objet d'engagements pris lors de différents sommets²³.

Prévisions d'APD 2011-2013 (en millions d'euros)

	estimation APD 2011	estimation APD 2012	estimation APD 2013
Aide publique au développement résultant du budget	6 888 ²⁴	7 468	7 380
<i>dont Dépenses du budget général (hors CAS)</i>	6 836	7 386	7 329
<i>(i) dont mission APD (hors prêts AFD)²⁵</i>	3 096	3 021	3 017
<i>(ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements)²⁶</i>	1 777	2 338	2 290
Opérations de prêts (hors prêts AFD)	- 66	- 31	14
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	1 071	1 071	1 071
Annulations de dettes et refinancements nets ²⁷	1 054	1 476	1 220
Total État	8 947	9 984	9 685
Collectivités territoriales	65	70	70
Autres (agences eau, ressources propres AFD)	212	214	219
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (FMS, Unitaid & Iffim)	193	193	193
Total APD	9 417	10 461	10 167

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale du Trésor.

21. 0,46 % en 2012.

22. Selon le Comité d'aide au développement, la France se situe au 4^e rang en volume d'APD avec 13 milliards de dollars en 2011. Les USA avec plus de 30 milliards de dollars se placent en tête des donneurs.

23. Plusieurs sommets du G 7 (aujourd'hui G 8) ont adopté des mesures d'allègement, de réduction ou d'annulation de la dette.

24. Pour mémoire, la départementalisation de Mayotte effective en 2011 contribue à une baisse de plus de 300 M€ de cette ligne en 2011.

25. En 2011, une partie des crédits du programme 209 est transférée au programme 185, donc hors mission APD.

26. Y compris prêts PAS et prêts FMI.

27. Effets nets de l'APD des refinancements sur programme 852 et sur les autres programmes (851 et 853).

B Les responsabilités du Trésor

537. Le Trésor est un des partenaires participant à la gestion de l'APD française. Il appartient au ministère des Affaires étrangères de déterminer les principes généraux qui gouvernent l'APD. Pour ce faire, il s'appuie sur deux supports principaux, le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) qui dépend directement de lui et l'Agence française de Développement (AFD) – *ex* Caisse française de développement. L'AFD joue un rôle important, tant par les concours financiers qu'elle apporte que par les actions de soutien et de conseil qu'elle met en œuvre. L'AFD est un établissement public national, classé depuis la loi bancaire de 1984 dans la catégorie des institutions financières spécialisées, et qui remplit une mission d'intérêt public.

Le Trésor participe de deux façons à la mise en œuvre de l'APD.

- Il contribue à la mise en œuvre de l'aide bilatérale

538. Si l'aide française transite principalement à travers le FSP et l'AFD, le Trésor joue néanmoins un rôle important dans la politique d'aide suivie à l'égard des pays de la zone de solidarité prioritaire.

La France entretient aussi des relations bilatérales avec des pays qui ne sont pas couverts par le FSP et l'AFD. Ce sont les pays « hors champ » qui présentent une grande diversité géographique puisqu'ils vont du Maghreb au sous-continent indien, en passant par l'Indonésie et le Mexique. À ces pays, le Trésor accorde des dons ou des prêts. Ces derniers ont été créés par une loi du 13 août 1960. Ils sont retracés dans un compte spécial (compte de concours financiers) intitulé : « Prêts à des États étrangers » à l'intérieur duquel existe un programme « Prêts à l'Agence française de développement ». Les prêts du Trésor font l'objet d'une enveloppe annuelle. La décision d'octroi est prise par le ministre des Finances, mais préparée et proposée par la DGT, après consultation et association des ministères intéressés. Ce sont, en général, des prêts consentis à des conditions particulièrement avantageuses et qui ont pour particularité d'être « mixés », c'est-à-dire associés à des crédits bancaires, eux-mêmes garantis par la COFACE. Ce qui permet de doubler les enveloppes financières disponibles.

Encours de créances de la France sur les Etats étrangers au 31/12/2011 hors intérêt de retard en millions d'euros²⁸

	Créances APD	Créances NAPD	Total
AFRIQUE DU SUD	315,05	186,02	501,06
ALBANIE	–	–	–
ALGERIE	463,26	1,32	464,58
ANGOLA	–	–	–
ANTIGUE ET BARBUDE	–	23,23	23,23
ARABIE SAOUDITE	–	5,55	5,55
ARGENTINE	–	171,18	171,18
ARMENIE	3,16	–	3,16
AZERBAIDJAN	49,67	–	49,67
BANGLADESH	36,46	11,51	47,97
BENIN	8,34	8,11	16,45
BIRMANIE	13,47	74,95	88,42
BOLIVIE	6,79	–	6,79
BOSNIE	–	159,83	159,83
BOTSWANA	0,55	–	0,55
BRESIL	21,23	–	21,23
BURKINA-FASO	80,67	–	80,67
BURUNDI	0,86	–	0,86
CAMBODGE	24,18	6,04	30,22
CAMEROUN	683,23	9,00	692,23
CAP-VERT	4,27	–	4,27
CENTRAFRIQUE	–	3,29	3,29
CHILI	51,99	–	51,99
CHINE	1 298,38	30,34	1 328,72

28. Avertissement :

Ces informations sont fournies à titre purement indicatif par la Direction générale du Trésor. Les données sont régulièrement actualisées par les services de la Direction générale du Trésor. Toutefois, la Direction générale du Trésor ne peut être tenue pour responsable de l'utilisation et de l'interprétation des informations disponibles sur ce site.

En particulier, certains de ces encours n'ont pas fait l'objet d'une réconciliation avec les pays débiteurs. En outre, ces encours ne mentionnent pas les intérêts de retard dus à la France par les pays en situation de défaut partiel ou total de paiement. L'absence de publication des encours d'intérêts de retard ne remet pas en cause leur existence légale et n'a aucune conséquence sur leur exigibilité.

Enfin, certains montants officiellement annulés par la France peuvent encore apparaître dans ce tableau pour des raisons techniques (délais de signature des lettres de mise en œuvre, mécanisme des Contrats de désendettement et de développement – C2D – selon lequel la dette est annulée au fur et à mesure de la tombée des échéances).

CHYPRE	1,97	–	1,97
COLOMBIE	231,61	–	231,61
COMORES	2,70	7,64	10,34
CONGO	176,07	6,06	182,13
CONGO (RDC)	176,44	116,38	292,82
COREE DU NORD	–	134,12	134,12
COREE DU SUD	2,69	–	2,69
COSTA RICA	0,34	0,00	0,34
COTE D'IVOIRE	2 526,02	947,20	3 473,22
CROATIE	–	–	–
CUBA	–	443,04	443,04
DJIBOUTI	10,78	23,09	33,87
EGYPTE	664,19	1 576,56	2 240,75
EQUATEUR	35,92	45,12	81,04
FIDJI	–	–	–
GABON	87,69	18,54	106,23
GAMBIE	1,07	0,05	1,12
GEORGIE	5,34	–	5,34
GHANA	166,25	0,11	166,36
GRECE	–	11 388,55	11 388,55
GRENADE	3,39	–	3,39
GUATEMALA	–	–	–
GUINEE	170,34	76,60	246,94
GUINEE BISSAU	–	–	–
GUINEE EQUATORIALE	–	0,47	0,47
HAITI	–	–	–
HONDURAS	9,61	–	9,61
ILE DOMINIQUE	6,98	–	6,98
ILES COOK	0,61	1,92	2,53
ILES SAMOA OCCIDENTALES	–	–	–
INDE	371,65	–	371,65
INDONESIE	1 434,69	381,31	1 816,00
IRAK	–	1 326,55	1 326,55
IRAN	–	40,92	40,92
JAMAIQUE	0,84	–	0,84
JORDANIE	107,35	–	107,35

KENYA	324,18	60,95	385,13
KIRGHIZIE	4,46	–	4,46
LESOTHO	11,08	–	11,08
LIBAN	256,82	180,00	436,82
LIBERIA	3,73	–	3,73
MACEDOINE	–	–	–
MADAGASCAR	14,29	–	14,29
MALAISIE	12,43	–	12,43
MALAWI	9,93	–	9,93
MALDIVES	3,17	–	3,17
MALI	40,19	0,33	40,51
MAROC	1 541,10	0,01	1 541,11
MAURICE	166,93	–	166,93
MAURITANIE	63,88	38,44	102,33
MEXIQUE	563,59	0,40	563,98
MONGOLIE	6,23	–	6,23
MONTENEGRO	8,47	5,37	13,84
MOZAMBIQUE	69,25	10,33	79,59
NAMIBIE	36,72	–	36,72
NEPAL	16,87	–	16,87
NICARAGUA	0,53	0,04	0,57
NIGER	–	–	–
OMAN	–	–	–
OUGANDA	0,00	3,86	3,86
OUZBEKISTAN	7,06	–	7,06
PAKISTAN	614,06	835,29	1 449,34
PANAMA	1,20	–	1,20
PAPOUASIE	–	–	–
PARAGUAY	3,03	–	3,03
PEROU	38,28	–	38,28
PHILIPPINES	238,76	–	238,76
POLOGNE	–	–	–
REPUBLIQUE DOMINICAINE	97,20	4,97	102,17
RWANDA	1,64	3,86	5,50
SAINT KITTS & NEVIS	–	–	–
SAINT VINCENT	5,72	–	5,72

SAINTE LUCIE	8,52	–	8,52
SALVADOR	0,08	–	0,08
SAO TOME & PRINCIPE	–	–	–
SENEGAL	93,05	144,99	238,04
SERBIE	99,35	76,35	175,70
SEYCHELLES	24,35	3,73	28,08
SIERRA LEONE	–	–	–
SOMALIE	1,14	69,50	70,64
SOUDAN	9,45	336,40	345,85
SRI LANKA	132,26	–	132,26
SURINAM	14,64	–	14,64
SYRIE	11,30	0,13	11,43
TADJIKISTAN	3,12	–	3,12
TANZANIE	23,49	–	23,49
TCHAD	3,44	30,62	34,06
THAÏLANDE	30,07	–	30,07
TOGO	0,18	0,13	0,31
TONGA	–	–	–
TUNISIE	1 114,08	0,12	1 114,21
TURQUIE	574,20	40,00	614,20
UKRAINE	–	3,98	3,98
URUGUAY	10,34	–	10,34
VANUATU	2,38	–	2,38
VENEZUELA	–	–	–
VIETNAM	925,10	70,37	995,47
YEMEN	57,07	4,01	61,08
ZIMBABWE	122,13	84,63	206,76
Autres pays*	466,37	43,46	509,83
Total	17 143,03	19 276,85	36 419,89

Source : Direction générale du Trésor.

- Il est étroitement associé à la distribution de l'aide multilatérale

539. Le Trésor participe à la gestion des instruments de l'aide multilatérale, au premier rang desquels il faut compter le *Fonds européen de développement*. Par ailleurs, il est associé notamment à l'action du FMI et du groupe de la Banque mondiale. Ce dernier comprend quatre institutions financières, gérées par les mêmes services et dirigées par le même Président : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association

internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), et l'Agence multilatérale pour la garantie des investissements (AMGI).

La BIRD, née en même temps que le FMI au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est une banque qui dispose d'un capital souscrit par les États membres. Elle a pour principale ressource les emprunts qu'elle lève, et consent des prêts destinés à « faire décoller » la croissance économique des pays emprunteurs.

L'AID a été créée en 1960. Ses objectifs sont sensiblement les mêmes que ceux de la BIRD, mais elle s'adresse surtout aux pays les plus pauvres, et les « crédits » qu'elle consent (terme utilisé pour les distinguer des « prêts » de la BIRD) ne portent pas intérêt.

Créée en 1956, la SFI, dont tous les membres²⁹ doivent obligatoirement appartenir à la BIRD, a pour mission d'encourager le développement du secteur privé dans les pays en voie de développement. Elle doit donc favoriser les investissements rentables du secteur privé, en association avec des capitaux privés. La finalité des actions de l'AID et de la SFI est donc différente. On ne s'étonnera pas que les États-Unis depuis les années 1980 aient apporté un soutien constant à la seconde, tout en limitant leurs engagements à l'égard de la première. Preuve, s'il en est, que le fonctionnement des institutions financières internationales est soumis au jeu des forces dominantes, et que le degré d'intérêt des États à l'égard des institutions varie en fonction de leur philosophie économique et sociale.

L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) est la dernière en date du groupe de la Banque mondiale, et a été créée en 1988. Elle agit comme une sorte de COFACE internationale, et a pour mission de garantir des investissements dans les PVD contre toute une série de risques non commerciaux. Ces risques ont un effet inhibiteur sur les investissements directs, et l'action d'assurance et de conseil de l'AMGI a précisément pour but de lever cette inhibition.

Mais la France, et donc le Trésor qui la représente, n'est pas seulement actionnaire et partenaire du FMI et du groupe de la BIRD. Le Trésor français participe aussi au capital des banques régionales de développement, comme la Banque Ouest-Africaine (BOAD), et la Banque de développement des États d'Afrique centrale (BDEAC). La France participe également au capital de la Banque africaine de développement (BAD), qui est la plus importante organisation multilatérale régionale en Afrique. Les financements de la BAD constituent un relais de l'action bilatérale de la France en Afrique.

La France s'est toujours fait l'avocat du continent africain au sein des institutions financières internationales (elle a notamment défendu l'idée d'une « priorité africaine » dans les interventions de l'AID). Mais cette politique de participation active, couplée avec des annulations et des rééchelonnements de dettes, s'est aussi traduite par le maintien d'une solidarité monétaire au sein de la zone franc.

§ 3. Le Trésor et la gestion de la zone franc

540. Le Trésor est l'un des instruments de la coopération monétaire au sein de la zone franc.

29. 172 pays en sont membres.

Qu'est-ce que la zone franc ? Une union monétaire composée de 14 pays africains et les Comores, regroupés en 3 « sous-zones³⁰ », disposant chacune d'une banque centrale unique.

La zone franc repose sur un double mécanisme de coopération volontaire. Elle est l'expression d'une solidarité entre les États africains de chaque sous-zone qui ont fait le choix d'adopter une monnaie unique, de confier au même Institut d'émission la conduite de la politique monétaire commune, et de centraliser leurs avoirs en devises sur un compte commun. Elle traduit aussi la solidarité de la France avec les États africains en leur garantissant la stabilité et la solvabilité de leur monnaie.

La coopération monétaire ainsi instituée, et le fonctionnement de la zone franc, reposent, en effet, sur trois principes fondamentaux :

- La convertibilité illimitée des monnaies

541. Les diverses monnaies de la zone franc sont convertibles entre elles, sans aucun plafond, et sur la base d'un taux fixe défini par rapport au franc français (sachant que depuis le 1^{er} janvier 1999 un euro équivaut à 6,55957 F) franc français. En d'autres termes, il existe au sein de la zone franc une monnaie de zone, commune à quinze pays. Le franc CFA est la monnaie en vigueur dans les pays de l'Afrique francophone et le franc comorien l'est aux Comores. Actuellement un euro équivaut à 655,95 francs CFA et 491,96 francs comoriens.

- La liberté absolue des transferts

542. Aucun contrôle des changes n'existe entre pays de la zone. À tout moment, les avoirs dans une de ces monnaies peuvent être transférés. Liberté essentielle du point de vue économique, puisqu'elle fait en principe de la zone franc un pôle privilégié pour les entreprises qui veulent investir. Elles sont, en effet, assurées de pouvoir rapatrier à tout moment leurs capitaux et leurs bénéfices.

- La centralisation des réserves de change

543. Le Trésor français garantit sans limite les monnaies émises par les Instituts d'émission des États membres. Mais, en contrepartie, ces derniers sont tenus de déposer au moins 65 % de leurs réserves de change auprès du Trésor français.

Le Trésor est au centre des mécanismes de cette coopération monétaire. La Banque de France, elle, n'est pas directement impliquée dans le fonctionnement de la zone franc. Elle sert simplement de correspondant aux Instituts d'émission de la zone, en agissant comme intermédiaire. Chaque jour en effet, elle vend ou achète pour leur compte des devises sur le marché des changes.

Le *compte d'opérations* constitue le support de l'intervention du Trésor. Chaque Banque centrale dispose en effet, auprès du Trésor français d'un compte-courant. Elle doit, notamment, y déposer la contrepartie en euros qu'elle obtient en raison de la cession obligatoire à la Banque de France des deux tiers des réserves en devises qu'elle détient. Si le compte-courant est créditeur, la France lui verse immédiatement des intérêts, calculés au taux du marché monétaire. S'il est débiteur, la Banque centrale concernée peut continuer à tirer sans

30. Union économique monétaire ouest-africaine (UEMOA), Communauté économique et monétaire États d'Afrique Centrale (CEMAC), Comores.

limite, à charge pour elle de payer au Trésor français des intérêts, mais qui ont pour particularité de ne pas être réglés immédiatement, mais d'être purement et simplement capitalisés, ce qui accroît simplement le déficit sur le compte de l'État débiteur.

Ce droit de tirage illimité constitue donc pour les États africains concernés une « facilité de caisse » considérable. Pour éviter les abus, des garde-fous ont cependant été prévus. En cas de déficit prolongé, les Banques centrales concernées sont tenues de prendre des mesures correctrices.

En définitive, c'est le Trésor français qui supporte le poids de la solidarité monétaire instituée au sein de la zone franc. Mais la garantie du Trésor français ne peut à elle seule maintenir la valeur des monnaies fondées sur des économies devenues insolubles. Au début des années 1990, les États africains membres de la zone franc traversèrent une crise économique et financière, aggravée par la politique du franc fort qui appréciait le franc CFA et renchérisait leurs exportations. D'où la décision prise en janvier 1994 de dévaluer le franc CFA. Pour en compenser les effets sur le niveau de vie des populations, la France a mis en place un Fonds spécial de développement (FSD).

La mise en place de la monnaie unique, à partir de 1999, n'a pas affecté la coopération monétaire entre la France et les pays africains de la zone franc (décision du Conseil de l'Union européenne du 23 nov. 1998). Aucune modification de la parité du franc CFA n'a été nécessaire. Les décisions de gestion de la zone franc ne sont donc pas prises au niveau communautaire, à la réserve près que l'avis des partenaires européens sera demandé en cas de modification de la parité du franc CFA.

Tableau de synthèse des données économiques des pays de la Zone franc

Tableau de synthèse des données économiques des pays de la Zone franc

	Population (en millions d'habitants)	PIB		PIB réel (taux de croissance en %)	Taux d'investis- sement (en %)	Inflation (en moyennes annuelles, en %)	Recettes budgétaires (hors dons) (en % du PIB)	Solde budgétaire base engagement (hors concepts) (en % du PIB)	Balance com- merciale (en % du PIB)	Solde des transactions courantes (en % du PIB)	Dette extérieure (en millions de dollars)	Dette/ PIB (en %)	Service payé de la dette/ Exportations (en %)
		(en milliards de francs CFA XAF pour Afrique centrale et OCF pour Afrique de l'Ouest et économies (CPE))											
		2010	2011										
Cameroun	19,6	13 014,7	1 230	4,7	25,5	2,9	17,1	-0,7	0,0	-2,9	2 944,3	12,3	3,6
Centrafrique	4,4	1 122,8	456	3,2	11,1	1,2	10,0	-2,3	-4,8	-7,0	384,8	18,0	1,1
Congo	4,0	6 581,5	3 714	5,8	61,3	2,2	42,4	16,9	45,6	-10,3	3 780,6	33,6	2,0
Côte d'Ivoire	1,5	8 000,3	10 454	6,8	34,0	1,2	30,4	5,7	41,2	7,0	2 331,2	17,0	5,8
Guinée équatoriale	0,7	6 489,9	14 661	7,7	42,4	4,8	33,6	1,0	56,9	-14,1	723,7	5,4	0,3
Tchad	11,2	4 592,5	892	2,2	36,7	2,0	28,0	0,8	18,6	-1,0	1 733,5	20,1	1,9
Total CEMAC	41,4	41 822,7		5,1	37,8	2,7	28,2	3,8	28,3	-4,4	11 918,0	14,3	2,4
Benin	8,9	3 442,2	737	3,1	21,6	2,7	17,6	-1,8	-6,8	-8,1	1 221,3	18,6	2,6
Burkina Faso	16,5	4 759,8	664	4,1	24,8	2,8	16,7	-2,6	-0,3	-1,5	2 053,3	23,3	2,7
Côte d'Ivoire	19,7	11 150,0	1 062	-4,7	75	4,9	15,2	-4,5	24,8	10,8	11 429,7	49,8	3,0
Guinée-Bissau	1,5	470,5	576	5,3	7,1	5,1	11,2	-1,5	-2,9	-4,1	1 094,6	127,9	10,1
Mali	15,4	5 812,4	669	2,7	22,9	3,0	17,4	-3,5	-2,1	-7,4	2 326,4	24,7	2,5
Niger	15,5	3 010,9	399	2,3	36,0	2,9	21,8	-1,9	-15,2	-23,0	1 126,8	19,8	2,1
Senegal	12,4	6 816,5	1 076	2,8	25,1	3,4	20,2	-6,3	-15,2	-5,8	3 476,9	28,6	9,4
Togo	6,0	1 498,7	506	4,8	19,8	3,6	18,8	-1,2	-13,9	-6,6	1 727,8	54,1	2,7
Total UEMOA	95,9	34 341,0		6,6	19,4	3,9	17,3	-1,8	1,8	-8,1	24 656,8	15,1	3,7
Cameroun	0,7	205,6	902	2,6	12,5	1,8	16,9	1,5	-29,6	-9,4	227,4	41,8	19,5

Source : Banque mondiale, World Development Indicators 2011, sauf Guinée équatoriale (FSD)
Source : BEAC, BCEAO, OC, FR, Banque mondiale

Source : Banque de France, Rapport annuel de la Zone franc, 2011.

§4. Le Trésor et la politique monétaire internationale

544. Le Trésor est un acteur important de la diplomatie monétaire française. Celle-ci n'a cessé de défendre les mêmes objectifs, et l'on ne peut qu'être frappé par sa continuité, en dépit des changements politiques intervenus.

Ces objectifs étaient triples. Tenter de stabiliser à l'échelon mondial les rapports de change, dont les fluctuations ont nécessairement des répercussions sur le commerce international et sur les politiques économiques internes. Dans le même temps, et parce que cette stabilisation s'avérait difficile, sinon impossible, sur le plan mondial, créer entre les pays de la Communauté européenne une zone de sécurité monétaire. La politique du SME avait été conçue comme un réducteur d'incertitudes. Elle se doublait d'une ambition plus vaste, et sans doute plus lointaine : faire de l'ECU, désormais l'Euro, une véritable monnaie de réserve, capable de concurrencer le dollar et le yen. Enfin, la France, à travers sa politique monétaire internationale, s'est toujours efforcée de faire prendre en compte les intérêts des pays en voie de développement.

Nous ne reviendrons ici ni sur la politique monétaire européenne, ni sur les formes de l'aide aux PVD. Mais deux points paraissent particulièrement importants : la contribution de la France au FMI, et ses positions sur la réforme du système monétaire international.

A Le Trésor et le FMI

545. Le FMI est un produit direct des accords de Bretton Woods, à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Juridiquement, il est rattaché aux Nations Unies, dont il constitue une institution spécialisée. C'est aujourd'hui, depuis l'adhésion des pays de l'Europe de l'Est et de la CEI, une organisation universelle, puisqu'elle regroupe pratiquement tous les pays de la planète (188 pays). Mais au sein du FMI, tous les membres ne sont pas égaux, certains sont moins égaux que d'autres. Les droits de vote étant répartis au prorata des quotes-parts des pays membres dans le capital du Fonds, les grandes puissances économiques y jouent un rôle essentiel. Au premier rang desquelles il faut naturellement compter les États-Unis, qui, en dépit d'un amenuisement relatif de leur part, détiennent en fait un véritable droit de veto sur les décisions les plus importantes.

Le FMI est une institution marquée par la prédominance de la culture économique anglo-saxonne. Cela ne signifie pas cependant que les États européens y jouent un rôle mineur. Le Directeur général, actuellement de nationalité française, a souvent été choisi parmi eux. Le FMI est géré « au jour le jour » par un Conseil d'administration, composé de 24 membres, chacun des « Grands États » ayant son propre administrateur, et les autres se regroupant pour désigner des administrateurs communs. L'administrateur français (qui est aussi administrateur à la Banque Mondiale) se trouve en liaison constante avec la DGT, et c'est d'elle qu'il reçoit ses instructions.

Si les structures et l'organisation du FMI ont peu changé depuis sa création, en revanche son rôle a considérablement évolué. Initialement garant du bon fonctionnement des accords de Bretton Woods, et instance régulatrice du système

monétaire international, son action depuis quelques années avait été principalement tournée vers les pays en voie de développement. L'aide qu'il leur accorde sous forme de prêts est le plus souvent « liée », c'est-à-dire assortis de conditions de politique économique que les pays bénéficiaires doivent s'engager à respecter. La crise asiatique, cependant, comme les difficultés financières de la Russie ou plus récemment l'Islande, la Hongrie, l'Ukraine, le Bélarus, la Lettonie, l'ont amené à des actions d'urgence, sous forme d'injections de crédits, pour tenter d'éviter les répercussions de ces crises sur l'ensemble du système financier international.

Au départ, les fondateurs du FMI avaient prévu et organisé des mécanismes de crédit mutuel destinés à aider les pays membres dont les balances de paiement étaient en difficulté, et qui de ce fait pouvaient difficilement respecter les exigences de stabilité et de convertibilité des monnaies posées par les accords de Bretton Woods. Aujourd'hui, les possibilités de crédit offertes aux pays membres ont été élargies, et des concours spécifiques progressivement mis en place. Cependant, à la suite de la réunion du Comité monétaire et financier de septembre 2000 une réforme des interventions financières du FMI a été décidée. Elle repose sur l'idée que le fonds ne peut ni ne doit agir comme un prêteur international de dernier ressort, fournissant aux États en difficulté un soutien financier illimité et inconditionnel. La crise argentine de 2002 a constitué une première application de cette politique, le FMI ayant refusé d'accorder à ce pays le prêt d'urgence qu'il sollicitait.

B Le Trésor et la réforme du système monétaire international

546. La France a des positions affirmées – et souvent contestataires notamment par rapport aux États-Unis – dans les négociations monétaires internationales. Elle a toujours plaidé pour un ordre monétaire stable (ce qui ne signifie pas nécessairement rigide), et pour le respect par les États d'une auto-discipline dans ce domaine. Telle était précisément l'ambition des accords de Bretton Woods de 1944. Mais le système prévu à Bretton Woods s'est progressivement désagrégé, jusqu'à être vidé pratiquement de tout contenu au début des années 1970. La décision historique prise par les États-Unis en août 1971 de suspendre la convertibilité du dollar par rapport à l'or a conduit à partir de 1973 au flottement généralisé des monnaies. Le système de changes stables – cœur des accords de Bretton Woods – avait vécu. Le nationalisme monétaire succédait à la coopération organisée.

Pendant une douzaine d'années, de 1973 à 1985, on a ainsi vécu sous le système des changes flottants, et renoncé à stabiliser durablement les monnaies entre elles. Au début des années 1980, les inconvénients de cette politique, ou plus exactement de cette absence de politique (les Banques centrales agissant en ordre dispersé) étant devenus de plus en plus évidents, une nouvelle coopération internationale, mise en œuvre par les pays les plus riches et les plus développés (G5 et G7/8) s'amorça. Elle fut concrétisée par les accords dits « du Plaza » de

septembre 1985³¹, puis par ceux « du Louvre » de février 1987³² et complétée par les décisions prises par les différents « sommets » des pays industrialisés sur l'harmonisation et la coordination des politiques économiques.

Les accords de change fondamentaux entre les grands pays industrialisés

Dates	Accords	Messages délivrés
22/09/85	Accord du Plaza	Baisse du dollar
22/02/87	Accord du Louvre (I)	Stabilisation du dollar
22/12/87	Accord du Louvre (II)	Pas de baisse sup. du dollar
22/09/89	Accord de Washington	Pas de hausse sup. du dollar
07/04/90	Accord de Bercy	Pas de baisse sup. du yen

Source : Direction du Trésor.

Faut-il pour autant, avec certains auteurs, en conclure qu'on assiste depuis 1985 à « l'émergence d'un nouveau système monétaire international³³ » ? Il est permis d'en douter. Les intérêts nationaux à court terme paraissent toujours l'emporter sur les avantages d'une coopération solidaire à long terme. Le problème du dollar, qui est au cœur du système monétaire international, reste en particulier posé.

Section 4 Un désengagement imposé : la tutelle de la politique économique

547. L'État, en France, a toujours assumé des responsabilités particulières vis-à-vis de l'économie. Le « colbertisme » fait partie de notre héritage. Cette présence de l'État s'est diversement manifestée selon les époques et selon la nature des instruments utilisés.

La crise de 1929 et ses conséquences sur l'économie et la société françaises ont incontestablement joué le rôle d'accélérateurs. Certes, dans les années 1930, les fonctions bancaires du Trésor ne revêtent encore qu'une importance limitée. Elles consistent à renflouer temporairement des banques en difficulté, à faciliter le financement de grands travaux, comme ceux que prévoyait la loi Marquet du 11 juillet 1933, ou à consentir des avances aux entreprises travaillant pour la défense nationale.

31. L'accord du Plaza reconnaissait la surévaluation du dollar à cette époque, et recherchait une parité plus adaptée, grâce notamment à des interventions concertées des Banques centrales.

32. L'accord du Louvre définissait pour le dollar une « zone moyenne » autour de laquelle la stabilité des changes devait être recherchée.

33. Cf. Dov Zerah, *op. cit.*, p. 18.

Mais c'est après la Seconde Guerre mondiale que l'intervention du Trésor dans l'économie s'est considérablement développée. Plusieurs facteurs, qui ont d'ailleurs varié dans le temps, y ont concouru. Immédiatement après la guerre, le financement public des investissements avait été une priorité. Une contribution active du Trésor, c'est-à-dire de l'État, était indispensable, tant en raison de l'insuffisance des ressources du marché financier que de la nécessité de donner aux plans les moyens de leur financement. Cette politique s'est traduite par un large développement des prêts publics, dont le vecteur privilégié a été le Fonds de modernisation et d'équipement, devenu en 1955 le FDES (Fonds de développement économique et social).

Les années 1960 ont été marquées par un changement d'optique. Le retour au marché, le développement parallèle d'un système bancaire en pleine mutation, le souci de l'État de se désengager financièrement, ont alors conduit le Trésor à transférer de nombreuses charges à des relais financiers, et dans une certaine mesure, à déplacer le centre de gravité de l'aide de l'État du secteur public vers le secteur privé. Il n'en reste pas moins que, même pendant cette période, le Trésor ne s'est jamais désengagé totalement. Il a conservé une responsabilité essentielle dans la coordination des financements à long terme.

La crise des années 1970, et les choix qui furent alors faits, allaient conduire à une réactivation de l'économie administrée³⁴. Cette politique volontariste fut encore accentuée avec le changement de majorité en 1981 qui, dès son arrivée au pouvoir, conjuguera soins palliatifs et réformes de structure. Les concours de l'État à l'économie vont s'accroître sensiblement. Le Trésor, pour ce faire, agira en symbiose étroite avec l'ensemble du système financier et bancaire qui, à partir de 1982, est entièrement entre les mains de l'État.

Le renforcement de ce qu'on pourrait appeler le capitalisme d'État n'a pas donné les résultats escomptés. La mise en œuvre à partir de 1983, sous la pression de la nécessité, d'une politique de rigueur financière privilégiant la lutte contre l'inflation et la stabilité de la monnaie, la dénationalisation d'une partie du secteur public menée à partir de 1986 par une majorité nouvelle, et la réforme des marchés financiers allaient modifier profondément les rapports de l'État et de l'économie, et donc les modalités d'action du Trésor.

La fin de l'économie administrée, la prédominance des mécanismes de marché dans un environnement à la fois européen et mondialisé ont singulièrement affaibli les liens particuliers qui, en France, ont longtemps uni l'État et l'économie. La fonction tutélaire du Trésor – sa mission de régulation générale – a aujourd'hui perdu beaucoup de son importance. Cela ne signifie pas d'ailleurs que la France se soit entièrement ralliée au modèle « libéral » du capitalisme anglo-saxon. Les rapports de l'État et de l'économie conservent des traits spécifiques dans notre pays, et le Trésor dispose encore de moyens d'action importants.

34. Cf. E. Cohen, *L'État brancardier. Politiques du déclin industriel – 1974-1984*, op. cit. Cette affirmation est globalement exacte, mais elle mériterait d'être nuancée. La philosophie économique qui inspire l'action du gouvernement de M. Raymond Barre entre 1976 et 1981 est à l'opposé de celle qui inspirera la politique gouvernementale entre 1981 et 1983. Sur la politique menée entre 1976 et 1981, v. R. Barre et J. Fontanel, *Principes de politique économique*, PUG, 1991 (Chap. V., « Le lien entre théorie et action économiques. L'expérience gouvernementale de Raymond Barre », p. 123-144).

§ 1. Le Trésor et l'analyse des financements de l'économie

548. L'une des missions du ministère de l'Économie et des Finances consistait traditionnellement « à assurer le financement des investissements grâce à un fonctionnement harmonieux des différents marchés de capitaux »³⁵. La solution de ce problème s'est singulièrement compliquée à partir du moment où l'État s'est largement désengagé du financement direct des investissements civils. Les procédures de « débudgétisation », mises en œuvre à partir des années 1963, ont conduit l'État à avoir recours à d'autres circuits.

Le Trésor a donc été amené à évaluer le montant probable des ressources que les intermédiaires financiers étaient susceptibles de collecter, et à réfléchir sur les emplois de ces ressources. Il lui fallait veiller simultanément à la satisfaction de besoins qui, désormais, n'étaient plus couverts directement par l'État, mais aussi à rendre compatibles ces ponctions sur le marché financier avec les besoins propres du secteur privé.

Il était donc nécessaire de mettre en œuvre une méthode d'analyse et de prévision. Cela a été fait, à partir de 1963 par la Direction du Trésor, sous la forme de tableaux de financement prévisionnels à long terme, dénommés « tableaux carrés ». Il s'agissait de mettre en évidence, pour chaque secteur (entreprises nationales, logement, industrie, agriculture, etc.) les ressources sur lesquelles on pouvait raisonnablement compter, et en cas de déséquilibre, de prévoir les mesures destinées à le corriger (augmentation de tarifs, accroissement de la participation du Trésor pour des programmes jugés prioritaires, etc.). Ces tableaux étaient élaborés chaque année au mois d'octobre.

Mais s'efforcer de répertorier les ressources, et de déterminer les conséquences financières des décisions prises, restait dans les années soixante un exercice relativement simple, car le « marché » auquel renvoyaient ces tableaux était faiblement organisé et dominé par le Trésor. Les acteurs en étaient relativement peu nombreux, et les auxiliaires du Trésor, de la Caisse des dépôts au Crédit Foncier et au Crédit National, jouaient un rôle décisif dans le financement des investissements à long terme. Le rôle du système bancaire était encore largement confiné à la couverture des besoins à court terme.

Le système s'est considérablement compliqué et diversifié à partir des années 1980. On a affaire, désormais, non plus à un marché dirigé, mais à un marché « éclaté », auquel concourent une multiplicité d'agents économiques, internes et externes, qui échappent largement à la mouvance du Trésor. Le « marché », en ce qu'il a d'abstrait et d'insaisissable parce qu'il est le produit à tout moment des réactions et du comportement de milliers d'acteurs, a conquis une autonomie qui modifie les données de la prévision.

35. P. Jurgensen et D. Lebègue, *op. cit.*, p. 169.

§2. Le Trésor et le financement du secteur public

549. Notre économie reste pour une part une économie mixte qui repose sur la coexistence d'un secteur privé et d'un secteur public. Reste à déterminer ce que recouvre le concept même de « secteur public » qui ne constitue pas une catégorie homogène. D'une part, les entreprises publiques sont, en effet, caractérisées par une extrême variété de statuts (EPIC, entreprises nationales, SEM, régies, etc.). D'autre part, dans les trois dernières décennies, le champ des entreprises publiques a constamment varié sous l'effet de tendances contradictoires. Les changements politiques ont bien évidemment joué un rôle décisif.

Mais aujourd'hui la pression d'un contexte concurrentiel croissant, institutionnalisé dans le cadre de l'Union européenne, comme les besoins financiers de l'État, poussent aux privatisations et à la réduction de l'importance du secteur public³⁶. Le modèle français de coexistence entre deux secteurs économiques, l'un privé, l'autre public, n'en subsiste pas moins, et le Trésor reste le tuteur et l'actionnaire des entreprises publiques.

L'évolution des concours de l'État peut se résumer en trois formules : la quasi-disparition des prêts directs ; l'octroi d'importantes subventions d'exploitation aux entreprises nationales ; l'apport de fonds propres sous la forme de dotations en capital.

A La quasi-disparition des prêts directs

550. La très forte réduction de l'importance des prêts budgétaires directs à l'économie publique constitue un trait caractéristique des quinze dernières années. L'évolution du FDES constitue une illustration de ce phénomène. Le FDES était un compte spécial du Trésor. Il fait maintenant partie d'un compte spécial, un compte de concours financiers, la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Il fait l'objet d'un programme découpé en budgets opérationnels dont le BOP « Prêts FDES » qui se décline lui-même en une unité opérationnelle « Prêts FDES ». Il retrace l'activité de l'État prêteur à l'économie nationale (hors construction). Créé en 1948 pour gérer l'aide Marshall, et succédant en 1955 au Fonds de modernisation et d'équipement il gère aujourd'hui essentiellement les prêts accordés à des entreprises privées par l'intermédiaire du Comité interministériel de reconstruction industrielle (CIRI) ou des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). En pratique, cependant le FDES a cessé de constituer l'un des instruments d'aide à l'industrie privée, alors qu'il l'avait été antérieurement pour de grandes entreprises en perte – par exemple, la sidérurgie en 1979 – et pour les PME.

Par ailleurs, il ne joue plus aucun rôle dans le financement des entreprises publiques, l'État exerçant sa fonction d'actionnaire par l'intermédiaire des dotations en capital, et les entreprises ayant recours à l'autofinancement, et au marché financier sous forme d'emprunts. En revanche, le comité des

36. Cf. la création de GDF/Suez (juillet 2008), une entreprise dans laquelle l'État détient 35 % des parts.

investissements à caractère économique et social (CIES), présidé par le ministre des Finances, arrête les programmes d'investissement des entreprises publiques³⁷. Cet examen porte moins sur les décisions stratégiques d'investissement que sur leurs modalités d'exécution – calendrier de réalisation et programmes d'emprunts, nationaux et internationaux. Et une fois les modalités fixées, ces programmes sont exécutés par les entreprises sous le contrôle et en liaison étroite avec le Trésor.

B Les subventions d'exploitation

551. Les entreprises publiques en situation de monopole ou de quasi-monopole ont à supporter, dans leur fonctionnement, des charges spécifiques, liées notamment aux contraintes que l'État leur impose pour des raisons d'intérêt général. Le rapport Nora d'avril 1967 soulignait déjà qu'il n'est pas sain de couvrir par des emprunts des pertes définitives d'exploitation. Si pour des raisons qui sont extérieures aux entreprises, le prix de vente de leurs produits ou services est inférieur au prix de revient, il appartient à la puissance publique de combler la différence par des subventions.

Mais cette philosophie, outre qu'elle est coûteuse pour le budget de l'État, est difficilement conciliable avec la logique de l'économie de marché. Dans un système libéral, l'objectif doit être de parvenir à *l'équilibre du compte d'exploitation*, soit en ajustant les tarifs pour les faire coïncider avec les prix de revient, soit en éliminant toutes les activités non rentables. Les subventions ne peuvent avoir alors qu'un caractère résiduel.

Sans renoncer au principe des subventions d'exploitation, dont le montant budgétaire reste important, l'État s'est engagé dans cette voie, en poursuivant des stratégies de repli, ou en concluant avec les entreprises des contrats de plan visant à la restauration de l'équilibre.

Ces subventions d'exploitation concernent principalement trois entreprises : la SNCF, les Charbonnages de France, et la Régie autonome des transports Parisiens (RATP).

1. La SNCF

552. La SNCF est un établissement public industriel et commercial administré par un conseil de 18 membres (7 représentants de l'État, 5 personnalités qualifiées, 6 représentants des salariés). Elle fait par ailleurs l'objet d'un contrôle économique et financier de l'État confié à une mission installée dans ses locaux et dirigée par un inspecteur général des finances.

De 1972 à 1988, les résultats d'exploitation de la SNCF³⁸ avaient été constamment négatifs, se soldant par un déficit cumulé de 38 milliards de francs. La SNCF a renoué avec l'équilibre financier en 1989 et 1990, et elle s'était engagée dans le

37. Il s'agit des entreprises publiques du secteur « non concurrentiel », qui exercent une mission de service public. Le FDES examine les programmes d'investissement de ces entreprises.

38. La SNCF est un établissement public industriel et commercial. Le groupe SNCF comprend une cinquantaine de filiales réunissant dans environ 700 sociétés regroupées au sein de la holding SNCF-Participations dont le capital est détenu par l'établissement public SNCF.

contrat de plan couvrant la période 1990-1994 à maintenir chaque année l'équilibre des comptes de l'entreprise. Cet objectif avait été atteint en 2000, avec un excédent de 446 millions de francs (68 millions d'euros), après des années de déficits, dus notamment sur charges d'infrastructure assumés par l'entreprise. Ce résultat encourageant avait été obtenu grâce au développement du chiffre d'affaires, mais aussi et surtout en raison de la mise en œuvre de la réforme ferroviaire. Il n'a cependant pas été durable, les déficits ayant réapparu en 2001 en dépit de la progression sensible du chiffre d'affaires. Depuis 2002 la situation paraissait s'être rétablie, le résultat consolidé étant de nouveau positif (1 184 millions d'euros en 2007, 593 en 2008) toutefois, l'exercice 2009 présentait un déficit de 972 millions d'euros mais celui de 2010 était de nouveau bénéficiaire à hauteur de 722 millions ; celui de 2011 a été de 125 millions d'euros et celui de 2012 de 383 millions.

Les concours de l'État³⁹ sont accordés à l'entreprise à un double titre : il s'agit de compenser le coût des missions de service public qu'elle assume pour le compte de l'État (tarifs sociaux ou préférentiels, maintien des lignes régionales dans le cadre de l'aménagement du territoire, contribution pour le bon fonctionnement des installations nécessaires aux besoins de la défense, etc.). Ils sont par ailleurs destinés à harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route, et notamment à alléger le coût pour la SNCF de charges de retraite particulièrement lourdes⁴⁰. Il faut naturellement ajouter à cet effort financier la contribution de l'État versée à Réseau Ferré de France (RFF)⁴¹ au titre des charges d'infrastructure. Les aides sont versées au titre des dépenses d'intervention et ventilées dans le programme Infrastructures et services de transports. Ce programme fait partie de la mission Écologie, développement et aménagement durables.

Ces compensations ne permettent pas cependant de régler un problème particulièrement aigu : celui de la dette de la SNCF née des déficits cumulés de 1972 à 1988. La SNCF est cependant raisonnablement endettée à hauteur de 6 milliards d'euros pour 2008, 7 milliards pour 2012.

Cet endettement correspond, pour une partie importante, à des investissements – type TGV – susceptibles d'engendrer des profits pour l'avenir, et donc normalement finançables par l'emprunt. On soulignera que l'essentiel du chiffre d'affaires de la branche Voyages France Europe (VFE) de la SNCF provient du TGV. Alors que les branches Proximités (TER, Francilien, Intercités) et Frêt SNCF présentent des résultats préoccupants, le redressement financier de la SNCF est en fait imputable à VFE. Or cette branche doit faire face à une concurrence internationale depuis 2010 ; celle-ci pourrait s'avérer sévère à partir des toutes prochaines années⁴² et constitue un enjeu majeur.

39. Les concours de l'État aux activités ferroviaires avoisinent les 12 milliards d'euros.

40. Jusqu'en 2007, l'État versait une subvention d'équilibre (2,78 milliards d'euros en 2007) ; à compter de juin 2007 une caisse de retraite des personnels ferroviaires a été créée ; cette caisse dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le déséquilibre actif/retraités est particulièrement important puisque les actifs sont au nombre de 160 000 alors que les retraités sont 300 000.

41. Alors que la SNCF exploite le réseau ferroviaire, RFF gère les infrastructures, il aménage, entretient et développe le réseau ferré. La situation financière de RFF est inquiétante car les péages ne couvrent pas les frais de fonctionnement du réseau.

42. Ouverture à la concurrence des transports internationaux du fait du règlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route (règlement OSP).

Certes des réformes de structure ont été mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier 1997. Un nouvel établissement public a alors été créé, il s'agit de Réseau Ferré de France. RFF, dont la viabilité financière est assurée par l'État, a la responsabilité des infrastructures et prend en charge la part de la dette de l'État correspondant aux investissements du passé. Il perçoit, en contrepartie, des péages correspondant à l'utilisation par la SNCF des infrastructures mises à sa disposition par l'État. Mais les rapports entre les deux institutions ne sont pas toujours simples du fait des enjeux financiers que représente le partage du patrimoine et des recettes afférentes. Toutefois, la SNCF s'est dotée d'un projet dont l'objectif est de faire du groupe une entreprise concurrentielle mondiale.

2. Les charbonnages de France

553. La dégradation de la situation financière des Charbonnages de France, due notamment aux contractions des débouchés du charbon et à la concurrence, a imposé à la fois une restructuration de l'activité charbonnière et un soutien massif de l'État à l'entreprise. La restructuration est en cours depuis 1984, et un plan d'entreprise, arrêté en 1986, a déterminé les conditions d'adaptation de la production (se traduisant notamment par la fermeture des sites non rentables).

Depuis 1997, l'apport de l'État est scindé en une dotation en capital, et des crédits représentatifs de charges spécifiques. La production charbonnière a été définitivement arrêtée en 2004, et CDF est devenu un établissement public dont la fonction est de réhabiliter les sites abandonnés, aider la réindustrialisation des bassins miniers.

3. La RATP⁴³

554. La France, pays traditionnellement centralisé, présente cette particularité de subventionner les transports collectifs dans la région parisienne. Le financement des charges d'exploitation est en effet réparti entre usagers, employeurs, collectivités locales et l'État. L'aide de l'État est attribuée à la fois à la RATP et à la SNCF, notamment sous la forme d'une indemnité compensatrice destinée à pallier le refus d'augmentation des tarifs opposé par les pouvoirs publics au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). L'évolution actuelle traduit une augmentation progressive de la participation des usagers et des employeurs, la contribution de l'État ayant depuis 1988 tendance à diminuer.

La RATP a réalisé un résultat net consolidé de 114 millions d'euros en 2007, 143 millions en 2008 et 191 millions en 2010, 266 millions en 2012. Toutefois, le développement de l'EPIC est maintenant conditionné par la stratégie mise en œuvre face à l'application du règlement OSP (depuis décembre 2009), c'est-à-dire à l'ouverture à la concurrence, avec toutes les conséquences qui en découlent. Va se poser en particulier le problème du patrimoine de la RATP, car celle-ci dispose d'équipements mis à sa disposition par le STIF. Malgré un décret du 1^{er} août 2006 établissant un partage entre les infrastructures de transport appartenant à la RATP et celles qui sont propriété du STIF et le contrat conclu en

43. La RATP est un EPIC.

mars 2012 entre les deux institutions, la situation n'est pas absolument claire. Cet état de fait qui pose la question de la maîtrise des infrastructures constitue un handicap pour l'institution dès lors qu'elle s'inscrit dans un système concurrentiel.

C Les dotations en capital

555. Le financement d'une entreprise repose, en principe, sur deux types de ressources : les apports en capital, dont la rémunération dépend des résultats de l'entreprise, et l'endettement dont le coût, à travers la charge des intérêts, est fixé à l'avance.

Ce schéma, caractéristique de l'économie de marché, s'applique aussi aux entreprises publiques, mais avec une complexité accrue, en raison de leur statut juridique et des contraintes particulières qui pèsent sur elles. Pour résumer, et en simplifiant, on peut dire que les groupes publics industriels cumulent plusieurs types de financement. Leur « ingénierie financière » est devenue aujourd'hui d'une extrême complexité, même si l'objectif est toujours le même : accroître leurs fonds propres et réduire leur endettement.

Les entreprises publiques peuvent avoir recours au marché financier, dans les conditions du droit commun par l'intermédiaire de leurs filiales, lorsque celles-ci ne sont pas nationalisées. Elles peuvent aussi émettre des titres, dont le régime juridique sera dérogatoire au droit commun : c'est le cas des titres participatifs, créés par la loi du 3 janvier 1983, et des titres subordonnés (Rhône-Poulenc, Air France, et le Crédit Lyonnais ont notamment utilisé cette dernière technique). Elles peuvent également bénéficier de l'apport financier de banques ou de sociétés d'assurances nationalisées, sous forme de souscriptions à des augmentations de capital ou de participations croisées.

Elles accroissent enfin leurs fonds propres grâce à la participation financière directe de l'État, actionnaire exclusif ou majoritaire. Cet apport de fonds propres de la part de l'État peut revêtir deux formes différentes : les dotations en capital ou les souscriptions à des augmentations de capital.

D Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

556. Les opérations de cessions des participations de l'État dans des sociétés ou inversement d'acquisitions, sont retracées dans un compte d'affectation spéciale intitulé « Participations financières de l'État » géré par l'Agence des participations de l'État. Deux programmes figurent au sein de cette mission, les programmes « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » et « Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État ».

Portefeuille de participations cotées de l'Etat (en millions d'€)

	Part de l'État dans l'entreprise	Cours clôture 16 juin 2013 en euros	Valorisation participation Etat à J	Evolution J / J-1
Aéroports de Paris	54,54%	73,51	3 967	2,04%
Air France KLM	15,88%	7,14	341	-0,74%
Areva	14,33%	12,63	693	-0,71%
CNP Assurances	1,11%	11,71	90	0,73%
Dexia	5,73%	0,02	2	-33,33%
EADS	11,36%	43,15	4 075	0,35%
EDF	84,44%	18,35	28 641	0,30%
France Télécom	13,45%	7,59	2 705	0,03%
GDF SUEZ	36,71%	15,70	13 907	-0,41%
Renault	15,01%	57,87	2 569	1,03%
Safran	27,08%	41,25	4 658	-0,57%
Thalès	27,08%	38,11	2 088	0,69%
Participations ultra minoritaires	< 2%	-	0	-
Total portefeuille J/J-1			63 735	0,20%

Source : APE.

Cette mission permet d'isoler les recettes de cessions afin de ne pas les confondre avec les recettes de fonctionnement de l'État et ce conformément à l'article 21 de la LOLF. Il s'agit par conséquent d'un compte d'affectation spéciale où figurent les opérations de gestion des participations financières de l'État, pour l'actif comme pour le passif, dont la nature est exclusivement patrimoniale.

§ 3. Le Trésor et les concours apportés au secteur privé : une situation nuancée

557. L'intervention de l'État dans le fonctionnement de l'économie privée constitue l'une des données de notre histoire économique. Cette intervention est caractérisée à la fois par l'importance de son champ d'action (agriculture, industrie, artisanat, logements, etc.) ; par la diversité des institutions sur lesquelles elle s'appuie, et qui se sont développées par stratifications successives ; et par la multiplicité des procédures utilisées. On a ainsi recensé, pour les seules aides publiques à l'industrie et à l'artisanat, plus d'une centaine de concours distincts...

Dans l'histoire récente, l'évolution de ce soutien au secteur privé est passée par deux phases distinctes :

— De 1975 à 1984, les chocs pétroliers et la crise économique ont suscité un nouvel interventionnisme de l'État, succédant au désengagement des années

1960. La montée du chômage, comme le déséquilibre de notre balance commerciale, ont conduit l'État à soutenir les entreprises en difficulté, mais aussi à aider les plus performantes, notamment dans leur effort d'exportation. Cette stratégie de lutte contre la crise s'est doublée à partir de 1981 d'une politique industrielle volontariste, fondée notamment sur le développement des filières (textile, machine outil, chimie, etc.). Parallèlement, d'ailleurs, les modes de financement évoluent. À partir de 1982, l'aide indirecte se substitue largement à l'aide directe. L'État débudgetétise et met en place des mécanismes qui ont pour effet d'alléger le coût des emprunts contractés par les entreprises, par l'intermédiaire de taux d'intérêt préférentiels. La nationalisation du crédit aura pour effet d'opérer un transfert de responsabilités au profit d'établissements financiers contrôlés par l'État.

— À partir de 1984, on va s'engager progressivement dans un retour aux mécanismes du marché. La logique de l'environnement succède à celle de l'intervention : dans le cadre d'une économie de marché concurrentielle, l'État se doit d'assurer la stabilité des prix – c'est la désinflation compétitive – et de procurer aux entreprises des moyens de financement nouveaux en élargissant le champ des instruments mis à leur disposition – ce sera la réforme des marchés financiers. On sort ainsi de l'économie administrée pour entrer dans celle des financements banalisés.

Mais cette évolution n'est ni générale, ni absolue. Aucune économie développée ne peut se passer d'aides publiques. Plus que son volume, ce sont les modalités de cette aide, et surtout son point d'application, qui donnent lieu à débat : faut-il privilégier l'aide directe sur les dégrèvements fiscaux ? Sur quels types d'activités l'aide de l'État doit-elle porter, et en fonction de quels critères juger l'efficacité de son soutien ?

Certains secteurs de l'économie française continuent à bénéficier d'une aide directe et importante. Le cas de l'agriculture est typique à cet égard, et elle bénéficie notamment d'un système de primes et de prêts spécifique. La réforme de la politique agricole commune (PAC) a rendu encore plus nécessaire l'aide de l'État pour pallier les conséquences négatives qu'elle peut entraîner. Mais ce qui est vrai de l'agriculture l'est aussi des PME et des PMI que l'État tente d'aider de diverses manières.

On ne recensera pas ici l'ensemble des mécanismes financiers d'aide au secteur privé, et une étude exhaustive supposerait par ailleurs une analyse systématique de la fiscalité des entreprises et des réformes intervenues dans ce domaine. On se contentera d'indiquer que les procédures utilisées par le Trésor pour aider le secteur privé industriel et commercial peuvent être ramenées à trois : les primes et subventions, les prêts et les garanties.

On soulignera que la prise de participation au capital d'entreprises par le biais de la *Société de prise de participation de l'État*⁴⁴ a été particulièrement utilisée dans une période relativement récente dans le cadre de la politique de relance de l'État (par exemple, à l'automne 2008 avec une participation de 5,7 % au capital de Dexia pour 1 milliard d'euros). Il faut ajouter qu'à une question posée par la

44. Il s'agit d'une société anonyme (détenue à 100 % par l'État) créée à l'automne 2008 pour aider les banques menacées par la crise en empruntant sur le marché les sommes nécessaires pour les recapitaliser.

Principales opérations conduites par l'Agence des participations de l'État depuis sa création			
	CESSIONS PAR L'ÉTAT	PRINCIPALES AUGMENTATIONS DE CAPITAL ET PRISES DE PARTICIPATION	FUSIONS
2003	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8,5 % de Renault en juillet. ■ Solde de la participation dans Dassault Systèmes (15,7 %) en septembre. ■ 18 % de Thomson en novembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ France Télécom en février, mars et août (intégration des minoritaires d'Orange). ■ Émission de TSOD et TSODRA par Alstom en septembre-décembre. 	
2004	<ul style="list-style-type: none"> ■ Intégralité de la participation dans la SNI (74 %) en mars. ■ Ouverture du capital de Snecma et cession de 35 % en juin. ■ 10 % de France Télécom en septembre. ■ 17,7 % d' Air France-KLM en décembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ France Télécom en mars (intégration des minoritaires de Wanadoo) ■ Alstom en juillet. ■ APRR en novembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Échange de titres Air France-KLM en mai.
2005	<ul style="list-style-type: none"> ■ Solde de la participation dans Bull en mars. ■ 6 % de France Télécom en juin. ■ Ouverture du capital de Gaz de France en juillet. ■ Ouverture du capital d' EDF en novembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sanef en mars. ■ Gaz de France en juillet. ■ EDF en novembre. ■ France Télécom en septembre (refinancement de l'acquisition d'Amena). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fusion Snecma-Sagem en mai pour former Safran, après le succès de l'OPC-OPA de Sagem sur Snecma (janvier-février)
2006	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cession de l'intégralité de la participation dans Sauel, APRR et ASF en février et mars. ■ Cession de la participation dans Alstom en avril. ■ Ouverture du capital d' Aéroports de Paris en juin. ■ Cession de la majorité du capital de la SNCFM en juin. ■ Cession de la participation dans Sofreavia en décembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aéroports de Paris en juin. 	
2007	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entrée de Thales au capital de DCN (25 %) dans le cadre d'un partenariat industriel et du regroupement des activités navales françaises des deux groupes. ■ 5 % de France Télécom en juin ■ 2,5 % d' EDF en décembre. ■ 33,34 % du capital de la Semmaris (gestionnaire du Min de Rungis). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcement de la participation d' Alcatel Lucent dans Thales (par apport d'actifs (transport, sécurité), dans le cadre d'un nouveau partenariat industriel, en janvier. 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cession de l'intégralité de la participation de l'État (64,7 %) dans Dagris : cession de 51 % à Gecotcon (février) et du reliquat (13,7 %) à l'Agence française de développement (mai). ■ Cession de 8 % du capital d' Aéroports de Paris pour sceller l'alliance de ce dernier avec Schiphol Group, le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam en décembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ France Télévisions en août. ■ Société de prise de participation de l'État (SPPE) en octobre. ■ Dexia en octobre, via la SPPE. ■ STX France en novembre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fusion GDF Suez en juillet.
2009	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apport de l'État au FSI, pour une valeur de 6,86 Md€, de <ul style="list-style-type: none"> ■ 13,5 % de France Télécom ; ■ 8 % d'ADP ; ■ 33,34 % de STX France (ex Chantiers de l'Atlantique). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Augmentation de capital de RFI pour 16,9 M€ en février. ■ Apport de l'État au FSI de 490 M€ dans le cadre d'une augmentation de capital de 1 Md€ en février ■ Souscription par l'État « d'Océane » émises par Air France-KLM en juin. 	
2010		<ul style="list-style-type: none"> ■ Renault/Daimler : achat d'actions d'auto-contrôle dans le cadre d'une alliance stratégique pour 60 M€ en avril. ■ Areva : augmentation de capital de 900 M€, dont 300 M€ pour l'État et 600 M€ pour KIA en décembre. 	
2011	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adit : transfert de 66 % du capital au secteur privé pour 13 M€ en février. ■ TNAB : cession totale du capital pour 3 M€ en mars. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ La Poste : augmentation de capital de 1,05 Md€, dont 466 M€ pour l'État et 584 M€ pour la Caisse des dépôts et consignations en avril.
2012	<ul style="list-style-type: none"> ■ Semaps : cession totale du capital pour 0,3 M€. 		

Source : Agence des participations de l'État, Rapport sur l'État actionnaire p. 33.

commission des finances du Sénat au sujet du statut des sommes remboursées par les banques à la SPPE⁴⁵, le gouvernement a répondu que les « opérations de soutien au secteur bancaire qui sont intervenues en 2008 et en 2009 par l'intermédiaire de la Société de prise de participation de l'État (SPPE) ont mobilisé au total 20,36 milliards d'euros. La quasi-totalité des établissements bancaires bénéficiaires (Crédit Mutuel, Société Générale, BNP Paribas, Crédit Agricole et pour partie seulement BPCE) ont racheté à l'automne 2009 les titres de capital émis qui avaient été acquis par la SPPE. Ces rachats ont atteint 13,45 milliards d'euros, de sorte que l'actif résiduel de la SPPE au 31 décembre 2009 s'établissait à 6,91 milliards d'euros. La SPPE a ainsi pu rembourser la Caisse de la dette publique qui, à son tour, a remboursé l'État du dépôt de liquidité dont elle avait bénéficié. Les sommes correspondantes ont été réservées sur le compte du Trésor en vue d'être utilisées au financement des investissements d'avenir. Elles sont fongibles dans la trésorerie de l'État et sont placées quotidiennement, au même titre que les autres excédents temporaires de trésorerie, sur le marché monétaire, en blanc ou en pension. Selon le rapport relatif à l'État actionnaire pour 2011 « la SPPE a pu rembourser en totalité son programme de refinancement en billets de trésorerie en juin 2011... Aujourd'hui, la SPPE n'a plus aucune dette ni programme de billets de trésorerie ».

Enfin, la France s'est dotée d'un fonds d'investissement original, le **Fonds stratégique d'investissement** (FSI), créé le 19 décembre 2008. Il s'agit d'une société anonyme dont le capital est détenu pour 51 % par la Caisse des dépôts et 49 % par l'État. La mission qui lui a été confiée est d'investir dans les PME « présentant un fort potentiel de croissance » ou « disposant d'un potentiel de création de valeur grâce à leur position de marché et – ou – à leur maîtrise technologique » ou bien « des entreprises de taille moyenne présentes dans des secteurs en mutation et engagées dans des processus de redéploiement industrie » mais également des « grandes entreprises fortement implantées dans leur secteur d'activité et ayant besoin de stabiliser leur capital ».

Le FSI est administré par un conseil d'administration de sept membres composé de deux représentants de l'État, deux représentants de la Caisse des Dépôts, et trois représentants des entreprises. Le conseil est aidé de trois comités :

- un comité d'audit et des risques qui a pour fonction d'évaluer la qualité de la gestion et de son contrôle ;

- un comité des rémunérations et des nominations qui a en charge le recrutement des cadres du FSI ainsi que de sa politique de rémunération ;

- un comité d'investissement. qui évalue les projets d'investissement situés dans une fourchette de 25 à 100 millions d'euros (le directeur général ayant délégation pour les sommes inférieures à 25 millions).

- Le programme FSI France Investissement a été renouvelé pour la période 2012-2020 et ses moyens ont été accrues avec une participation de l'État (programme Investissements d'Avenir) et de grands investisseurs institutionnels. Selon le rapport sur l'État actionnaire « le FSI s'est pour sa part engagé à porter sa participation à ce programme de 400 millions à 500 millions d'euros par an, dès lors qu'elle sera complétée par des fonds privés. Le FSI consacrera ainsi entre 3 milliards d'euros et 4 milliards d'euros au financement des PME sur la période 2012-2020 ».

45. Déposées sur le compte du Trésor à la Banque de France.

Chapitre 2

Un partenaire intégré dans un système européen : la Banque de France¹

558. Le statut de la Banque de France a subi, au cours de l'histoire, une évolution considérable. Mais ce statut, avec la mise en place du Système européen de banques centrales, la création de la Banque centrale européenne, et la substitution de l'Euro aux monnaies nationales, connaît aujourd'hui une véritable mutation.

Section 1

L'évolution historique : la Banque de France, institution nationale

559. La Banque de France fut créée en 1800 sous une forme encore embryonnaire, mais ses premiers « statuts fondamentaux » datent d'un décret de 1808.

À cette époque déjà, le problème de son indépendance vis-à-vis du Gouvernement se posait. Napoléon n'avait-il pas déclaré : « Je veux que la Banque soit dans la main du Gouvernement, mais qu'elle ne le soit pas trop ». La Banque était un établissement privé, une société par actions, entretenant avec l'État des liens privilégiés. L'autorité des actionnaires s'exprimait, d'une part, par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, qui avait cette particularité d'être composée des deux cents plus gros actionnaires (d'où le mythe des « 200 familles »), et d'autre part, par celui des Régents, élus par l'Assemblée et qui constituaient le Conseil d'Administration de la Banque.

Ce système devait être modifié en plusieurs étapes :

— La loi du 24 juillet 1936 éliminait les représentants du capital privé de la gestion de la Banque. Elle ne réalisait cependant pas une véritable nationalisation, puisque la nature juridique de la société restait inchangée.

— La nationalisation ne devait intervenir que 9 ans plus tard, avec la loi du 2 décembre 1945. La Banque restait une société anonyme, mais l'État en devenait l'actionnaire unique.

— Une loi du 3 janvier 1973, complétée par un décret du 30 janvier, avait modernisé ses statuts, sans pour autant, d'ailleurs, apporter de modifications fondamentales à l'état de droit antérieur.

1. Cf. également n° 85.

— Deux lois du 4 août 1993 et du 31 décembre 1993, complétées par une Convention sur la gestion des réserves de change, consacreront enfin l'indépendance de la Banque, imposée par le traité de Maastricht (art. 107, 108 et 109 E).

Cependant, il faut noter que la Banque de France n'avait jamais été un simple service de l'État, intégré dans la hiérarchie administrative, et recevant directement ses ordres du ministère des Finances. Elle a toujours eu une personnalité juridique distincte : son statut était celui d'une société par actions chargée d'une mission de service public².

En réalité le véritable problème, celui qui avait été la source de débats périodiques, était moins celui de la nature juridique de l'institution que celui de son degré d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

Était-elle pour le pouvoir un associé, un auxiliaire qui concourait, avec ses moyens propres, à l'exécution d'une politique économique globale, ou avait-elle une mission propre, qu'elle devait poursuivre indépendamment, et qui pouvait même l'amener parfois à s'ériger en contre-pouvoir ?

Le problème s'est posé dans tous les pays et pour toutes les banques centrales. Les enjeux en sont à la fois politiques et économiques. Politiques, parce qu'il s'agit de savoir si une institution aussi régaliennne par sa mission peut-être soustraite dans une démocratie à la volonté des pouvoirs élus. Économiques, parce que la réponse que l'on apporte à la question de l'indépendance dépend du rôle plus ou moins actif que l'on assigne à la monnaie.

En pratique, il existe dans les pays occidentaux plusieurs « modèles » de banques centrales, dont les caractéristiques s'expliquent largement par l'histoire. Leur degré d'autonomie a été très variable, de la mise sous tutelle à l'indépendance. Ainsi, la Banque du Japon est-elle statutairement placée « sous la surveillance du ministère des Finances ». À l'autre extrémité, la Deutsche Bundesbank était « indépendante à l'égard des instructions du Gouvernement fédéral ». Encore faut-il distinguer entre théorie et pratique. Une banque centrale peut influencer, et très souvent influence le cours d'une politique économique générale, en dépit des limites que les textes statutaires tracent à son action. Il aurait été simpliste, par exemple de réduire la situation de la Banque de France avant la réforme de 1993 à l'état de simple auxiliaire du Trésor. Les rapports qu'elle entretenait avec ce dernier et avec le pouvoir politique ont toujours été complexes, alimentés par des échanges d'informations réciproques et la confrontation de points de vue parfois différents. Inversement, l'indépendance de la Bundesbank, inscrite dans ses statuts de 1957 avait ses limites. En Allemagne aussi, le politique pouvait l'emporter en dernière analyse. Ainsi la Bundesbank, en 1990, s'opposa-t-elle à l'union monétaire immédiate entre les deux Allemagne. Le gouvernement Kohl passa outre, et opta pour un taux « politique » de conversion entre les deux marks³. Quelques mois plus tard, le gouverneur de la Bundesbank démissionnait...

2. Cf. CE, Sect., 6 mai 1970, *Syndicat national du cadre secrétaire-comptable de la Banque de France*, p. 306.

3. 1 mark de l'Ouest pour 1 mark de l'Est, alors que la Bundesbank avait suggéré un taux de 1 pour 2 ou pour 3.

Section 2

La mutation européenne : la Banque de France, institution subordonnée et intégrée

560. La loi du 12 mai 1998 a modifié le statut de la Banque de France, compte tenu de son intégration dans le système européen de banques centrales. Ce dernier se composant à la fois des banques centrales nationales et de la nouvelle Banque centrale européenne, ce sont avant tout les fonctions et le rôle de la Banque de France qui se trouvent profondément modifiés. Son organisation a fait l'objet de quelques modifications par la loi du 20 décembre 2007.

La direction de la Banque est assurée par un Gouverneur et deux sous-Gouverneurs nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de 6 ans renouvelable une fois. Ils ne peuvent être révoqués que pour faute grave ou s'ils sont devenus incapables d'exercer leurs fonctions. Il convient de souligner que l'insertion de la Banque de France dans le Système européen impose au Gouverneur un dédoublement fonctionnel ; en effet, outre une fonction nationale, il occupe une fonction européenne en tant que membre du Conseil des Gouverneurs de banques centrales.

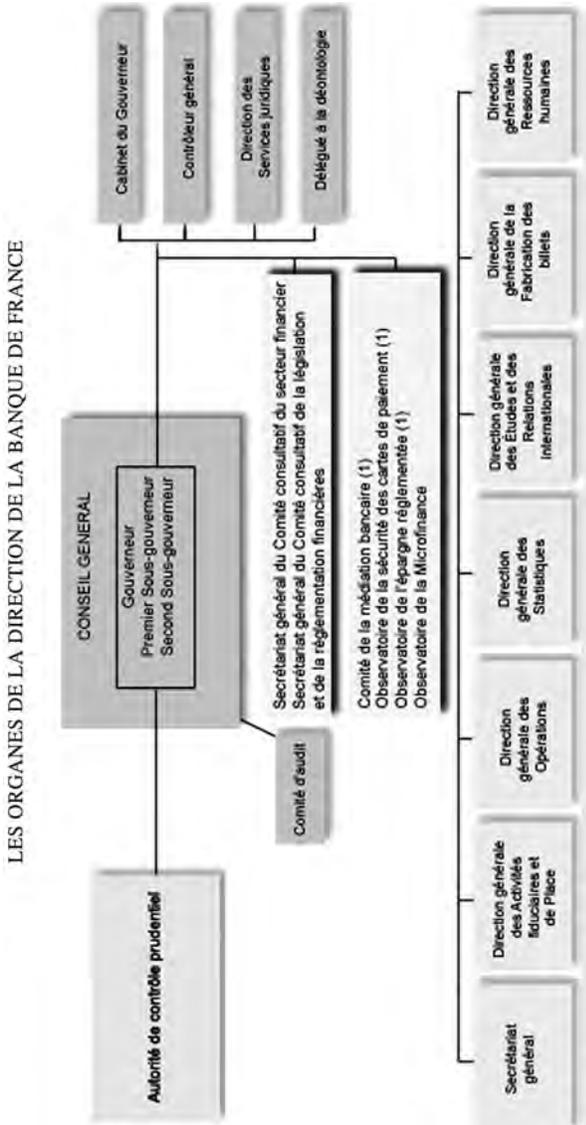
Le Gouverneur préside deux organes délibérants. L'un existait déjà avant la réforme de 1993, mais sa composition et le mode de désignation de ses membres ont été alors profondément remaniés : c'est le Conseil général de la Banque de France qui assure l'administration de l'établissement, se prononce sur l'emploi des fonds propres et sur le statut des personnels⁴. Outre le Gouverneur et les deux sous-Gouverneurs, cette institution comprend deux membres nommés par le Président du Sénat, deux autres par le Président de l'Assemblée nationale, deux sont également nommés en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'économie et enfin un conseiller est élu par le personnel. Par ailleurs, un censeur ou son suppléant représente l'État ; il est nommé par le ministre en charge de l'économie. Un comité d'audit a d'autre part été créé auprès du Conseil général à l'autonomie 2004. Sa fonction est de compléter le dispositif d'audit interne et de contrôle des risques de la Banque.

Un organe nouveau a été institué par la loi du 20 décembre 2007 portant diverses dispositions intéressant la Banque de France, il s'agit du Comité monétaire du conseil général. Ce comité se substitue au Conseil de la politique monétaire⁵. Le Comité se réunit au moins une fois par mois, il « examine les évolutions monétaires et analyse les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du Système monétaire européen de banques centrales. Il adopte les mesures nécessaires pour transposer les orientations de la Banque centrale européenne » (art. L. 142-4 du Code monétaire et financier). Il comprend outre le Gouverneur et les deux sous-Gouverneurs, quatre membres dont deux sont nommés par le Président du Sénat et deux par le Président de

4. Le Conseil général a une composition identique à celle du Conseil de la politique monétaire (voir ci-dessus), mais comprend en plus un représentant des salariés élus par ces derniers.

5. Le Conseil de la politique monétaire avait été créé du fait de l'extension des compétences de la Banque en matière monétaire, mais il avait perdu beaucoup de son importance avec l'intégration de la Banque dans le SEBC.

l'Assemblée nationale qui les choisissent en fonction de leur compétence et de leur expérience professionnelle dans le domaine financier, économique et monétaire. Ces six membres sont nommés pour une durée de six ans et ne sont pas renouvelables.



Source : Banque de France, 2010.

Section 3

La Banque de France et la politique monétaire européenne

561. Pour comprendre ce qu'est aujourd'hui la politique monétaire européenne, il n'est pas inutile de rappeler le rôle que la Banque de France assumait dans ce domaine jusqu'à la mise en place de la Banque centrale européenne, rôle qui avait été encore renforcé par la loi de 1993.

§ 1. Au temps de l'indépendance : la Banque de France, responsable de la politique monétaire

562. La Banque de France, comme toutes les banques centrales, était d'abord un Institut d'émission. C'était là sa fonction la plus connue. En cette qualité, elle était chargée de mettre en circulation la monnaie fiduciaire, c'est-à-dire les billets de banque, et elle disposait à ce titre d'un privilège d'émission⁶.

Mais le terme d'Institut d'émission est en lui-même réducteur. Car ce qui compte aujourd'hui dans une économie, ce sont le volume total des moyens de paiement qui sont mis à sa disposition et la politique monétaire suivie par la Banque centrale. Toute Banque centrale navigue, en effet, entre deux écueils :

— elle doit éviter une croissance excessive des avoirs monétaires, notamment ceux détenus par les ménages. Laisser s'accroître d'une façon inconsiderée ces avoirs, ce serait créer les conditions d'un excès de demande par rapport à l'offre, c'est-à-dire favoriser une situation inflationniste ;

— mais elle doit aussi veiller à éviter l'excès inverse : la déflation des liquidités. Tous les Gouvernements occidentaux ont aujourd'hui tiré les leçons de la crise de 1929, et des erreurs commises à cette époque. Si des crises boursières, comme celle de 1987, ont pu être surmontées, c'est très largement grâce aux politiques menées par les banques centrales, et à l'injection de liquidités auxquelles elles ont immédiatement procédé.

La politique monétaire vise à contrôler le volume des moyens de paiement mis en circulation, autrement dit l'évolution de la quantité de monnaie. La Banque de France était au cœur de ce système de régulation, puisque l'une des fonctions essentielles de l'Institut d'émission consiste à alimenter le système bancaire en disponibilités monétaires adéquates.

La mission qui lui était ainsi impartie soulève plusieurs problèmes que l'on va retrouver au niveau de la Banque centrale européenne. Le premier est un problème de définition. La Banque centrale contrôle l'évolution de la quantité de monnaie, et donc fixe un objectif monétaire quantitatif qui ne doit pas être

6. Rappelons que la monnaie fiduciaire – les billets de banque – doit être distinguée de la monnaie divisionnaire – les espèces métalliques –, et surtout de la monnaie scripturale, représentée par l'ensemble des comptes de dépôt auprès des établissements sur lesquels on peut tirer des chèques.

dépassé. Mais que faut-il entendre par monnaie ? C'est le problème de la composition de la masse monétaire et de la définition des agrégats monétaires. Second problème : pour la détermination de l'objectif monétaire annuel et pour le suivi de la politique monétaire en cours d'année, une banque centrale doit disposer d'informations sur les besoins de liquidités de l'économie. Lesquelles ? Enfin de quels instruments dispose-t-elle pour opérer cette régulation ?

A La composition de la masse monétaire

563. La monnaie est un indicateur de la capacité de dépense des agents économiques. Elle regroupe les moyens de paiement qui peuvent être utilisés en règlement des transactions. Mais ces moyens de paiement sont eux-mêmes divers : certains comme les billets de banque, les espèces métalliques, les dépôts à vue, bénéficient d'une liquidité immédiate. D'autres, en revanche, nécessitent une conversion. C'est le cas, par exemple, des placements à vue rémunérés, tels que les livrets de caisse d'épargne. En d'autres termes, à côté de la monnaie proprement dite, il existe une quasi-monnaie, susceptible elle aussi d'être rapidement mobilisée et de se transformer en instrument de transaction.

L'une des caractéristiques de l'époque contemporaine est précisément l'extension considérable de cette quasi-monnaie. De nouveaux produits financiers, dont la négociabilité est immédiate, ont été créés et ont connu un développement considérable. Il en a été ainsi par exemple des produits offerts par les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), – Sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et Fonds communs de placement (FCP).

La diversité des liquidités, et l'existence de substituts proches de la monnaie, ont ainsi amené à définir des *agrégats monétaires*, classés par ordre de liquidité décroissante, et qui constituent autant de composantes de la masse monétaire. La définition de ces agrégats suppose que l'on trace une frontière entre les différents types de placements financiers afin de déterminer ceux qui représentent une réserve de moyens de paiement (plus ou moins liquides), et ceux qui correspondent à une volonté d'épargne durable. Le problème vient de ce que cette frontière est changeante. Non seulement parce que de nouveaux produits tendent à la remettre en question, mais aussi à cause du comportement des épargnants eux-mêmes : tout le monde sait qu'en France un grand nombre d'épargnants ont ainsi utilisé les SICAV monétaires capitalisées comme autant de comptes à vue rémunérés... La plupart des grands pays ont donc été amenés à redéfinir périodiquement les agrégats monétaires.

La France n'a pas échappé à cette nécessité et a procédé à plusieurs reprises à la réforme de ses agrégats, notamment en 1986 et en 1991.

La masse monétaire se compose actuellement de 4 agrégats principaux :

— M1 : il regroupe les moyens de paiement au sens habituel du terme, billets, monnaie métallique, dépôts à vue ;

— M2 : outre M1, il comprend tous les comptes sur livrets, quels qu'en soient la forme et l'organisme gestionnaire (livrets A, B, comptes d'épargne-logement, Codevi, etc.) ;

— M3 : en plus des éléments de M1 et M2, il comptabilise les placements à terme, les dépôts en devise et les titres de créance négociables émis par les établissements de crédit et assimilés (certificats de dépôt et bons des institutions ou sociétés financières). La réforme intervenue en 1991 a intégré directement dans cet agrégat les titres OPCVM court terme, dont on a souligné plus haut le volume et l'importance ;

— M4 : il inclut, en plus de M3, les Bons du Trésor émis par l'État, ainsi que les billets de trésorerie et les bons à moyen terme négociables (BMTN) émis par les sociétés.

Jusqu'en 1990, aux trois premiers agrégats s'ajoutait un agrégat large, L (comme liquidités). Il comprenait, outre les Bons du Trésor et les billets de trésorerie, les produits d'épargne industrielle. À partir de 1991, cet agrégat a été scindé en deux et remplacé, d'une part, par un nouvel agrégat M4, et d'autre part par de nouveaux agrégats P (comme placement). Toutefois, on relèvera que les catégories et les définitions ne sont pas absolument identiques selon les pays du fait des singularités qui leur sont propres.

D'un point de vue technique, la masse monétaire est représentée par M3. Les agrégats P rassemblent les différents actifs financiers n'ayant pas un caractère monétaire (par exemple les placements d'assurance-vie). Autrement dit, plus on s'éloigne de M1, moins ces actifs financiers sont liquides.

Ces modifications illustrent le caractère désormais très flou de la césure entre avoirs monétaires et actifs non monétaires. Une politique monétaire globale exige le suivi non seulement des agrégats M, mais également des indicateurs représentatifs des autres catégories de placements financiers.

Agrégats monétaires zone euro et France 2010-2011-2012

(encours en milliards d'euros ; taux de croissance en %)

Agrégats monétaires (en données cvs) ou principaux actifs monétaires ^{b)}	Zone euro ^{a)}				France ^{a)}			
	Encours à fin décembre 2012	Taux de croissance annuel brut ^{c)}			Encours à fin décembre 2012	Taux de croissance annuel ^{c)}		
		Décembre 2010	Décembre 2011	Décembre 2012		Décembre 2010	Décembre 2011	Décembre 2012
Billets et pièces en circulation	863	5,0	6,2	2,3				
+ Dépôts à vue	4 242	4,2	1,0	7,4	575	8,6	5,7	2,9
= M1	5 105	4,3	1,9	6,5	575	8,6	5,7	2,9
+ Autres dépôts monétaires	3 886	-0,3	1,9	2,0	765	3,1	8,1	7,2
= M2	8 991	2,2	1,9	4,4	1 340	5,5	7,0	5,3
+ Instruments négociables	782	-8,1	-0,9	-6,9	429	4,3	-7,1	-5,6
= M3	9 773	1,1	1,6	3,5	1 770	5,1	2,8	2,4
Contribution française à M3 ^{d)}					1 839	6,7	2,7	2,4

a) Opérations des institutions financières et monétaires (IFM) de la zone euro avec les autres résidents de la zone euro

b) Opérations des IFM résidentes avec les autres résidents français

c) Évolutions corrigées de l'incidence des reclassements et des effets de valorisation

d) Engagements à moins de deux ans des IFM résidant en France, hors pièces et billets en circulation, vis-à-vis du secteur débiteur de monnaie de la zone euro (résidents de la zone euro), hors IFM, administrations centrales, ainsi que, par assimilation, les dépôts de ce secteur auprès des administrations centrales

Source : Banque de France

Source : Banque de France, Rapport 2012.

B L'information sur les besoins de liquidité

564. La Banque de France, avant son intégration dans le SECB, fixait un objectif de croissance annuelle de la masse monétaire à ne pas dépasser. Cet objectif était censé coïncider avec un optimum économique, permettant de concilier stabilité des prix, c'est-à-dire maintien de la valeur de la monnaie, et croissance économique. Après avoir pendant longtemps retenu l'agrégat M2 comme cible privilégiée, elle avait décidé depuis 1991, et l'intégration des OPCVM court terme, de retenir M3 modifié comme support de l'objectif monétaire. Cette réforme a eu notamment pour but de rapprocher la pratique française de celle de ses partenaires du SME, et de faciliter ainsi la comparaison des politiques monétaires au sein de la Communauté européenne. M3 n'était d'ailleurs pas le seul paramètre dont l'évolution était surveillée par la Banque. Celle-ci suivait également de près un autre agrégat dénommé « Endettement intérieur total ». La distribution du crédit est créatrice de monnaie, et elle anticipe par définition sur l'évolution des revenus. Si elle excessive, elle risque d'engendrer une augmentation inconsidérée de la demande, avec les conséquences que cela implique sur l'équilibre de la balance des paiements et la stabilité du franc.

Pour déterminer un optimum annuel de croissance de la masse monétaire, et pour suivre l'évolution réelle des agrégats en cours d'année, la Banque de France faisait notamment appel aux informations qu'elle recueille auprès de ses services d'études et d'enquête (voir *infra*, n° 572) :

- enquêtes mensuelles de conjoncture économique et financière menées par les succursales de la Banque auprès des entreprises et des institutions financières ;
- centralisation annuelle des bilans des entreprises ;
- statistiques mensuelles et trimestrielles recueillies auprès des établissements de crédit et des OPCVM ;
- état mensuel de la balance des paiements ;
- conjoncture économique et financière régionale, etc.⁷

C Les instruments de régulation

565. La politique monétaire consiste, pour l'essentiel, à tenter de maîtriser, en fonction d'un objectif défini, la quantité de monnaie en circulation. Elle utilise, pour ce faire, un instrument d'action privilégié : les taux d'intérêt. Le niveau auquel ils se situent, l'écart entre taux courts et taux longs, les anticipations auxquelles leur évolution peut donner lieu, tous ces facteurs sont déterminants pour la demande de crédit à un moment donné, et pour les arbitrages entre placements monétaires et actifs non monétaires. La politique monétaire est donc, en réalité, une politique du crédit *via* les taux d'intérêt.

7. Sur tous ces points, cf. « L'action de la Banque de France en matière de politique monétaire et de surveillance du système bancaire » in *Problèmes économiques*, n° 2292, La Documentation française.

Cette politique, dont la responsabilité incombait à la Banque de France avant son intégration dans le SEBC⁸, avait un destinataire naturel : le système bancaire. C'est en effet, la Banque de France, et elle seule, qui était maîtresse de la quantité de « monnaie Banque centrale » disponible. Or les banques ont besoin de cette monnaie, la seule qui permette des échanges entre circuits, pour approvisionner leur clientèle en espèces, pour effectuer des transferts destinés au Trésor ou à l'étranger, et enfin pour satisfaire aux obligations du système des « réserves obligatoires » (voir *infra*, n° 568). Pour se procurer de la monnaie « banque centrale », les banques sont contraintes de mobiliser une partie de leurs actifs auprès de la Banque centrale (en termes techniques, de « monétiser leurs créances »). Tout le problème étant de savoir si le pouvoir d'achat ainsi créé a pour contreparties de véritables actifs économiques. Si tel est le cas, l'effet inflationniste de ce supplément de liquidité est nul ou limité, en tout cas inoffensif pour la santé de l'économie. Dans le cas contraire, l'augmentation de la masse monétaire risque d'enclencher un processus inflationniste.

La Banque de France influait de deux façons sur les liquidités du système bancaire : en intervenant sur les différents marchés de l'argent, et en jouant sur le niveau des réserves obligatoires.

1. Les interventions sur les marchés

566. Depuis les années 1980, on l'a vu, la physionomie des marchés de capitaux a été profondément transformée en France. L'idée directrice étant de diversifier les produits, de faire jouer le plus possible les mécanismes de marché dans le financement de l'économie, et d'élargir l'accès des différents marchés, en particulier celui des titres à court terme, à l'ensemble des agents économiques.

Mais cela ne signifie pas pour autant que la Banque de France avait renoncé à son rôle de « banque des banques ». Elle continuait à jouer un rôle essentiel dans le refinancement et l'alimentation en liquidités du système bancaire. Elle continue d'ailleurs à le faire dans le cadre du SECB, mais sur les instructions et en exécution des décisions de la BCE.

Il faut distinguer deux types d'intervention sur deux marchés différents : le marché interbancaire et le marché monétaire.

a) Le marché interbancaire

567. L'accès de ce marché est restreint aux banques et aux établissements de crédit (sociétés financières, Caisses d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, etc.). C'est le lieu où il est possible de se procurer directement de la monnaie Banque centrale auprès de la Banque de France⁹.

8. Art. 1^{er} de la loi de 1993 : « La Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix. Elle accomplit sa mission dans le cadre de la politique économique générale du gouvernement ». Pour une présentation exhaustive du SEBC, cf. G. Montagnier, « Système européen de banques centrales et Banque de France », in *Rép. com.* Dalloz, février 2004.

9. Le terme de « lieu » ne doit pas prêter à confusion. Ce marché ne fonctionne pas dans un endroit précis. Il constitue simplement le support des transactions nouées par les différents opérateurs au cours d'une journée, par téléphone ou par des moyens informatiques.

Le système bancaire a, en effet, un besoin permanent de refinancement. Les établissements de crédit ne seraient pas en mesure de maintenir un solde créditeur sur leur compte à la Banque centrale (et à plus forte raison de satisfaire aux exigences des réserves obligatoires) sans un apport permanent de liquidités de la Banque de France. Ce besoin permanent de refinancement était de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards de francs.

La Banque de France intervenait généralement sur ce marché – et continue de le faire dans le cadre du SEBC – sous forme de « prises en pension » accordées aux établissements de crédit, à un taux qu'elle fixait elle-même, et qui constituait pour l'ensemble des taux à court terme un véritable taux directeur. Par là même, elle contrôlait à tout moment le niveau des taux d'intérêt à court terme¹⁰, et gardait la maîtrise de la création de monnaie centrale. La « prise en pension », par opposition à la « cession ferme », signifie que l'établissement financier ne mobilise ses actifs auprès de la Banque de France, c'est-à-dire ne s'en dessaisit en échange de monnaie Banque centrale, que pour une période limitée dans le temps, et généralement très courte.

Ces « prises en pension » sont de deux sortes :

- Les pensions effectuées sur appel d'offres

568. C'est la voie normale d'alimentation du marché en monnaie centrale. Compte tenu de l'état et de l'évolution prévisible des trésoreries bancaires, la Banque de France demande aux établissements de crédit d'évaluer la quantité de monnaie qu'ils souhaitent emprunter auprès d'elle, et le taux auquel ils sont disposés à le faire.

Elle centralise les résultats et fixe elle-même le montant des liquidités qu'elle est disposée à servir, ainsi que le taux. Elle ne retient que les seules demandes qui sont au moins égales à ce taux.

Le système de la « pension » signifie qu'en échange de ces liquidités, les établissements doivent obligatoirement remettre en garantie des effets publics ou privés. C'est la Banque de France qui détermine les différents supports qu'elle accepte pour ses opérations de pension, et elle les conservera en portefeuille jusqu'à la fin de la pension (généralement 1 à 3 semaines).

- Les pensions effectuées sur demande

569. Les établissements de crédit peuvent aussi se procurer en permanence des liquidités auprès de la Banque de France, à la condition de disposer des effets publics ou privés nécessaires, mais à un taux d'intérêt supérieur à celui des appels d'offres.

b) *Le marché monétaire*

570. Les réformes entreprises à partir de 1985 ont profondément modifié la notion même de marché monétaire. L'accès de celui-ci était antérieurement réservé à un nombre très limité d'intervenants, avec comme supports essentiels les Bons du Trésor. Désormais, le marché des créances à court terme a été

10. Sous réserve, bien entendu, de la contrainte extérieure qui pouvait l'obliger à relever brutalement ses taux (en cas, par exemple, de crise des changes).

ouvert à tous les agents économiques, et les titres de créance négociables sur le marché se sont multipliés (certificats de dépôt, billets de trésorerie, bons des institutions et sociétés financières).

La Banque de France procédait sur ce marché à des opérations d'*open market* : elle effectuait des achats ou des ventes fermes (donc distinctes des mises en pension, réservées exclusivement aux participants du marché interbancaire) de titres de créances à court terme négociables. Une décision de 1989 du Conseil Général de la Banque avait étendu le champ de ses interventions à l'ensemble des supports du marché monétaire (en pratique, les opérations portaient presque exclusivement sur les Bons du Trésor).

L'intérêt de l'*open market* ainsi pratiqué, c'est qu'en faisant varier son portefeuille de titres de créance négociables, l'Institut d'émission agissait sur la liquidité bancaire. Elle l'augmentait en achetant des titres ; elle la restreignait au contraire en vendant. Le niveau de liquidités commandant très largement le niveau des taux à très court terme, la Banque de France était ainsi en mesure, grâce aux instruments dont elle disposait, d'agir sur ces derniers.

2. Les réserves obligatoires

571. La politique des « réserves obligatoires » consiste dans l'obligation faite aux établissements de crédit de conserver auprès de la Banque centrale des avoirs non rémunérés, dont le niveau est fixé en fonction des dépôts qu'ils gèrent. La réglementation contraint ces établissements à détenir un solde moyen mensuel sur leur compte. En faisant varier le coefficient de réserve, c'est-à-dire le niveau moyen, on réduit ou au contraire on accroît la liquidité bancaire. Les coefficients de réserve étaient fixés par la Banque de France, dans des limites définies par le Comité de la réglementation bancaire.

Cette technique constitue un instrument de la politique monétaire et de la politique du crédit. Elle permet à la Banque centrale de contrôler le développement de ce dernier, et d'éviter ainsi un éventuel dérapage de la masse monétaire. Plus l'activité des établissements de crédit se développe, et plus s'accroît leur besoin en monnaie banque centrale, nécessité par l'existence des réserves. Autrement dit, les réserves obligatoires ont pour effet d'augmenter le besoin de ces établissements en monnaie banque centrale. Pour se procurer les liquidités nécessaires, ils devaient se refinancer auprès de la Banque de France. Celle-ci, par le biais des taux d'intérêt, pouvait agir sur le coût du refinancement, c'est-à-dire sur la demande de monnaie des banques, et donc sur leur offre de crédit.

Cette technique permettait ainsi à la Banque de France d'intervenir indirectement dans le circuit de la création monétaire.

En outre, toute modification du niveau des réserves a valeur de message et de signal adressé par la Banque centrale aux agents économiques. Relever le niveau des réserves, c'est indiquer que la situation monétaire se dégrade, et qu'il convient de remettre « sous contrôle » l'évolution de la masse monétaire. Abaisser ce niveau, c'est élargir la marge de manœuvre laissée aux banques dans le domaine du crédit. La Banque centrale peut utiliser une telle politique – elle l'avait fait en 1992 – lorsque le taux de croissance de l'économie faiblit, et qu'il n'est pas possible de diminuer substantiellement les taux d'intérêt, en

raison des contraintes extérieures (à l'époque, l'existence du SME et le poids spécifique du mark).

D'une façon générale cependant, le poids des réserves obligatoires avait été progressivement allégé depuis 1990, et il était devenu très faible avec la forte baisse des coefficients intervenue en mai 1992. La technique reste aujourd'hui utilisée, mais dans le cadre nouveau du SEBC.

§2. Le temps de l'intégration : la gestion européenne de la politique monétaire et ses conséquences

572. Une monnaie unique implique une politique monétaire unique, et donc un transfert de compétences au profit du système européen de banques centrales. Les autorités nationales sont dessaisies dans ce domaine du pouvoir de décision : c'est là la novation essentielle. Mais si les grandes orientations sont centralisées, en revanche, leur exécution est déconcentrée. L'application des mesures de politique monétaire demeure de la compétence des banques centrales nationales, comme le prévoit d'ailleurs l'article 14-3 du Protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE¹¹.

Quelles conséquences ce transfert a-t-il sur la gestion monétaire de la Banque de France ?

A L'émission des billets

573. La loi du 4 août 1993, reprenant d'ailleurs celle du 3 janvier 1973, avait confirmé le monopole d'émission de la monnaie légale conféré à la Banque de France.

L'article 105 A du traité de Maastricht met fin à ce monopole, ou plus exactement, opère une distinction, qui traduit la nature fédérale du système, entre l'autorisation d'émettre et l'émission proprement dite. « La Banque Centrale, précise cet article, est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté ». Sur ce point, la compétence est donc exclusive. La loi du 12 mai 1998, dans son article 4, ne retire pas à la Banque de France le monopole d'émission de la monnaie légale – il l'étend, au contraire, aux départements d'outre-mer, ce que ne faisait pas la loi de 1993 –, mais elle subordonne l'exercice de cette compétence à l'autorisation préalable de la BCE. Il faut noter, par ailleurs, que bien que le monopole d'émission ne signifie pas l'obligation pour la Banque de France de fabriquer elle-même les billets qu'elle met en circulation, elle conservera ses filières propres de production (ce n'est pas le cas, par exemple, en Allemagne, où la Bundesbank commande ses billets à des imprimeries privées).

11. « Les banques centrales nationales font partie intégrante du SEBC et agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE. Le Conseil des Gouverneurs prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions de la BCE, et exige que toutes les informations nécessaires lui soient fournies ».

Fabrication des billets – résultats 2011 à 2012
*(volumes annuels en milliards de billets,
 effectifs en équivalent temps plein au 31 décembre)*

	Volumes annuels produits et livrés	Effectifs
Résultats 2011	2,25	924
Résultats 2012	2,30	944

Source : Banque de France, Rapport annuel 2012, Missions et activités de la Banque de France en 2012, p. 51.

B La politique monétaire

574. C'est dans ce domaine que le transfert de souveraineté est le plus manifeste, et la novation la plus lourde de conséquences.

La loi du 4 août 1993 avait confié au Conseil de la politique monétaire¹², et à lui seul, le soin de définir la politique monétaire de la France, sa mise en œuvre étant assurée par le Gouverneur de la Banque de France. Le Conseil était indépendant et disposait de pouvoirs étendus : à lui d'apprécier et de surveiller l'évolution de la masse monétaire et de ses contreparties ; à lui de définir et de préciser les conditions d'utilisation par la Banque de France de l'ensemble des instruments de la politique monétaire ; à lui aussi d'imposer éventuellement aux établissements de crédit la constitution de réserves obligatoires. La politique du crédit, des taux d'intérêt et, en définitive, de la valeur du franc était ainsi entièrement dans les mains du Conseil et du Gouverneur de la Banque.

La politique monétaire, depuis le 1^{er} janvier 1999, s'élabore désormais au niveau européen. Elle est placée sous la responsabilité du Conseil des Gouverneurs de la BCE. C'est lui qui décide du niveau des taux d'intérêt à court terme, et du niveau de liquidité bancaire compatible avec ses objectifs de stabilité des prix (réglage effectué principalement grâce à des interventions sur le marché monétaire). Dès lors, le Conseil de la politique monétaire va perdre l'essentiel de ses compétences. L'article 5 de la loi du 12 mai 1998 tire les conséquences de cette situation nouvelle. Le Conseil de la politique monétaire n'intervient plus qu'en amont et en aval des décisions prises par la Banque Centrale européenne. Dans le cadre de ce système fédéral qu'est le SECB, et conformément au principe de subsidiarité, il applique les instructions de la BCE, en procédant aux aménagements nationaux nécessaires (par exemple, en précisant les modalités d'intervention sur les marchés, ou la nature et l'étendue des garanties exigées). Il joue, par ailleurs, le rôle d'organisme d'étude et d'information, permettant notamment au Gouverneur de la Banque de France de justifier, au sein de la BCE, d'éventuelles demandes d'ajustement de la politique monétaire, et d'en limiter ainsi éventuellement les conséquences pour l'économie française. Le Conseil de la politique monétaire sera

12. Il faut rappeler que le Conseil de la politique monétaire a été remplacé par la loi du 20 décembre 2007 par le Comité monétaire du conseil général (*supra* n° 560).

finalement remplacé, on l'a vu¹³, par le Comité monétaire dont les fonctions consistent essentiellement à répercuter au niveau national les décisions prises au niveau européen.

Par ailleurs, la mise en place de la BCE a conduit à réviser et à modifier le dispositif de statistiques sur la monnaie et les financements. La politique monétaire de la zone euro s'appuie désormais sur des agrégats de monnaie et de crédit qui sont déterminés par la BCE (M3), à partir de données fournies par les banques centrales nationales.

Section 4

La Banque de France et le marché des changes

575. Si, aux termes de la loi de 1993, la politique monétaire relevait exclusivement de la responsabilité de la Banque de France, il n'en était pas de même pour le régime des changes. Dans ce domaine, le partage des compétences restait inchangé. Il appartenait au Gouvernement de déterminer la parité du franc (en principe dans le cadre des marges de fluctuation prévues par le SME). La Banque de France, elle, surveillait et régularisait pour le compte de l'État l'évolution du taux de change. À ce titre, *elle intervenait donc constamment sur le marché des changes*, le plus souvent dans le cadre d'une action concertée avec d'autres banques centrales. En cas de spéculation contre le franc, elle avait pour mission de le défendre et de briser cette spéculation. Ce qui s'était produit, par exemple, lors de la crise monétaire française de septembre 1992. Des mouvements spéculatifs, d'une ampleur inégalée et sans aucune justification économique, comme c'était le cas pour la livre italienne ou la livre britannique, avaient alors joué le franc à la baisse, et tenté de contraindre les autorités françaises à dévaluer. Pour défendre la monnaie française ainsi menacée, la Banque de France avait utilisé deux moyens. Elle avait fortement relevé son taux d'intérêt au jour le jour sur le marché monétaire¹⁴ et s'était assurée du concours inconditionnel de la Bundesbank allemande qui avait fait savoir qu'elle soutiendrait la monnaie française en achetant des francs en quantité illimitée. Ces deux armes, utilisées simultanément, avaient découragé la spéculation, et ramené le franc français à un taux de parité normal sur le marché.

Mais le rôle de la Banque de France allait bien au-delà de la simple défense du franc. Elle a puissamment contribué, dans les années 1990, notamment sous l'impulsion de son Gouverneur, à la poursuite et à la continuité de la politique

13. Une des premières décisions de la BCE a été d'imposer aux banques européennes des réserves obligatoires, variant entre 1,5 % et 2,5 % du montant de leurs dépôts. C'est, entre autres, un moyen de renforcer la dépendance à son égard des établissements de crédit.

14. Les spéculateurs, dans une situation de ce type, ont en effet pour habitude d'emprunter des francs, et de les revendre aussitôt contre la monnaie jugée plus forte, en l'occurrence le mark allemand. Une fois la dévaluation opérée, ils revendent avec bénéfice leurs avoirs en monnaie forte, et remboursent ainsi à bon compte leurs emprunts en francs. Mais le succès de l'opération pour les spéculateurs dépend bien évidemment du caractère effectif de la dévaluation. Si celle-ci n'a pas lieu, ils subiront des pertes importantes au lieu d'enranger les profits escomptés. Ce qui s'est effectivement passé.

de franc fort. Cette politique relevait certes d'abord de la responsabilité gouvernementale, mais la Banque de France ne s'est pas contentée de participer à sa mise en œuvre. Elle en a assuré, pour ainsi dire, la promotion théorique, et sa maîtrise de la politique monétaire ne pouvait que renforcer son rôle dans le régime des changes, même si ce dernier restait en principe de la seule compétence du Gouvernement. Dans la pratique quotidienne, le dialogue entre le Gouvernement et la Banque de France est une nécessité, en raison du lien indissoluble entre politique monétaire et politique de change.

Par ailleurs, la Banque de France, en vertu de conventions passées avec l'État (dont la dernière avait été approuvée par une loi du 23 juillet 1993) détenait et gère les réserves en or et en devises de l'État.

Le rôle de la Banque de France dans le domaine des changes est évidemment profondément modifié par le traité de Maastricht, puisqu'à partir du 1^{er} janvier 1999, l'ensemble de la politique de change relève désormais du niveau européen.

Ce transfert se traduit d'une triple façon :

— Les orientations générales de la politique de change sont fixées par le Conseil des Ministres (ECOFIN), statuant, selon les cas, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, sur recommandation de la Commission ou de la BCE. La gestion des parités, s'agissant d'une monnaie unique, échappe nécessairement à la décision autonome des gouvernements nationaux.

— La conduite des opérations de change relève désormais du système européen de banques centrales. Il appartient à la BCE de régulariser les rapports entre l'euro et les devises étrangères.

— La gestion des réserves de change de l'État se trouve, elle aussi, modifiée par ce transfert de compétences, mais dans une moindre mesure. L'État français reste propriétaire des réserves de change en or et en devises, comme c'était le cas sous l'empire de la loi de 1993. La Banque de France détient et gère ces réserves, et les inscrit à l'actif de son bilan, selon des modalités qui seront fixées par une convention.

Cependant, le traité de Maastricht, comme l'article 30-1 du protocole n° 3 sur le SEBC, ont prévu que la BCE serait dotée de réserves de change à concurrence de 50 milliards d'euros. À cette fin, les banques centrales nationales lui transfèrent une partie de leurs réserves, pour un montant qui est proportionnel à leur souscription dans le capital de la BCE. La gestion de ces réserves relève exclusivement de la compétence de la BCE pour la part qui lui est transférée. On notera que ces réserves, qu'il s'agisse de devises ou d'or, ne seront pas physiquement transférées au nouveau siège de la BCE, situé à Francfort. Le transfert s'effectuera par un simple virement d'écritures.

La combinaison des dispositions du Traité et de l'article 30-3 du Protocole conduit à considérer que les réserves, ainsi transférées par la France à la BCE, demeurent cependant propriété de l'État français. Aux termes de l'article 30-3, la contribution de la Banque constitue une créance de cette dernière inscrite à son bilan.

Section 5

La Banque de France et la tutelle du système bancaire

576. La loi du 24 janvier 1984, dite loi bancaire, a profondément réformé le contrôle des établissements de crédit. Elle en a confié la surveillance et la tutelle à trois organismes collégiaux ayant chacun des fonctions distinctes.

La loi du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières, en transposant la directive européenne de mai 1993, a étendu la compétence de ces organismes, et a partiellement modifié leur dénomination. Enfin, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a créé une nouvelle autorité indépendante, l'Autorité des marchés financiers.

- Le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière

577. Ce comité inclut parmi ses membres un représentant de la Banque de France. Il a pour mission de donner un avis sur les projets de réglementation nationale ou européenne applicables aux établissements de crédit ou d'assurance et aux entreprises d'investissement.

- L'Autorité de contrôle prudentiel

578. Il existait, jusqu'en 2009, une commission bancaire qui avait remplacé l'ancienne commission de contrôle des banques. Cette commission était placée sous la responsabilité du Gouverneur de la Banque de France, et comptait parmi ses membres le Directeur général du Trésor. Elle exerçait à la fois une fonction de surveillance et une fonction disciplinaire. Elle devait s'assurer du respect par les établissements de crédit de la réglementation en vigueur. Pour ce faire, la Banque de France organisait, pour le compte de la commission, des examens périodiques de situations comptables. Elle pouvait sanctionner les manquements constatés. Ces dernières années, la Commission bancaire a connu une certaine perte de crédibilité. La défaillance de plusieurs établissements financiers, dont la plus lourde de conséquence a été la quasi-faillite du Crédit lyonnais, a révélé les dysfonctionnements des autorités de contrôle et de tutelle, et l'inadaptation des moyens face à l'évolution du secteur bancaire et de ses techniques. Surtout, les effets de la crise financière ont révélé l'insuffisance de la surveillance des risques bancaires mais également assurantiels.

C'est la raison pour laquelle il a été créé, par une ordonnance du 21 janvier 2010, une nouvelle autorité administrative indépendante fusionnant la Commission bancaire et l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM) : l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). L'ACP, présidée par le gouverneur de la Banque de France, est adossée à la Banque et a pour mission de surveiller les banques et les établissements d'assurance.

L'ACP a également repris les activités du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement qui contrôlait l'accès à la profession bancaire et accordait ou retirait les décisions individuelles d'agrément et autorisait les modifications de structure des établissements (notamment, les prises de participation dans le capital).

Ainsi, selon l'article L. 612-1. – I., « L'Autorité de contrôle prudentiel, autorité administrative indépendante, veille à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle. L'Autorité contrôle le respect par ces personnes des dispositions du code monétaire et financier ainsi que des dispositions réglementaires prévues pour son application, du code des assurances, du livre IX du code de la sécurité sociale, du code de la mutualité, du livre III du code de la consommation, des codes de conduite homologués ainsi que de toute autre disposition législative et réglementaire dont la méconnaissance entraîne celle des dispositions précitées ».

L'ACP comprend un collège composé de seize membres :

- Le gouverneur de la Banque de France en est le président
- Le président de l'Autorité des normes comptables ;
- Un conseiller d'État ;
- Un conseiller à la Cour de cassation ;
- Un conseiller maître à la Cour des comptes ;
- Un vice-président disposant d'une expérience en matière d'assurance ;
- Deux membres choisis en fonction de leurs compétences en matière de protection des clientèles ou de techniques quantitatives et actuarielles ;
- Quatre membres choisis en raison de leurs compétences en matière d'assurance, de mutualité, de prévoyance ou de réassurance ;
- Quatre membres choisis en raison de leurs compétences en matière d'opérations de banque, de services de paiement ou de services d'investissement.

Les membres de ce collège sont nommés pour une durée de cinq ans par arrêté du ministre chargé de l'économie. Leur mandat est renouvelable une fois.

• L'Autorité des marchés financiers

579. L'Autorité des marchés financiers a été instituée par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003. Elle est le résultat de la fusion de la Commission des opérations de bourse, du Conseil des marchés financiers et du Conseil de discipline de la gestion financière. Il s'agit d'une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a pour fonction de « veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers et tout autre placement donnant lieu à appel public à l'épargne, à l'information des investisseurs, au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers ».

La Banque de France participe par ailleurs au Comité consultatif du secteur financier. Cet organisme étudie les conditions de fonctionnement du système bancaire, notamment dans ses relations avec la clientèle (tarification des services, rémunération des dépôts, etc.).

Section 6

La Banque de France, observatoire de l'économie

580. Le rôle qu'elle joue dans la politique monétaire, comme les relations qu'elle entretient, par l'intermédiaire de ses succursales, avec l'ensemble de l'environnement permettent à la Banque de France d'assurer de façon privilégiée la fonction d'observatoire de l'économie, et de prêter son concours technique au système bancaire.

§ 1. Elle contribue à la connaissance de la conjoncture

581. Les autorités monétaires doivent non seulement se tenir informées des fluctuations conjoncturelles, mais aussi s'efforcer de prévoir leur évolution. La conjoncture économique est suivie par les ministères compétents, l'Insee et les organisations professionnelles. Mais la Banque de France joue un rôle important dans ce dispositif d'information, et ceci à deux niveaux :

— Au niveau régional, la Banque centralise des statistiques et effectue des études. Il existe un échelon régional, et les chefs de comptoir de la région se réunissent périodiquement sous la présidence du Directeur régional. Les statistiques collectées au niveau local et départemental – évolution des dépôts et crédits, nombre de comptes gérés, opérations sur titres, etc. – sont centralisées au niveau de la région.

Des études sont réalisées et diffusées au niveau régional. Elles assurent un suivi de la conjoncture au niveau du mois, du trimestre et de l'année.

— Au plan national, la Banque publie chaque mois une « enquête mensuelle de conjoncture » (EMC). Cette enquête, dont le réseau de comptoirs constitue le support, est réalisée auprès d'un échantillon d'industriels et de commerçants représentatifs de l'activité locale. Les renseignements demandés concernent à la fois le passé le plus récent, c'est-à-dire le mois écoulé, et les perspectives à court terme. Ce réseau est largement informel, mais il permet aux chefs de comptoir, qui connaissent personnellement leurs interlocuteurs, d'apprécier la portée des données recueillies. Dès lors, ils sont en mesure, de transmettre au niveau national des informations motivées, et commentées. Cette analyse par branche d'activité est complétée par une synthèse qui porte un jugement d'ensemble sur l'évolution de l'activité économique locale.

Ces renseignements remontent au secrétariat régional puis au siège central de la Banque et donnent lieu à la publication de l'EMC. Ce « sondage » est complété par une enquête, elle aussi mensuelle, sur l'évolution des trésoreries, de l'épargne et du crédit, qui permet de juger le comportement financier des différents agents économiques. Cette enquête est, elle aussi, réalisée au niveau local auprès des banques et d'un échantillon d'entreprises¹⁵.

15. Sur tous ces points, on consultera notamment la note d'information de la Banque de France, n° 51, *L'étude de la conjoncture à la Banque de France*.

§2. Elle participe à l'information des entreprises

582. Elle le fait par l'intermédiaire d'un service particulier – *la Centrale de bilans* – que la Banque a créé en 1968 et qui a fait l'objet en 1969 d'un protocole de coordination avec l'Insee.

La centralisation consiste à rassembler et exploiter un certain nombre de données fournies par la comptabilité des entreprises – bilans, comptes d'exploitation et comptes de profits et pertes. L'adhésion à la Centrale est un acte purement volontaire de la part de l'entreprise et le système implique la confidentialité des données communiquées.

L'intérêt de la Centrale est double :

- Elle constitue une base de données sur les entreprises

583. L'entreprise adhérente dépose une fois par an auprès de la Banque de France, outre les différents éléments de sa déclaration fiscale, un ensemble d'informations comptables portant sur certains postes du bilan et de l'endettement. Les dossiers comptables ainsi recueillis font l'objet d'un traitement décentralisé, assuré par un comptoir de la Banque de France, grâce à des moyens informatiques qui relient le terminal du comptoir à l'ordinateur central de la Banque, et permettent de valider les éléments ainsi recueillis. Une fois le bilan validé, un dossier individuel d'entreprise (DIE) est mis en place.

- Elle sert d'instrument d'analyse et de diagnostic financier

584. Le DIE offre une grille de lecture qui permet d'apprécier, à travers l'étude de différentes fonctions, le comportement de l'entreprise, et d'en suivre l'évolution dans le temps. L'étude fonctionnelle se double ainsi d'une analyse dynamique.

Des « points clés », définis par un certain nombre de ratios et par un tableau de financement, offrent une vision synthétique du comportement de l'entreprise et permettent d'esquisser un diagnostic financier. Ils comportent un indicateur de vulnérabilité de l'entreprise et permettent, grâce à une étude de ratios, de la situer dans son secteur. Ce pré-diagnostic est complété par d'autres types d'analyses portant sur l'exploitation, les résultats globaux, le financement et les flux de trésorerie.

La collecte de ces données a conduit à la mise au point d'un produit commercialisé par la Banque de France à travers son réseau de comptoirs. Il s'agit d'un système expert de diagnostic, baptisé GEODE, qui agissant comme une sorte de révélateur de situation, peut servir d'outil de gestion à l'entreprise.

§3. Elle apporte un concours technique au système bancaire

585. La Banque de France facilite, grâce au système de compensation, les mouvements de fonds entre institutions financières. Les banques entretiennent entre elles une comptabilité croisée : autrement dit, elles détiennent des créances et ont les unes envers les autres des dettes réciproques (ceci, essentiellement, en raison des virements opérés par leur clientèle). Le plus simple n'est évidemment

pas d'effectuer individuellement les opérations de compensation, mais de régler le solde qui existe entre elles. Ce résultat est atteint par l'intermédiaire de *chambres de compensation*. Toutes les banques ont, en effet, un compte auprès de la Banque de France, et l'apurement des soldes interbancaires se fait par un simple mouvement d'écritures dans les comptes qu'elles détiennent à la Banque de France. La compensation porte sur des masses très importantes de documents (chèques, virements, effets de commerce).

La Banque de France a ainsi assuré la gestion informatique du système inter-bancaire d'échanges par l'intermédiaire du système connu sous le nom d'« ordinateur de compensation ». Mais ce système, qui avait subi de profondes transformations à une époque récente, excluait les liaisons directes entre établissements de crédit, et ne pouvait fonctionner en continu. Aussi, à l'initiative de la Banque de France, qui a conçu le projet, la profession bancaire a-t-elle décidé de créer le système inter-bancaire de télé-compensation (SIT) qui grâce à une télé-transmission directe entre établissements, permet de réduire les délais de transfert des informations. Depuis septembre 1994, le SIT s'est totalement substitué à l'ordinateur de compensation fermé à cette date. La profession bancaire dispose aujourd'hui d'un système dans lequel s'échangent quotidiennement environ 10 millions d'opérations.

La Banque de France ne joue pas seulement un rôle en matière de compensation bancaire. Elle assure aussi la centralisation des risques bancaires et des incidents de paiement.

Chapitre 3

Le secteur financier public et semi-public

586. Le Trésor est au centre d'une constellation¹. Cette constellation est composée d'institutions publiques, semi-publiques, ou même privées qui constituent pour l'État autant de relais dans l'exercice de sa fonction financière. Les établissements financiers publics ne sont pas, en effet, les seules composantes de la mouvance financière de l'État. Pour appréhender les différents éléments de celle-ci, et comprendre comment et par quels processus se fait sentir et se diffuse l'influence de l'État, il faudrait plutôt recourir à la notion de réseau. Ces réseaux existent plus ou moins dans tous les pays ; ils varient selon les cultures nationales et sont toujours le produit d'une histoire particulière. Le paysage financier français a, lui aussi, sa spécificité. L'impulsion de l'État, qui n'est pas un phénomène nouveau, s'exerce à travers des institutions qui sont propres à notre pays, et par le biais de procédures qui diffèrent selon le degré d'autonomie de chaque institution.

La France a été longtemps, et reste encore à certains égards, un pays d'économie mixte. L'économie mixte n'est jamais simple à analyser, ne serait-ce que parce qu'elle repose sur une dynamique conflictuelle entre l'intérêt général, tel que les administrations se la représentent, et la pente naturelle du marché, c'est-à-dire la recherche du profit. Les structures qui sont le support des emplois financiers dans ce type d'économie reflètent la contradiction des idéaux, et traduisent toujours un compromis instable, penchant d'un côté ou de l'autre. De l'après-guerre aux années 1980, la politique dirigée du crédit, l'allocation fortement orientée des ressources, le compartimentage des marchés, en un mot la prédominance de l'économie administrée, conduisirent le Trésor à exercer un rôle directeur et directif.

La « mouvance » avait alors un profil pyramidal, et parfois quasi hiérarchique. Le retour au marché, et la banalisation financière, à laquelle le Trésor s'est lui-même largement plié, ont transformé les conditions de fonctionnement et les mentalités d'établissements qui bénéficiaient antérieurement de moyens privilégiés dans un secteur déterminé. Le domaine réservé a fait place aujourd'hui à la concurrence.

Certes, le Trésor conserve des alliés, et a les moyens de faire entendre sa voix. Mais le système, non parfois sans contradictions et retours en arrière, a cependant largement évolué.

1. L'expression est de P. Jurgensen et D. Lebègue, *op. cit.*, p. 38.

Section 1

La Caisse des dépôts et consignations

587. La Caisse des dépôts est une institution paradoxale. Ancrée dans l'histoire, elle participe pleinement aujourd'hui au mouvement d'innovation financière. Son bilan consolidé représentait 286 milliards d'euros en 2012. Se livrant, pour une part, à des activités bancaires, elle échappe à la loi bancaire de 1984, et n'a pas le statut d'Institution Financière Spécialisée. Soustraite aux règles de contrôle normalement applicables aux établissements publics, elle est placée sous la surveillance du Parlement. Auxiliaire de l'État, elle intervient dans des domaines où l'on ne s'attend pas toujours à la rencontrer.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'elle ait donné lieu à des qualificatifs multiples, formulés notamment par d'anciens directeurs du Trésor : « Une institution difficilement compréhensible à l'étranger ; une roue de secours illisible dont notre pays a probablement besoin pendant dix ou vingt ans au moins ». (Jean-Yves Haberer) ; « la fille aînée de la place » (D. Lebègue) ; « Une combinaison subtile de statut immémorial et de comportement moderne, un rôle incontestablement français » (J.-C. Trichet) ; « une institution (...) très commode pour les pouvoirs publics » (J. De Larosière). Un organisme, en tout cas, dont le statut juridique est resté à peu près inchangé, mais dont les structures internes, les activités et les alliances ont considérablement évolué pendant la dernière décennie.

§1. Le statut de la Caisse des dépôts

588. La Caisse des dépôts bénéficie d'un statut particulier, enraciné dans l'histoire². Il se caractérise par la volonté d'organiser l'indépendance de l'établissement vis-à-vis du pouvoir exécutif, et de le soumettre au contrôle du Parlement.

La Caisse des dépôts et consignations a été créée par la loi de finances du 28 avril 1816, qui en fait un « établissement spécial » (art. 110 de la loi sur les finances de 1816). Cette spécificité s'exprime dans sa nature juridique : il résulte des décisions du Conseil constitutionnel, comme des avis ou des arrêts du Conseil d'État, que la Caisse est un établissement public national *sui generis* qui échappe « à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics » (décision CC du 29 déc. 1989). En fait, elle constitue à elle seule une « catégorie d'établissements publics » au sens de l'article 34 de la Constitution³. Elle est « un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt

2. Ce statut particulier a été consacré à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel. Cf. la décision n° 83-167 DC du 19 janv. 1984, dans laquelle le Conseil constitutionnel a justifié l'exclusion de la Caisse du champ d'application de la loi bancaire, et la décision n° 89-268 DC du 29 déc. 1989 validant l'article 41 de la loi de finances pour 1990. Le Conseil constitutionnel, dans cette dernière décision, a souligné à nouveau et avec force la spécificité de la Caisse des dépôts.

3. O. Dugrip et L. Saïdj, *Les Établissements publics nationaux*, LGDJ, 1992 (coll. Systèmes), p. 143.

général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles » (art. L. 518-2 du Code monétaire et financier modifié par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008).

Jusqu'en 1994, l'indépendance de la Caisse se traduisait notamment par le statut privilégié de son Directeur général. Celui-ci, nommé par le pouvoir exécutif (décret en Conseil des ministres) ne pouvait être révoqué que sur demande expresse et motivée de la Commission de surveillance. Cette situation a été modifiée en 1994, et désormais le Directeur général est nommé par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres pour une durée de 5 ans renouvelable. Il est assisté de deux comités de direction, l'un qui assure le pilotage de l'établissement public, le comité de direction Caisse des dépôts, et l'autre qui a pour fonction le développement stratégique du groupe, le comité de direction groupe. On ajoutera que si la position personnelle du Directeur général reste forte, il ne jouit plus, comme c'était le cas antérieurement, d'une quasi-inamovibilité⁴.

Par ailleurs, tout le problème est de savoir quel contrôle la Commission de surveillance exerce *réellement* sur les décisions du Directeur général. De sévères critiques ont autrefois été émises sur ce point⁵. Il semble que depuis 1989, ce contrôle ait été renforcé, notamment par la récente loi de modernisation de l'économie (août 2008). Et si la Commission de surveillance est loin d'être encore un véritable Conseil d'administration, au sens que donne à ce terme la loi du 24 juin 1966, elle entend être désormais informée et suivre de très près ce qui concerne les orientations stratégiques du groupe (qui doivent figurer obligatoirement à l'ordre du jour de ses réunions) et ce qui relève des relations entre la Caisse et ses filiales.

La Commission de surveillance, présidée par un parlementaire, représente quant à elle, « l'autorité législative ». Elle est composée selon la loi de modernisation de l'économie de juillet 2008 de trois membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale dont un au moins appartient à un groupe ayant déclaré ne pas soutenir le gouvernement, de deux membres de la commission des finances du Sénat, d'un membre du Conseil d'État, de deux membres de la Cour des comptes, du gouverneur, ou de l'un de ses sous-gouverneurs, de la Banque de France, du directeur général du Trésor et de la politique économique, de deux membres désignés à raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable ou économique ou dans celui de la gestion, par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat⁶.

4. Inamovibilité relative, parce qu'en dehors même de la procédure de révocation, théoriquement possible mais difficile à mettre en œuvre, la conjoncture politique peut rendre délicate la position du Directeur général vis-à-vis du Gouvernement. La démission de M. Robert Lion en novembre 1992 a été parfois interprétée comme la simple anticipation par son auteur de possibles conflits, liés à l'avènement d'une nouvelle majorité.

5. Voir notamment le Rapport d'information de la Commission des Finances du Sénat sur la Caisse des dépôts et consignations, n° 394, 1992, p. 259 et s.

6. La composition du Conseil avant la loi de 2008 était la suivante : 4 parlementaires (un sénateur et trois députés), 4 représentants des grands corps (2 conseillers d'État et 2 conseillers maîtres à la cour des comptes), le Directeur du Trésor, le Gouverneur de la Banque de France, le Président de la

En dehors des pouvoirs qu'elle détient vis-à-vis du Directeur général – et notamment celui d'adresser au directeur général des mises en garde, des recommandations ou des injonctions qu'elle peut rendre publiques – elle émet des avis sur les orientations stratégiques, la mise en œuvre des missions d'intérêt général, les prises de participation, la gestion des fonds d'épargne et la vérification des comptes ; sa compétence est consultative (art. 113 de la loi de 1816), par ailleurs elle adresse un rapport annuel au Parlement « sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement » (art. L. 518-10 du Code monétaire et financier). Elle est assistée de trois comités spécialisés consultatifs : le comité d'examen des comptes et des risques, le comité des fonds d'épargne, le comité des investissements. La Commission de surveillance peut rendre publics ses avis.

Malgré les réformes qu'il a connues, le statut de la Caisse des dépôts peut paraître régi par des textes d'autant plus anachroniques que les justifications dans lesquelles ils puisent leurs sources sont aujourd'hui périmées. Il s'agissait au XIX^e siècle de protéger non seulement les fonds déposés dans les caisses de l'État, mais surtout l'épargne des particuliers contre toute tentative de mainmise de l'État sur ces sommes. La Caisse des dépôts est née d'une présomption de méfiance. Le crédit de l'État est aujourd'hui solide. En réalité, au fil des décennies voire même bientôt des siècles, les missions de l'établissement ont évolué, comme les métiers qui sont les siens. La permanence du noyau dur du statut n'a pas empêché une modernisation et une évolution profonde des structures, à travers la diversification et la séparation croissante des activités.

§2. Les activités de la Caisse des dépôts

589. La Caisse des dépôts a subi dans les années 1980 une véritable mutation culturelle. Cette mutation a affecté ses structures. Sous l'effet conjugué de l'évolution de l'environnement et d'une volonté interne de modernisation, incarnée notamment par son Directeur général, la Caisse s'est progressivement transformée en un groupe décentralisé d'activités financières et de services. Ce groupe est constitué outre la Caisse elle-même, de filiales dans lesquelles sa participation varie, et d'organismes divers dont elle est un des partenaires. Cette décentralisation obéit à une logique qui lui donne son véritable sens : la Caisse est devenue une véritable entreprise, et tend de plus en plus à séparer dans son activité ce qui est d'intérêt général, et ce qui relève d'une situation purement concurrentielle, ce qui se situe hors marché, et ce qui relève du marché. Beaucoup a été fait : on est loin aujourd'hui du « bilan aggloméré » qui a prévalu jusqu'en 1986, et dans lequel tout était confondu. La Caisse exerce aujourd'hui différents métiers concernant différents secteurs d'activité : l'épargne et la prévoyance, le logement social, le développement économique local et national (emploi, politique de la ville, lutte contre l'exclusion bancaire et financière, création d'entreprise, le développement durable), la gestion de

caisses et d'organismes publics, l'intervention sur les marchés de capitaux, le développement des entreprises. Elle assure donc à la fois des missions de service public et d'intérêt général. Elle développe par ailleurs une activité importante d'investisseur à long terme et participe très activement au développement des entreprises innovantes, notamment avec le développement du Fonds stratégique d'investissement (cf. *supra*, n° 557).

La Caisse dispose d'un plan stratégique, « Élan 2020 », organisé en fonction de quatre priorités qui sont le « logement et la ville » (financement et construction de 90 000 logements par an à partir de 2010 et rénovation de 18 000 logements par an), « l'université et l'économie de la connaissance », « les entreprises

Indicateurs de suivi des quatre priorités du plan stratégique Élan 2020

Priorités	Enjeux	Objectifs Élan 2020
Logement et ville	Assurer au développement de la ville et du logement respectueux de l'homme et de son environnement, en répondant aux besoins :	Accroître les financements de logements sociaux de 54 000 (2007) à 90 000 (2010) en incitant à la performance énergétique - Nombre de logements financés (sous types) -> dont nombre de nouveaux logements sociaux financés au titre du Plan de cohésion sociale - Nombre de logements sociaux financés à l'aide d'un prêt Isomité sur critère énergétique (THPE puis HBC) - Émissions de CO ₂ évitées sur 30 ans (estimation en milliers de tonnes de CO ₂)
	- en matière de logements : 300 à 500 000 logements manquants en France ;	Réhabiliter les logements sociaux économes (consommation d'énergie > 230 kWh/m²/an) - Nombre de logements (en signatures flux annuels) - Émissions de CO ₂ évitées sur 30 ans (en milliers de tonnes de CO ₂)
	- de rénovation des bâtiments existants afin d'améliorer leur qualité énergétique et sanitaire et de lutter contre le changement climatique.	Réhabiliter une partie des logements du parc du groupe Caisse des Dépôts en intégrant des objectifs de performance environnementale - Certificats d'économies d'énergie validés sur les travaux engagés depuis 2006 en cumulé (GWhcumé) - Consommation énergétique moyenne des logements en gestion directe du groupe SSI
Université et économie de la connaissance	Accompagner la réforme des universités en renforçant les infrastructures	Réaliser sur l'immobilier de toute université demandeuse un audit stratégique intégrant les enjeux environnementaux - Évaluations d'enseignement supérieur et de recherche accompagnées dans l'élaboration de leur schéma directeur
		Accompagner les projets de rénovation des universités par des études d'ingénierie, des financements et des investissements - Nombre de projets soutenus (total) / montant des études d'ingénierie engagées (dans l'année) - Accompagnés à l'automne 2013, 20 grands projets de rénovation de campus universitaires par des investissements (engagements) - Nombre cumulé de projets financés sur fonds d'épargne / Montant cumulé depuis 2009 (ME)
	Créer un environnement favorable à l'économie de la connaissance	Contribuer à équiper les premières villes françaises en très haut débit dans les 5 ans à venir - Investissements engagés / nombre de projets très haut débit de collectivités territoriales soutenus
PME	Dynamiser un tissu de PME innovantes capables de se projeter sur les marchés étrangers et stimulant la croissance de l'économie française	Financer en fonds propres des PME grâce à une contribution de la Caisse des Dépôts, en priorité les filières innovantes et les filières exportatrices - Nombre de nouvelles PME-ETI bénéficiant d'un investissement du Groupe dans le cadre de la priorité entreprises (2011 non définitif) - Montant des engagements pris dans l'année par le Groupe au titre du programme France Investissement
	Renforcer l'action en faveur des PME pour affronter la crise économique	Accompagner les TPE à toutes les étapes de leur vie, en particulier en phase d'amorçage - Dispositif (Nacré) d'aide aux créateurs d'entreprises (prêts versés) - Nombre de créations d'entreprises financées par des prêts d'honneur / nombre d'emplois
Environnement et développement durable	Développer les capacités de production d'énergies renouvelables françaises	Constituer d'ici 2013 un portefeuille de 1000 MW d'énergies renouvelables de puissance cumulée et atteindre 10% de la production française d'EnR d'ici 2020 - Puissance EnR engagée cumulée en portefeuille / montant investi au cours de l'année
	Lutter contre le changement climatique	Contribuer au développement de la finance carbone, en formes de recherche, investissement, structures de marché Impact total des fonds mobilisés grâce à l'initiative de CDC Climat, enaux mandats gérés par CDC Climat AM (en Mt CO ₂ eq)
	Préserver la biodiversité	Contribuer au développement du marché de la compensation dans le domaine de la biodiversité - Actifs biodiversité générés (en ha)
	Intégrer les enjeux du développement durable dans l'ensemble des activités du Groupe	Définir des objectifs (doctrines d'investissement, objectifs opérationnels...) développement durable pour l'ensemble des métiers de la Caisse des Dépôts et de ses filiales

Source : Rapport d'activité 2011, Groupe Caisse et dépôts.

(PME au service de la croissance) », « l'environnement et le développement durable » (investissement dans les énergies renouvelables, création d'un opérateur financier de la biodiversité).

Il convient de souligner par ailleurs le rôle essentiel joué par la Caisse dans le cadre de la crise bancaire comme dans celle de l'euro et de la dette souveraine européenne. La Caisse a notamment participé à apporter une solution au problème posé par le groupe Dexia qui se trouvait en 2011 face à un grave problème de liquidités et de refinancement. La situation de ce groupe, on le sait, a mis en péril toutes les politiques d'investissement des collectivités locales et, le 10 février 2012, la Caisse s'est engagée aux côtés de la Banque postale pour financer les collectivités locales.

Section 2

La diversité des partenaires

590. La mouvance du Trésor était une famille nombreuse dont les membres tendent aujourd'hui à s'émanciper, mais qui reste cependant unie par la mission d'intérêt public dont ils sont porteurs. Les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité de ces institutions ont profondément changé depuis le début des années 1980. Elles vivent désormais partiellement ou totalement dans un univers concurrentiel, où les impératifs de marché prévalent. Elles ont parfois subi des modifications statutaires qui les ont « privatisées », mais les moyens d'influence dont dispose l'État à leur égard restent importants.

Ces moyens sont d'abord d'ordre juridique et de caractère très divers. L'État intervient dans la nomination de leurs dirigeants : soit directement, comme c'était le cas pour le Gouverneur du Crédit Foncier, soit indirectement en donnant son agrément. L'État surveille aussi le fonctionnement de ces institutions et exerce un contrôle variable sur les ressources et les emplois de ces organismes.

Mais cette influence va bien au-delà du juridique. Elle est le fruit d'un modèle français qui est en réalité un modèle culturel, et dont les éléments sont complexes. L'État, en France, a été traditionnellement « le maître des horloges »⁷. L'histoire du Trésor depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale s'est largement confondue avec celle de l'intervention de l'État dans la vie économique. Soyons attentifs aux formes qu'a prises en France le désengagement de l'État : il s'est moins agi d'une *substitution* du marché à l'État que d'une tentative de *conciliation* (ou de *réconciliation*) entre les deux. Le libéralisme à l'anglo-saxonne proclame la primauté du marché en tous domaines, et sa philosophie repose sur la divergence d'intérêts avec l'État. Les changements intervenus dans le système français, depuis les années 1980 (principalement depuis 1983-1984) ont au contraire délibérément souligné la convergence d'intérêts entre les deux partenaires. Mais le modèle français n'est pas seulement « fonctionnel », et sous-tendu par une certaine conception de l'intérêt général. Il repose aussi sur tout un système de relations

7. P. Delmas, *Le maître des horloges, Modernité de l'action publique*, éd. O. Jacob, 1991.

inter-personnelles. La circulation des dirigeants, et le passage de l'administration au secteur para-public ou privé, constituent un des éléments du système. L'analyse sociologique, ici, doit relayer les aspects purement institutionnels.

Les partenaires du Trésor, en dehors même de la Caisse des dépôts, sont très divers. Nombre d'entre eux ont le statut d'Institution financière spécialisée qui donne un cadre juridique à la mission d'intérêt public dont ils sont investis. Selon l'article L. 516-1 du Code monétaire et financier ce sont « des établissements de crédit auxquels l'État a confié une mission permanente d'intérêt public. Ils ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire ». Leur activité s'exerce dans des secteurs variés, mais ils ont tous pour caractéristique de contribuer à servir les objectifs de l'État, tout en bénéficiant d'une autonomie statutaire et fonctionnelle qui est allée grandissant. Toutefois, peu d'institutions de ce type existent encore, parmi elles on peut citer deux sociétés de développement régional (Caisse de développement de la Corse, Expanso-La) , OSEO Garantie, la Caisse de garantie du logement locatif social, l'Agence française de développement.

Sous-partie IV

Théorie de l'impôt¹

591. L'étude de la fiscalité est essentielle à la compréhension des finances de l'État, ne serait-ce que parce que l'impôt constitue, de loin, la ressource principale de son budget. Mais elle ne saurait toutefois se réduire à celle de ses seules techniques, et ceci eu égard au rôle fondamental que joue l'impôt dans le fonctionnement et l'organisation de l'État, et plus largement de la vie sociale dans son ensemble. Certes, la fiscalité se présente-t-elle comme un corpus de règles et de mécanismes d'accès au demeurant souvent difficile et qui requièrent une étude et un savoir techniques. Mais du point de vue des problèmes et des enjeux qui sont ceux des finances publiques, la bonne compréhension du phénomène fiscal suppose un éclairage théorique, si l'on préfère une *théorie de l'impôt*, permettant de « saisir le fait fiscal en lui-même, définir le concept d'impôt, analyser ses éléments constitutifs, procéder aux classifications des différents types d'impôts, examiner les caractéristiques de chacun d'eux »².

Il convient, autrement dit, de tenter de comprendre l'impôt au-delà de toutes formes de préjugés. En effet, la fiscalité est très marquée par les idéologies, elle n'a pas été sans subir leur influence, notamment celle des plus marquantes d'entre elles, le *libéralisme*, le *socialisme* ainsi qu'encore, on l'oublie trop souvent, le *solidarisme*.

Toutefois, les réflexions en la matière ne sont pas non plus restées imperméables à la critique dont ces mêmes idéologies ont été l'objet dans la période récente. Aussi faudrait-il s'interroger aujourd'hui sur le sens nouveau qui devrait être donné à l'impôt et prendre, au moins provisoirement, des distances avec une approche purement technique de la question fiscale, d'une part en s'attachant à ne pas isoler la fiscalité de son contexte, mais surtout en s'efforçant de ne pas l'isoler de l'évolution de celui-ci. Une telle direction suppose au fond *une conception institutionnelle de l'impôt, qui ne doit pas hésiter à rompre avec la conception instrumentaliste* qui est trop souvent la sienne. Le rôle moteur joué par l'impôt dans les transformations qui s'opèrent au sein de nos sociétés implique en effet que *toute réflexion en matière fiscale soit systématiquement associée à une réflexion plus globale sur les transformations de l'État*. C'est là une attitude intellectuelle qui devrait être à la base de toute recherche relative à une restructuration du système fiscal.

1. On trouvera dans cette sous-partie une présentation approfondie des notions exposées, in M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 11^e éd., LGDJ, 2012 (coll. Systèmes).

2. J. Lamarque, *Droit fiscal général*, Les Cours de Droit, 1998.

Il y a à cet égard une urgence d'autant plus grande que l'on assiste depuis quelques années à une sorte de dérive vers ce que l'on pourrait qualifier de *nouveau Moyen Âge fiscal*, une situation qui résulte de réponses trop souvent données au coup par coup aux problèmes économiques, financiers, voire même politiques, qui se posent, comme elle résulte aussi des évolutions des sociétés contemporaines qui ont tendance à se diversifier.

Pour bien comprendre cette évolution, il faut se rappeler que l'impôt, dès ses origines, s'est nourri de deux types de représentations opposées mais parvenant néanmoins à coexister ensemble : l'une le voyant comme *instrument de soumission*, l'autre comme symbole et même *moyen de la solidarité* du groupe social. C'est de cette seconde représentation que la fiscalité a pu tirer par la suite les éléments les plus forts de sa légitimité. C'est en effet grâce à elle que l'impôt a pu se présenter comme expression et condition nécessaire de la solidarité et du lien social, comme le moyen privilégié de la cohésion, de l'intégration de la communauté, puis de la nation et de l'État. C'est aussi sur ce même fondement qu'il a pu être conçu comme permettant la contribution de tous au financement des dépenses publiques, comme étant l'instrument de la réalisation du bien-être et de l'intérêt général, et cela sur un espace bien circonscrit et pour l'ensemble des individus y vivant. Et c'est finalement ainsi à travers l'image d'un État-nation unifié, aux frontières bien définies, que s'est forgée une symbolique fiscale largement acceptée et partagée, celle de la *réalisation du bien commun par l'impôt*, un prélèvement entendu comme une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective.

Une telle vision est loin d'être aussi solide aujourd'hui. À une représentation unifiée de la société tend progressivement à se substituer l'image d'un monde composite et éclaté. Dans ce contexte, l'approche de la fiscalité se transforme sans même que l'on y prenne garde.

Déterminée en grande partie par la forte poussée individualiste des années 1980 s'est fait jour une conception de l'impôt très éloignée de celle de la contribution et qui retrouve dans ses grandes lignes et dans son esprit la logique de l'impôt-échange, de l'impôt-prix d'un service rendu. D'un autre côté, et de manière concomitante, on a pu voir se renforcer, et même s'épanouir, des corporatismes de toutes sortes réclamant et obtenant des privilèges fiscaux qui se traduisent par de multiples types d'allègements d'impôts ou encore par la maîtrise partielle de certains prélèvements obligatoires et notamment par de nombreux impôts affectés. La fiscalité affectée s'est substituée aux taxes parafiscales supprimées par la LOLF et concerne de très nombreux secteurs tels que le secteur social, la formation professionnelle et l'emploi, les organismes consulaires, l'équipement, le logement, les transports, l'urbanisme, l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'artisanat, l'environnement, la culture, etc.

Cette vague corporatiste est à l'origine d'une démultiplication de mesures de faveur et de régimes dérogatoires qui donnent à la fiscalité nationale et locale la structure d'une véritable mosaïque. Toutefois, si l'évolution en restait seulement là, elle n'exprimerait au fond que la poussée excessive d'un phénomène finalement ancien, banal et bien connu. Or ce phénomène ne peut que s'amplifier avec la complexification allant croissante des sociétés contemporaines, on veut dire leur diversification et leur reconstitution en réseaux faits de communautés d'intérêts. Cette diversification qui pèse lourdement sur la configuration prise

ces dernières années par les prélèvements obligatoires fait que *la complexité fiscale n'a d'égale que la complexité politique, économique et sociale*, et, plus exactement qu'elle tend à lui correspondre trait pour trait.

Dans un tel contexte, l'État ne peut donc qu'avoir de particulières difficultés à faire admettre des textes allant dans le sens d'une *universalisation de la fiscalité*, une logique pourtant fondamentale au regard de sa trajectoire historique puisque amorcée à partir de l'Ancien régime elle lui a finalement permis d'exister comme force politique incontestée. C'est en cela qu'on peut estimer qu'une sorte de dérive vers un nouveau Moyen Âge est en train de se produire, avec une extrême diversité de prélèvements associée à d'innombrables différences de statut.

Produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État

Description	(Recettes nettes en millions d'euros)		
	Exécution 2011	Prévision 2012	Prévision 2013
SECTEUR DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	510	667	933
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	15	14	17
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB); Institut technologique FCBA (Filière cellulose, bois, ameublement); Centre technique de la mécanique (CETIM)			
<i>Textes législatifs :</i>			
* Art. 71 A de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03) modifié par l'article 44 de la LFI 2005 et par l'art. 109 de la LFI 2007			
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	12	12	13
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* CTC (Comité professionnel de développement Cuir, Chaussure, Maroquinerie)			
<i>Textes législatifs :</i>			
* Art. 71 B de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005			
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	14	14	14
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* Francéclat			
<i>Textes législatifs :</i>			
* Art. 71 C de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005 et par l'art. 110 de la LFI 2007			
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	10	10	10
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)			
<i>Textes législatifs :</i>			
* Art. 71 D de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03), modifié par l'article 44 de la LFI 2005			
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aéronautiques et thermiques	69	70	70
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM, CTDEC, CTICM, CETIAT, Institut de soudure)			
<i>Textes législatifs :</i>			
* Art. 71 E de la LFR 2003 (N°2003-1312 du 30/12/03)			
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	15	16	16
<i>Organisme bénéficiaire :</i>			
* Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB); Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)			

Source : PLF 2013, *Évaluation des voies et moyens*, tome 1, p. 147 et s.

C'est aussi la raison pour laquelle *aucune réforme fiscale d'ampleur ne peut être envisagée sauf à voir s'engager une réflexion portant sur l'harmonisation et l'intégration des acteurs et des structures composant la société d'aujourd'hui*. À cet égard, et plutôt que de seules réponses ponctuelles à des problèmes conjoncturels ou à des revendications particulières, il conviendrait que se dégage *une conception stratégique de la fiscalité* correspondant elle-même à une conception stratégique de l'État. Les transformations de l'État contemporain ont besoin d'être pensées corrélativement avec les transformations du système fiscal, et vice-versa, selon une optique tout à la fois universaliste et particulariste, solidariste et individualiste. C'est une telle approche qui permettra de dégager une autre manière de concevoir l'impôt, *une autre culture fiscale*.

Autrement dit, au-delà des techniques qui masquent parfois sa réalité fondamentale, *la fiscalité doit être comprise d'abord comme un fait politique et social*. L'impôt est en effet si intimement lié à l'évolution des sociétés et à celle de leurs institutions politiques, juridiques, économiques que, comme l'a écrit très justement J. Schumpeter, « L'histoire fiscale d'un peuple constitue une part essentielle de son histoire tout court »³.

L'impôt occupe de ce fait une place centrale dans les transformations qui sont à l'œuvre dans les sociétés contemporaines. La naissance de nouveaux États, la réorganisation administrative et économique des anciens États, la mondialisation des échanges, la montée en puissance des réseaux internet et des nouvelles technologies, le changement des mentalités, sont à l'origine, sur toute la surface du globe, d'une *interrogation générale sur la fiscalité*. Cette interrogation qui porte sur des aspects très concrets, comme par exemple le choix de la matière imposable ou encore l'organisation de l'administration fiscale, devrait conduire, bien que demeurant très technique, à *renouveler les diverses philosophies de l'impôt* (et notamment l'idée de justice fiscale) qui se sont transmises de génération en génération, en donnant au fil des siècles une image sinon séduisante du moins acceptable de la fiscalité.

Si dans le contexte actuel *l'urgence d'une réforme fiscale* apparaît comme un souhait de plus en plus partagé, il s'avère en même temps que *le sens* profond de celle-ci est d'autant plus difficile à définir qu'il n'existe pas, après l'effondrement des grandes idéologies classiques, de représentation cohérente du fonctionnement social, pas plus qu'il n'est proposé un véritable projet mobilisateur. Ce sont plutôt l'indécision, l'incertitude qui dominent aujourd'hui, dans une vision à la fois éclatée et interrelationnelle d'un univers globalisé dont il apparaît difficile de maîtriser le sens et la direction. Tout se passe comme si, finalement, la complexité économique et sociale semblait interdire la conception de tout projet d'envergure et ramener toute innovation ou réflexion à des niveaux limités et étroits, de sorte que seuls des microchangements deviennent envisageables. Il n'est dès lors pas étonnant que dans un tel contexte la fiscalité puisse finir par apparaître tantôt comme totalement ingérable, tantôt comme dépourvue de cadres directeurs comme semblent le suggérer les hésitations et les doutes qui se révèlent aussi bien du côté des acteurs politiques que de celui des économistes ou des juristes à propos du bien-fondé ou non de principes ou

3. J. Schumpeter, *Impérialisme et classes sociales*, éd. de Minuit, 1972.

de techniques tels que par exemple les notions de capacité contributive⁴, de progressivité de l'impôt, d'égalité devant l'impôt...

Une observation attentive des réformes fiscales effectuées depuis environ une trentaine d'années sur l'ensemble de la planète, ainsi que des propositions de réformes encore à l'état de projet, amène en effet, sans être excessif, à estimer que nous nous trouvons non pas à l'aube d'une révolution fiscale universelle mais en présence d'une métamorphose allant dans le sens d'une libéralisation du droit et de l'administration fiscale, ce qui pourrait bien bouleverser notre conception de l'impôt et de sa réalité au cours des prochaines années. Au vu de ces évolutions, on peut se demander comment se présentera la fiscalité dans la société de demain. C'est là une interrogation que connaissent déjà les pays en développement qui, intégrant le marché économique international, doivent faire appel à des ressources propres autres que les droits de douane. Mais c'est aussi à cette même interrogation que seront confrontés dans un plus ou moins proche avenir les pays développés. En effet, la probabilité est grande que le produit des impôts que nous qualifions d'impôts à grand rendement soit voué à diminuer dans les prochaines années.

C'est pourquoi il s'avère urgent d'*inventer une fiscalité pour le XXI^e siècle, de donner un nouveau sens à l'impôt*. Le temps est en effet venu de s'interroger sur la pertinence, et plus encore sur l'avenir de nos systèmes fiscaux qui pourraient bien se révéler progressivement obsolètes au cours des prochaines années. Un examen attentif fait aisément apparaître l'écart qui va se creusant entre d'un côté l'ampleur des enjeux concernant la réforme de la fiscalité et de l'autre l'approche technicienne, réductrice, qui trop souvent en est faite.

On l'a dit, la fiscalité est un fait social, économique et politique qui n'est réductible à aucun de ces champs. *Expression d'un lien social*, elle ne doit pas, comme c'est trop fréquemment le cas, être considérée d'un point de vue purement instrumental. *À moins – et c'est une hypothèse qui ne peut être exclue du fait des difficultés financières que rencontre l'État depuis plusieurs décennies ainsi que de la culture d'entreprise qui en imprègne la gestion – que l'impôt ne laisse une place de plus en plus grande à la redevance, et finalement au prix du service rendu par le secteur public*⁵. À ces redevances pourraient être associés des impôts dont les bases apparaissent encore tangibles et non délocalisables, les impôts fonciers. Il faudrait alors relire, ou lire, Henry George ou Paul Leroy-Beaulieu, Pierre-Joseph Proudhon et bien d'autres auteurs du XIX^e siècle pour comprendre l'impasse dans laquelle nous risquons de nous engager⁶. Une telle évolution serait un spectaculaire retour de l'Histoire, *le retour vers une forme et une image primitive de la fiscalité, on*

4. Cf. M. Bouvier, « La notion de capacité contributive des contribuables dans la société post moderne », in RFFP n° 100, 2007.

5. Ce qui est parfois présenté comme une façon de résoudre la question de l'évasion fiscale ainsi que de faire prendre conscience au citoyen du coût des services publics. Lorsque le bien ou le service rendu ne permettrait pas l'établissement d'un prix, alors l'impôt foncier ou l'impôt sur la dépense pourraient être utilisés. Pour de plus amples développements, cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, LGDJ 2012, 11^e édition.

6. Sur ces auteurs, cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 11^e éd., LGDJ, 2012.

*veut dire le tribut*⁷. En même temps, cette *transformation de la relation fiscale en relation marchande*, en faisant glisser le citoyen de l'état de contribuable à celui de client, renouerait avec une conception de l'impôt qui le représente comme une contrepartie⁸ dans le cadre d'un échange.

Une telle évolution aurait bien entendu comme conséquence de modifier grandement le sens de l'impôt. Or si l'on estime qu'il faut maintenir une participation matérielle de chacun à la réalisation d'un intérêt général, autrement dit d'un lien social, alors, il convient de mettre en évidence les représentations qui en sont faites aujourd'hui. *La fiscalité ne peut plus continuer à être analysée et bâtie à travers une grille de pensée au sein de laquelle se mêlent, sans jamais être explicitement identifiées, des théories ou des idéologies souvent contradictoires* qui ne parviennent plus à interpréter de manière cohérente l'impôt et sa réforme dans le contexte nouveau qui est le leur. Il en résulte *des explications inintelligibles pour les citoyens*.

C'est la raison pour laquelle *le besoin d'une réflexion scientifique d'ensemble s'avère particulièrement nécessaire*. Il doit s'agir d'une réflexion menée patiemment, au-delà de toute forme d'*a priori*, et qui n'isole pas l'impôt du contexte en pleine mutation qui est le sien dans la mesure où les défis que pose la fiscalité sont étroitement liés aux transformations présentes et à venir de nos sociétés. Or on doit regretter que les politiques et les réformes fiscales demeurent largement en retrait par rapport à ces évolutions. C'est bien pourquoi *il nous semble aujourd'hui crucial d'œuvrer à la renaissance de la Théorie de l'impôt*, ce qui implique de parvenir à se dégager d'habitudes intellectuelles consistant à adopter une attitude intégralement positiviste par rapport à la fiscalité. Une telle optique pourrait, au premier abord, paraître secondaire ou mineure, tant les théories semblent souvent éloignées de la réalité, et difficilement utilisables par les décideurs politiques ou les praticiens. Cette manière de considérer la question est cependant trop hâtive. Elle est notamment démentie par le fait que *les situations ont toujours besoin d'être rendues intelligibles* et par conséquent interprétées. Il ne faut pas oublier que les faits ne sont jamais « bruts » et qu'ils sont toujours perçus et analysés à travers *un cadre conceptuel* plus ou moins consciemment accepté. La fiscalité ne saurait échapper à ce *processus qui conjugue le besoin de comprendre et d'expliquer avec le souci d'agir*. Et puis, on le sait, dans la société d'aujourd'hui conceptualiser, penser, s'avère plus que jamais hautement opérationnel.

La voie n'est pas facile car il s'agit de savoir *résister aux pressions implicites d'un environnement général qui fait prédominer une approche technique, voire idéologique, de l'impôt*. Cette approche est intimement liée au souci des dirigeants de répondre quasiment en temps réel aux problèmes budgétaires particulièrement difficiles aujourd'hui que pose la fiscalité aux institutions publiques ou privées. Mais qu'on ne s'y trompe pas ; il ne saurait être question pour autant de quitter le terrain de la technique ; d'une part parce que la fiscalité est un champ qui ne le permet pas, d'autre part parce que l'objectif doit plutôt être de mieux intégrer celle-ci à une réflexion fondamentale.

7. Cf. sur ce point, M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, op. cit.

8. Sur la théorie de l'impôt-contrepartie, cf. M. Bouvier, *ibid*.

Autrement dit, il est indispensable de refonder une fiscalité pour le XXI^e siècle à peine de laisser, par sentiment d'impuissance ou par idéologie, les contraintes budgétaires en déterminer l'avenir. Et pour ce faire, il convient d'avoir pleinement conscience que la mondialisation ainsi que les nouvelles technologies pèsent considérablement sur l'avenir de l'impôt. En effet un système fiscal ne peut fonctionner qu'à l'intérieur d'un espace stable et circonscrit au sein duquel des règles communes sont acceptées et partagées. En revanche, lorsque le contribuable comme la matière imposable deviennent mobiles et quasiment insaisissables de nouvelles attitudes apparaissent inévitablement, et gérer son impôt jusqu'à en faire disparaître le poids en vient à faire partie de la stratégie individuelle ou collective⁹.

Or, il faut se rappeler que c'est à travers l'image d'un *État aux frontières bien définies*¹⁰ que s'est forgée *une symbolique fiscale largement acceptée* et partagée, celle d'une contribution nécessaire à l'organisation de la vie collective et juste car payée selon les capacités contributives de chacun.

L'enjeu que représente la réforme de l'impôt est donc d'importance. Il est même essentiel dès lors qu'*il relève d'un véritable choix de société*. Il serait à cet égard éminemment souhaitable qu'il fasse l'objet d'un *débat public transnational* au lieu d'être réglé dans le seul cadre de commissions d'experts nationaux ou internationaux. En effet, il s'agit fondamentalement de définir une *conception nouvelle* de la réalité fiscale, une conception qui certes ne peut être que relative à une époque donnée et pour une population donnée. Cela s'avère d'autant plus urgent que l'on assiste aujourd'hui à une sorte de dérive vers ce que l'on pourrait qualifier de *nouveau Moyen Âge fiscal*, une situation qui résulte de réponses données au coup par coup aux problèmes et qui exacerbe les attitudes corporatistes¹¹ ou génère des féodalités¹². D'où l'enjeu renouvelé d'une vision et d'une pratique de la fiscalité adaptées à la société contemporaine, en particulier au regard de ces deux terrains essentiels que sont *la justice et l'égalité fiscales*. L'effet déclencheur pourrait être la prise de conscience du risque de déséquilibre international que représente la pauvreté de certaines régions du monde ou encore le danger de voir la planète s'asphyxier sous les effets de la pollution. De telles raisons pourraient rendre plausible l'idée de *bâtir un espace fiscal transnational homogène durable* au sein duquel un même impôt serait accepté, consenti, et géré selon des procédures identiques tant en ce qui concerne l'assiette que le recouvrement et le contrôle.

C'est en définitive une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, et ce en vue de dégager les principes d'une stratégie et d'une éthique fiscale partagée. Il s'agit autrement dit de *refonder une philosophie de l'impôt pour réinventer des techniques d'imposition*.

Prendre cette direction suppose préalablement d'appréhender les éléments qui fondent la légitimité de l'impôt (Chapitre 1). Il importe ensuite d'en identifier les acteurs et structures (Chapitre 2) avant d'en venir enfin aux problèmes que posent l'adaptation et la modernisation de l'impôt (Chapitre 3).

9. Cf. M. Bouchareb, *La fraude fiscale au Maroc*, Rabat, 2006.

10. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972 (2 tomes).

11. Cf. N. Bensouda, *Analyse de la décision fiscale au Maroc*, éd. La croisée des chemins, 2009.

12. Cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, op. cit.

Chapitre 1

Les fondements de la légitimité de l'impôt

592. La question de la légitimité de l'impôt n'est généralement pas abordée de front dans les études fiscales et financières. Il est vrai que la fiscalité qui peut être critiquée au regard de telle ou telle de ses composantes, de ses pratiques ou de ses procédures, est dans l'ensemble acceptée comme une nécessité, un devoir inhérent à toute forme organisée de vie en société. Le principe de l'impôt paraît surtout aller de soi dans la mesure où il existe des dépenses d'intérêt général qu'il faut bien couvrir. Ainsi que le soulignait G. Jèze, « il y a entre l'impôt et les dépenses, une relation tellement étroite que l'on peut dire que la dépense d'intérêt général est le fondement et la mesure de l'impôt moderne »¹.

De ce point de vue, la fiscalité tirerait avant tout sa légitimité de considérations financières la plaçant au premier rang des ressources publiques par rapport à toutes les autres catégories, telles par exemple que l'emprunt ou encore les recettes tirées de l'exploitation du patrimoine. Mais la supériorité de l'impôt, comme nombre d'auteurs l'ont exprimé depuis le XIX^e siècle, est aussi qu'il formerait barrage contre toute dérive hors des cadres du libéralisme tant que le prélèvement demeure dans des limites raisonnables.

Ces justifications financières et économiques paraissent cependant bien insuffisantes compte tenu du caractère en réalité complexe et contradictoire de la fiscalité. Aussi est-il indispensable de s'interroger sur les fondements de la légitimité de l'impôt qui comporte différents aspects : la légitimité sociologique (Section 1), la légitimité politique (Section 2), la légitimité juridique (Section 3).

Section 1

La légitimité sociologique de l'impôt : le consentement à l'impôt

593. La légitimité sociologique de l'impôt réside dans le consentement à l'impôt. Consentir à l'impôt, c'est d'abord et avant tout en accepter le principe. Cette acceptation, qui s'enracine dans des origines anciennes (§ 1), a depuis longtemps fait l'objet de tentatives de légitimations théoriques (§ 2).

1. G. Jèze, *Cours de Finances Publiques*, Giard, 1931.

§ 1. Les origines du consentement à l'impôt

594. Les origines du consentement à l'impôt se confondent avec celles de l'impôt lui-même, comme avec celles du pouvoir politique. À cet égard les recherches effectuées en anthropologie contribuent à éclairer les rapports qu'ont pu entretenir la fiscalité et l'État dès leurs origines. Elles sont, il est vrai, partagées entre deux grands types d'approches, l'une empreinte d'« économie », l'autre mettant plutôt au premier plan les aspects politiques et religieux. Mais dans les deux approches, les fondements de la légitimité fiscale apparaissent indissociables des origines de l'impôt lui-même.

A Les origines économiques de l'impôt et de l'État

595. La théorie la plus communément rencontrée concernant les origines de l'impôt et de l'État procède d'une vision purement économiste. Elle fait l'hypothèse, en effet, que le premier engendrerait la naissance du second lorsque la communauté primitive serait parvenue à dégager un surplus économique et que celui-ci aurait été immédiatement et régulièrement capté par un groupe qui, s'il ne l'était pas jusqu'alors (cas des conquérants), se situe d'une façon extérieure au reste de la communauté.

Il ressort ainsi des travaux de nombre d'anthropologues que l'État serait né à partir du moment où les sociétés se sont sédentarisées en passant du stade de la cueillette et de la chasse à celui de l'agriculture. Selon ces thèses, c'est en devenant peu à peu statiques que les communautés primitives se métamorphoseraient en sociétés étatiques, notamment parce qu'« avec ce type d'activité répétitive et cyclique se développent le maintien de la cohésion de la cellule productive, l'organisation de la reproduction et de sa protection »². Mais la pleine stabilité ne serait atteinte qu'au moment où le groupe parvient à se passer totalement de la chasse ou de la cueillette, lorsque la production agricole devient suffisante pour nourrir les populations pendant les périodes creuses ou pendant celles où sécheresse ou intempéries n'ont pas permis la culture. Parvenir à un tel stade signifie bien sûr être en mesure de stocker des denrées alimentaires et notamment d'enranger les céréales³.

Si l'apparition d'une économie agricole sédentaire est relevée par tous ces auteurs comme un élément fondamental dans la naissance de l'État, elle n'est pas jugée toutefois suffisante. L'importance est soulignée par eux de *l'instauration par une partie de la communauté ou par une autre communauté, du paiement d'un tribut, d'un prélèvement obligatoire et régulier*, différent du pillage, qui va permettre la constitution progressive d'une armée et d'une administration, et finalement d'un pouvoir affirmant sa domination par la possession du monopole de la violence (qui est, on le sait, selon Max Weber la caractéristique de l'État). Tel est également le sentiment de G. Ardant qui relève que le prélèvement de tout ou partie du surproduit économique aurait pu se perpétuer sous forme de pillages épisodiques mais que très vite « les conquérants se

2. C. Meillassoux, *Femmes, greniers et capitaux*, Maspero, 1979.

3. A. Leroi-Gourhan, *Le geste et la parole*, t. 2, Albin Michel, 1979.

rendirent compte qu'il valait mieux substituer à un prélèvement désordonné, la perception d'un tribut en définitive plus productif »⁴.

Ajoutant encore que « l'histoire traditionnelle et les documents qui se présentent au fur et à mesure que nous descendons le cours du temps semblent lier assez nettement la création d'États puissants à l'apparition et au développement de l'impôt »⁵, l'auteur affirme là un point de vue selon lequel le développement économique serait fondamental au regard de la naissance de l'impôt et de l'État. C'est aussi ce même point de vue « économiste » que l'on retrouve chez nombre de chercheurs qui, quelle que soit la philosophie à laquelle ils peuvent adhérer, s'accordent sur l'idée que les communautés primitives seraient des communautés sans État parce qu'y régnerait en leur sein le paupérisme et que par conséquent aucun surproduit ne pourrait y exister. En effet, et toujours selon la même idée, la naissance de ce surproduit serait conditionnée par l'émergence d'un surtravail lié ou non à un perfectionnement des moyens de production ou de l'organisation des tâches.

Or, ce type d'approche qui repose entièrement sur une analyse économiste, semble remis en cause par les travaux de ceux des anthropologues⁶ qui se refusent à considérer, d'une part que les sociétés primitives seraient des sociétés de pénurie, d'autre part que le pouvoir s'associerait forcément à la violence, affirmant même que le politique est primordial et qu'il y a toujours du religieux sous le politique.

B Les fondements politiques et religieux de l'impôt

1. L'homme, débiteur des dieux

596. Déjà, M. Mauss, dans son célèbre *Essai sur le don*⁷, insistait sur le fait que si l'échange de biens relève au fond de l'intérêt économique, il engendre toutefois la naissance d'une structure politique, d'une hiérarchie de pouvoirs. Plus encore, l'auteur se montrait persuadé qu'interviendrait également dans la transaction le phénomène religieux. En effet, soulignait-il, « accepter quelque chose de quelqu'un, c'est accepter quelque chose de son essence spirituelle, de son âme ; la conservation de cette chose serait dangereuse et mortelle »⁸ ; de là cette nécessité de faire des cadeaux mais aussi d'en recevoir. C'est donc également avec le monde surnaturel, invisible, qu'auraient lieu les transactions : « On croit que c'est aux dieux qu'il faut acheter et que les dieux savent rendre le prix des choses »⁹ ; ainsi, « avant de couper « son » bois, avant de gratter même « sa » terre, de planter le poteau de « sa » maison, il faut payer les dieux »¹⁰. Or à partir du moment où, comme le faisait remarquer M. Mauss, « il n'est plus besoin du support humain, l'on voit comment on peut amorcer ici une théorie

4. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972.

5. G. Ardant, *op. cit.*

6. Cf. en particulier les travaux de M. Sahlins et P. Clastres.

7. M. Mauss, in *Sociologie et anthropologie*, PUF, 1978.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

et une histoire du sacrifice-contrat », sachant que « ces dieux qui donnent et rendent sont là pour donner une grande chose à la place de la petite »¹¹.

Débitrice à vie du monde invisible, telle serait donc finalement la caractéristique profonde de l'existence humaine ; l'homme serait « de naissance débiteur des dieux, des ancêtres et de la mort »¹². Et c'est bien pourquoi cette dette et l'action qui tend à vouloir la combler, représenteraient un élément fondamental du fonctionnement, voire même de l'évolution des sociétés, la dette devant être vue comme « une notion qui doit être rapportée en dernier ressort à l'anthropologie : c'est dans le nœud de la dette que s'entrelacent de la façon la plus étroite les jeux des forces économiques, les structures sociales et les représentations religieuses. Elle est la forme prototypique du lien social¹³ ». C'est, autrement dit, cette séparation posée dès les temps les plus anciens entre les hommes et les dieux qui serait plus largement fondamentale quant à la structuration de la vie sociale que tout autre clivage opposant des groupes sociaux entre eux – par exemple, la séparation entre classes sociales. Et dans cette approche, c'est le fait de se penser déterminé par un ordre et par un sens produit par les dieux qui constituerait l'origine profonde des constructions institutionnelles les plus sophistiquées.

Aussi bien, accéder à la vraie réalité, à celle du monde invisible, à l'éternité, à la puissance, quitte à payer de sa personne, telle serait la finalité profonde du sacrifice, pour s'essayer à combler une fois pour toutes cette séparation, reconstituer l'âge d'or, la communauté initiale, rebâtir l'univers sacré du commencement des temps, s'initier enfin à une symbolique du monde, celle d'un univers solidaire, cohérent et intelligible. Certes, si l'on doit admettre que les hommes sont perpétuellement en proie à des nécessités économiques et à des contraintes matérielles, ils n'en assumeraient pas moins cet état de fait à travers des schémas culturels signifiants, symboliques. La « qualité distinctive de l'homme étant non pas le fait qu'il doit vivre dans un monde matériel, condition qu'il partage avec tous les organismes, mais le fait qu'il vit conformément à un système signifiant qu'il a lui-même forgé, ce en quoi il est unique »¹⁴. La vie en société, les institutions, se fonderaient ainsi sur des images qui, articulées entre elles, constituent une symbolique¹⁵ conférant un sens à l'existence des individus¹⁶. Et le rituel sacrificiel pourrait être précisément considéré comme introduction à cette symbolique, comme le moyen pour les hommes de s'acquitter d'une dette particulière, celle du sens profond de l'univers.

11. *Ibid.*

12. Ch. Malamoud, « La dette », *Purusartha*, n° 4, 1980.

13. *Ibid.*

14. M. Sahlins, *Au cœur des sociétés*, Gallimard, 1980.

15. Cf. D. Sperber, *Le symbolisme en général*, Hermann, 1974.

16. Cf. à ce sujet E. G. Humbert, « Le prix du symbole », *Cahiers de psychologie jungienne*, n° 25, 1980. V. également C.-G. Jung, *Les racines de la conscience*, Buchet-Chastel, 1978 : « Jamais l'humanité n'a manqué d'images puissantes offrant une protection magique contre la vie angoissante des profondeurs de l'âme ».

2. Le sacrifice fiscal

597. Tout ceci nous renvoie à des questions qui peuvent apparaître bien abstraites eu égard aux aspects très concrets que revêt l'impôt depuis les âges les plus éloignés. Cependant, si l'on considère la manière selon laquelle s'est peu à peu installé le prélèvement fiscal, et plus largement l'institution étatique à laquelle, le fait est maintenant bien admis, il est étroitement lié, ne peut-on déceler un rapport de continuité entre le rituel sacrificiel et la fiscalité ? On précisera qu'il ne s'agit pas bien entendu de succomber à la magie des mots et de vouloir déduire d'une expression, celle de « sacrifice fiscal », qui d'ailleurs est apparue fort tard, qu'une filiation linguistique suffirait à démontrer les origines du phénomène.

a) *L'apport de l'anthropologie*

598. Il semble intéressant de vérifier et de poursuivre les hypothèses émises par certains anthropologues, tels que Pierre Clastres, ou sociologues tels que Marcel Gauchet, selon lesquels d'une part, c'est le phénomène politique qui serait essentiel, avec pour corollaire cette idée qu'« au cœur de la relation de pouvoir s'établit la relation de dette »¹⁷, d'autre part, que la « clé du problème de l'État est à rechercher du côté des racines profondes du fait religieux »¹⁸. Comment est-on passé de la communauté primitive qui, selon ces auteurs, fonctionnerait selon des principes visant à interdire la constitution d'un pouvoir coercitif séparé et au sein de laquelle régnerait la réciprocité des échanges, à la société étatique caractérisée par « la terreur de la dette »¹⁹. Faisant allusion aux théories économistes développées plus haut, P. Clastres affirme que « c'est bien là, en effet, qu'elle s'inscrit la différence entre le sauvage amazonien et l'Indien de l'empire Inca. Le premier produit en somme pour vivre, tandis que le second travaille, en plus, pour faire vivre les autres, ceux qui ne travaillent pas, les maîtres qui lui disent : il faut payer ce que tu nous dois, il faut éternellement rembourser ta dette à notre égard »²⁰. En somme, et l'auteur reprend sur ce point les thèses soutenues par M. Sahlins, il n'existerait pas de surtravail au sein des sociétés primitives, bien qu'il y ait un surplus économique ; ces sociétés ne seraient pas des sociétés de pénurie, les individus y travailleraient assez pour combler leurs besoins. Le surplus étant consommé sous forme d'offrandes et de sacrifices, de dons et contre-dons, et ce à des fins politiques, c'est ce qui expliquerait que le chef se trouverait perpétuellement débiteur de la société ; « cette dette, il ne peut jamais s'en acquitter, le temps du moins qu'il veut continuer à être le leader »²¹. Et c'est parce que la société refuserait une séparation du pouvoir que cette relation de dette existerait avec le chef. C'est la tribu qui détient un pouvoir sur son chef et non l'inverse ; c'est parce que le chef est endetté qu'il ne

17. P. Clastres, préface à l'ouvrage de M. Sahlins, *Âge de pierre, âge d'abondance*, Gallimard, 1978.

18. M. Gauchet, « La dette du sens et les racines de l'État », *Libre*, Payot, 1977.

19. P. Clastres, *La société contre l'État*, Minuit, 1974.

20. *Ibid.*

21. In préface à M. Sahlins, *op. cit.*

peut y avoir de pouvoir séparé. La dette serait donc « immanente au social »²² et selon le sens de celle-ci varierait la structuration du pouvoir. Lorsque le chef est lui-même débiteur, la société est homogène ; c'est le corps social qui détient collectivement le pouvoir, le leader ne tirant de sa position que du prestige²³. Dans ce cas, le pouvoir n'a rien de coercitif ni de violent. En revanche, lorsque la société devient débitrice vis-à-vis de la chefferie, existerait alors le signe d'une division du corps social, le pouvoir ne faisant plus qu'un avec le chef. Autrement dit, « ceux qui dans une société quelle qu'elle soit, détiennent le pouvoir, marquent sa réalité et prouvent qu'ils l'exercent en imposant à ceux qui le subissent le paiement du tribut... signe et vérité du pouvoir, la dette traverse de part en part le champ du politique »²⁴.

La question qui se pose néanmoins est celle de la cause de ce basculement, étant entendu que l'explication « économiste » n'est pas suffisante dans la mesure où il n'existerait pas de surtravail, que les individus ne seraient pas poussés par la recherche d'un rendement meilleur générateur de profits. Pour M. Gauchet, la réponse à cette question impose d'abord de « comprendre pourquoi les hommes se sont universellement voulus débiteurs, pourquoi les sociétés ont aussi obstinément pensé que leurs raisons d'être dépendaient d'autres choses qu'elles »²⁵. Le clivage qui peut alors apparaître essentiel est celui qui se dessine entre les hommes et l'au-delà des hommes, entre le naturel et le surnaturel. De même pourrait être fondamentale la croyance selon laquelle l'ordre social prend sa source du côté de l'invisible, la conviction profonde que les dieux sont source de sens et que par conséquent, les hommes leur sont, à cet égard, éternellement débiteurs, qu'ils doivent à une réalité qui leur est extérieure le fait d'être en société, et que le pouvoir de décision se situe dans un « ailleurs » dont il convient de s'attacher les faveurs.

Selon une telle analyse, le fondement des sociétés serait ainsi extérieur aux individus et bien antérieur à la constitution de l'État ; c'est seulement à un moment donné que celui-ci viendrait se substituer aux divinités, instaurant alors un clivage entre la société et le groupe d'hommes détenant le pouvoir. À la coupure hommes/dieux serait venue se substituer la coupure hommes/hommes ; ce qui fait dire à M. Gauchet que « l'État, c'est le nouveau visage d'une séparation qui traverserait déjà la société »²⁶ mais qui ferait aussi que devenant source du sens social, l'État se verrait paré des attributs de la (ou des) divinités. Si diverses hypothèses peuvent être faites en ce qui concerne un tel glissement, (Pierre Clastres avait notamment émis celle de la guerre²⁷), peut-être conviendrait-il, à ce propos, d'explorer plus à fond les liens susceptibles de s'établir entre le rituel sacrificiel et l'impôt, ou encore, les voies par lesquelles

22. *Ibid.*

23. Le chef est sans pouvoir, « il est pour l'essentiel commis à prendre en charge et à assumer la volonté de la société d'apparaître comme une totalité une », P. Clastres, *Recherches d'anthropologie politique*, Seuil, 1980.

24. In préface à M. Sahlins, *op. cit.*

25. M. Gauchet, *op. cit.*

26. *Ibid.*

27. « La guerre recèle-t-elle en soi la possibilité de ce que toute société primitive s'attache, par essence, à conjurer : à savoir, la division du corps social en Maîtres (la minorité guerrière) et Sujets (le reste de la société) » P. Clastres, in *Libre*, 77-2, Payot, 1977.

le sacrifice aurait pu se laïciser sous la forme de l'impôt et laïciser ainsi les relations d'échange et de soumission qui caractérisent la césure homme/dieux, ou inversement, conférer un sens religieux à l'impôt et aux hommes qui le pré-lèvent²⁸.

L'hypothèse selon laquelle le passage à l'État a pu se faire dans le sens religieux-politique, par le biais d'une confusion progressive du rituel sacrificiel, d'une indifférenciation des rôles politiques et religieux, n'est sans doute pas à écarter. Mais peut-être aussi doit-on suivre C.-G. Jung lorsqu'il estime que les hommes sont en partie déterminés par un inconscient collectif qui véhicule tout un univers mythologique²⁹.

b) *L'apport de l'histoire des religions*

599. L'histoire des religions semble venir compléter heureusement les travaux de l'anthropologie. Selon cette discipline, la notion de personne est au cœur des croyances religieuses. Dans celle-ci, l'homme conçu comme un microcosmos, un modèle réduit de l'univers – il s'identifie à lui – est porteur d'un sens absolu. Mais le passage du profane au sacré, l'intelligence de ce sens absolu, ne serait possible que par un sacrifice de soi-même, par un détachement total des choses matérielles, que la mort seule permet d'atteindre lorsque celle-ci est en même temps sacrifice suprême et volontaire de soi au monde de l'invisible. Acquérir la puissance pour l'homme religieux, ce n'est pas acquérir un pouvoir temporel sur les hommes, c'est accéder au sacré, c'est revivre le mythe originel, retourner aux origines du monde, réintégrer l'âge d'or, le paradis perdu. Or, l'homme doit payer pour cela, il doit racheter sa vie éternelle à travers une reconstitution répétitive de l'harmonie universelle, une redécouverte de la communauté universelle. Dans les religions, le rituel sacrificiel a pour objet, à travers la communion qu'il engendre, de restaurer cet ordre initial, de le faire revivre à dates fixes ; l'affaire est donc d'importance et c'est pourquoi elle est placée entre les mains de « spécialistes » censés posséder la faculté de communiquer avec l'au-delà jusqu'à devenir progressivement les véritables représentants des dieux et recueillir, en leurs noms, les offrandes qui leur sont faites, devenant ainsi eux-mêmes progressivement créanciers de la communauté.

Mais plutôt que leur vie proprement dite, c'est le sacrifice d'une partie de leur travail, de leur production que les hommes peuvent faire aussi pour signifier l'acceptation de leur condition de débiteur. Ce qu'exprime d'ailleurs très nettement ce passage de l'Exode : « L'Éternel parle encore à Moïse en lui déclarant : "Quand tu dénombreras les enfants d'Israël pour en faire le recensement, chacun d'eux donnera à l'Éternel *une rançon pour racheter sa personne...* Tous

28. M. Granet, *La religion des Chinois*, Imago, 1980. Selon l'auteur, « le chef féodal est pourvu d'une majesté religieuse qu'entretiennent des rites journaliers, à savoir l'hommage de ses fidèles : il se nourrit du tribut de leurs offrandes, forme religieuse de l'impôt, il assimile par elles des forces saintes qui émanent de son domaine et se pénètre ainsi de l'essence caractéristique de sa seigneurie. Comme en tout lieu, on ne donne au seigneur que pour recevoir : les fidèles, en mangeant ses restes, se procurent une parcelle de la Puissance réalisée par leur effort commun ».

29. « L'inconscient est l'intermédiaire universel entre les hommes. Il est à certains égards, l'Un qui embrasse tous les hommes, ou l'unique psychisme commun à tous », C.-G. Jung, *Les racines de la conscience*, Buchet-Chastel, 1978.

ceux qui seront compris dans le dénombrement donneront 1/2 sicle d'après la valeur du sicle du sanctuaire... 1/2 sicle sera donc l'offrande prélevée pour l'Éternel... il sera pour les Israélites devant l'Éternel, un souvenir, un gage de la rançon de vos personnes" ».

Que l'offrande soit en nature ou en monnaie, qu'il y ait modification de la matérialisation du sacrifice, le fond reste le même, l'homme fait toujours présent de sa personne ou plutôt de sa vie. Pour Louis Dumont en effet, « la monnaie représente tout simplement, ou avant tout, la vie ou ce qui est à peu près la même chose, les ancêtres »³⁰. Dans la mesure où, selon l'auteur, la vie constitue la valeur universelle sur laquelle repose le système social, la monnaie, en symbolisant celle-ci peut devenir l'équivalent général admis par tous parce qu'elle symbolise ce que tous admettent comme essentiel. Le passage au paiement de l'impôt en monnaie n'obérerait ainsi en rien le caractère sacré de la transaction.

La filiation que paraît entretenir l'impôt avec le rituel sacrificiel peut conduire à le considérer comme une sorte de fil d'Ariane susceptible, dans une certaine mesure, de nous guider vers les racines les plus secrètes de l'État et de l'échange économique. Mais plus encore, et parce qu'il est affirmation à intervalles réguliers de la cohésion de la communauté, il pourrait davantage remplir une fonction symbolique intégratrice au sein d'un ordre universel transcendant toute forme d'organisation sociale. N'y aurait-il pas en filigrane derrière l'impôt, d'un côté le besoin de constituer une communauté universelle (alors, plus qu'un fondement de l'État, l'impôt s'inscrirait dans la vision absolue et totalisante de l'Institution telle que l'a admirablement conçue G. Renard³¹), mais aussi, et les nombreuses révoltes qui ont marqué son histoire en témoignent, le besoin de s'opposer à cet universel au nom d'un accomplissement individuel rompant avec les traditions les plus anciennes. Tel est le paradoxe que l'anthropologie et la science des religions peuvent nous aider à comprendre.

§2. Les théories modernes du consentement à l'impôt : l'échange et la solidarité

600. Le monde moderne, en rompant ses liens avec les traditions religieuses antérieures et en mettant au premier plan l'action volontaire et raisonnable de l'individu, a dû concevoir de nouvelles représentations de la société. C'est dans ce mouvement que des théories se sont appliquées à vouloir fonder l'impôt, à en justifier la fonction : la théorie de l'impôt-échange et la théorie de l'impôt-solidarité.

Parce qu'il est un phénomène social, l'impôt n'est pas indépendant des représentations de la société et de l'État qui s'expriment à un moment donné. Aussi rencontre-t-on dans ces deux théories deux grandes expressions idéologiques de l'impôt, la première d'essence libérale, la seconde d'essence communautariste, qui s'efforcent soit d'en justifier l'existence et l'intégration

30. L. Dumont, *Essais sur l'individualisme*, Seuil, 1983.

31. Cf. à ce sujet, M. Bouvier, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986.

dans le système social, soit d'en proposer des formes nouvelles correspondant à un projet différent de société. Dans ces deux théories, la nécessité de la fiscalité n'est pas mise en cause ; seules les formes qu'elle peut prendre diffèrent selon les valeurs et les logiques qui sous-tendent la conception de l'organisation de la vie collective. Aussi ces théories participent-elles toutes deux d'un renforcement du consentement à l'impôt et sont toutes deux productrices d'une « légitimité fiscale républicaine »³² qui « repose sur l'idée que la vie en société organisée procure des avantages et qu'il faut donc en payer le coût »³³. Néanmoins, et comme l'écrit très justement le Doyen Vedel, « la proposition comporte à vrai dire deux lectures. La première met l'accent sur le prix et se réfère à la justice commutative... L'autre lecture, plus démocratique, refuse l'idée d'une équivalence trait pour trait des avantages de la vie en société et de l'impôt acquitté par chacun. C'est le fait social lui-même qui engendre la nécessité de l'impôt en dehors de tout processus contractuel et la répartition est affaire de justice distributive »³⁴.

Les frontières entre la conception de l'impôt-échange et celle de l'impôt solidarité, très marquées à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, reflétant en cela les clivages très tranchés du moment, sont allées depuis en s'estompant, bien qu'aujourd'hui la première, portée par le renouveau contemporain des thèses libérales, semble connaître un regain d'intérêt.

A Une théorie fiscale libérale : la théorie de l'impôt-échange

601. La conception échangiste de l'impôt, ou encore la thèse de l'*impôt-assurance* ou *impôt-contrepartie*, a prédominé pendant la seconde moitié du XVIII^e et au cours du XIX^e. Elle pose l'impôt comme le prix payé par le contribuable pour la sécurité et les services que lui apporte l'État. On doit la rattacher aux courants contractualistes (ceux du contrat social) selon lesquels un pacte aurait été conclu de manière tacite entre l'individu et l'État, les premiers acceptant d'aliéner une part de leur liberté et de leurs biens en échange d'une garantie de sécurité. D'un tel point de vue, il peut être déduit l'existence d'une sorte de « contrat fiscal » se présentant soit comme un contrat d'assurance, soit comme un contrat de louage d'ouvrage.

Présente dès le XVII^e siècle sous la plume de T. Hobbes ou encore de Vauban, puis au siècle suivant sous celle de J. Locke³⁵, de J.-J. Rousseau³⁶ ou encore d'A. Smith, cette représentation contractuelle de la fiscalité a été parfaitement exprimée par Montesquieu pour qui les impôts sont « une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir

32. G. Vedel, Préface, *RFFP* n° 1-1983.

33. *Ibid.*

34. G. Vedel, in *Rev. cit.*

35. Pour J. Locke, *L'impôt est (pour les individus) une contrepartie de la protection de leur vie, leurs biens, leur liberté.*

36. « Le maintien de l'État et du gouvernement exige des frais et de la dépense ; et, comme quiconque accorde la fin ne peut refuser les moyens, il s'ensuit que les membres de la société doivent contribuer de leur bien à son entretien » (J.-J. Rousseau, « Discours sur l'Économie politique », *Encyclopédie*, 1755, in Rousseau, *Œuvres politiques*, Bordas, 1989.)

agréablement »³⁷. On la retrouve également chez les Physiocrates, avec Mirabeau³⁸, Dupont de Nemours ou Turgot³⁹ qui soutiendront ce même point de vue qui sera repris ensuite par l'Assemblée constituante dans son « Adresse aux Français sur la contribution patriotique »⁴⁰.

Mais c'est le courant libéral qui, tout au long du XIX^e et jusqu'à nos jours, va développer la thèse de l'impôt-échange en en faisant d'ailleurs, avec des nuances selon les auteurs, l'une de ses idées-force en matière de fiscalité. Ainsi, E. de Girardin assimile l'impôt à une « prime d'assurance payée par ceux qui possèdent pour s'assurer contre tous les risques de nature à les troubler dans leur possession ou leur jouissance »⁴¹. F. Bastiat quant à lui souligne sous forme de parabole l'aspect d'échange de services du contrat fiscal : « Quand Jacques Bonhomme donne cent sous à un fonctionnaire contre un service réellement utile, c'est exactement comme quand il donne cent sous à un cordonnier contre une paire de souliers... Mais quand Jacques Bonhomme livre cent sous à un fonctionnaire pour n'en recevoir aucun service, c'est comme s'il les livrait à un voleur ».

Depuis quelques années, cette théorie de l'impôt-échange, encore dénommée *théorie du bénéfice*⁴² qui « assimile la prise de décision dans le cadre du secteur public à celle propre aux marchés »,⁴³ connaît un certain renouveau sous l'appellation de *principe d'équivalence*. Selon ce principe, « la répartition de l'impôt se fait en fonction de l'utilité que chacun retire de la consommation des services collectifs ainsi financés »⁴⁴; le postulat est que le contribuable client ne paiera le prix demandé que s'il considère que celui-ci est inférieur à l'avantage qu'il peut retirer du service⁴⁵. On est en présence ici d'une approche économique marginaliste qui trouve une illustration parfaitement éloquente à travers la proposition de « Clarke Tax » exposée par les tenants de l'école américaine du Public Choice⁴⁶.

Selon cette logique, le « phénomène financier fait partie intégrante du phénomène économique général »⁴⁷; il s'agit, comme l'a montré G. Dehove, d'une

37. Montesquieu, *L'esprit des lois*, Livre XII, chap. I, éd. G. F., t. 1, 1979.

38. « L'impôt n'est qu'une avance pour obtenir la protection de l'ordre social », in *Théorie de l'impôt*.

39. « L'impôt est la contribution que la société entière se doit à elle-même pour subvenir à toutes les dépenses publiques ».

40. Ce document, rédigé par Mirabeau en 1789, définit l'impôt comme « une dette commune des citoyens, une espèce de dédommagement et le prix des avantages que la société leur procure ».

41. E. de Girardin, *Questions financières*, Paris, 1858.

42. La théorie du bénéfice, adoptée dès 1896 par H. Wicksell a été précisée en 1919 par E. Lindhal; cf. sur ces points J. Spindler, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.*

43. L. Weber, « De l'intérêt d'un recours accru aux prix publics », in *RFFP* n° 23-1988; l'auteur ajoute que « l'offre et la demande de biens et services publics se décident comme s'il y avait échange volontaire entre l'État et les citoyens ».

44. Cf. G. Gilbert, « Capacités contributives », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, *op. cit.*

45. Cf. G. Dehove, « Science des finances, science économique et science politique », in *Deux siècles de fiscalité française*, Mouton, 1973 (sous la direction de J. Bouvier et J. Wolff).

46. Pour plus de détails, cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, *op. cit.* V. également n° 121.

47. A. di Viti de Marco, cité par G. Dehove, *op. cit.*

« interprétation entièrement économique de la science des finances »⁴⁸ qui aligne les faits financiers et politiques sur les principes devant gouverner le marché selon une théorie particulièrement hégémonique.

Néanmoins, cette thèse de l'impôt-prix n'a cessé d'être discutée depuis la fin du XIX^e siècle, parfois même par ceux qui en furent les plus solides partisans. Ainsi par exemple, P. Leroy-Beaulieu qui, tout en développant cette théorie dans son *Traité de science des finances*, s'attache cependant à en faire ressortir les inconvénients. Nuançant son propos, l'auteur écrit : « Dire que l'impôt est le prix des services rendus par l'État, cela n'est pas toujours exact »⁴⁹, puis, après l'exposition de ces inexactitudes, donne finalement une définition de l'impôt qui combine la notion de prix et celle de solidarité : « l'impôt est le prix des services que rend ou qu'a rendu l'État : il représente en outre la part que chaque citoyen, par l'application du principe de la solidarité nationale, doit supporter dans les charges de toute sorte et de toute origine qui pèsent sur l'État ». Plus tard, E. Allix fera valoir quant à lui l'absence de réelle liberté qui préside au paiement de l'impôt⁵⁰. Plus près de nous, G. Dehove, dans l'immédiat après-guerre, va montrer que les thèses des disciples de Pareto vont à rencontre d'une interprétation aussi étroitement économique de l'impôt⁵¹ en insistant sur sa caractéristique politique essentielle. Plus récemment encore, P. Salin, tout en définissant l'impôt comme « le prix que doivent payer les citoyens en contrepartie des biens et services publics » ajoute tout aussitôt « qu'il se différencie de ceux qui s'établissent sur un marché privé »⁵² et ce pour les raisons suivantes : dans nombre de cas, il est impossible de déterminer le coût du service rendu à chaque contribuable ; le citoyen n'a pas une réelle possibilité de choix tant en ce qui concerne la nature que la quantité de services ; le « prix » n'est pas librement déterminé, il l'est par le décideur public ; l'impôt constitue un paiement obligé ; de nombreux services ne sont pas traduisibles en termes monétaires (défense, culture, justice) ; la logique de la théorie de l'impôt-prix impliquerait, en ce qui concerne les dépenses de caractère social, que les plus démunis soient plus imposés que les plus riches ; une partie des impôts sert à financer des dépenses qui ne font l'objet d'aucun service en retour.

Pierre-Joseph Proudhon, *Théorie de l'impôt*, Paris, 1868

« ... L'impôt, ou pour mieux dire le système des dépenses et des recettes du gouvernement, n'est au fond qu'un échange. Ce que le pouvoir donne aux citoyens en services de toutes sortes doit être l'équivalent exact de ce qu'il leur demandait soit en argent, soit en travail ou en produits.

Tel sera donc notre premier principe, principe dont chacun voit en même temps combien l'application laisse à désirer : l'impôt est un échange.

De même que, pour certaines utilités, l'échange se fait de personne à personne, de famille à famille ; de même, pour certaines autres utilités, l'échange ne se peut faire que des particuliers à une personne collective, qui a nom l'État. L'initiative des agriculteurs,

48. G. Dehove, in *op. cit.*

49. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*, éd. Guillaumin et Cie, 1899, 2 vol., 6^e éd.

50. E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*, éd. Rousseau, 1931.

51. G. Dehove, in *op. cit.*

52. P. Salin, *L'arbitraire fiscal*, Laffont, 1985.

industriels, commerçants, transporteurs, entrepreneurs, ouvriers, commis, etc. etc., suffit à pourvoir à la plupart des besoins de la société. L'intervention du gouvernement dans les transactions et entreprises qui sont du ressort de l'activité personnelle est réprouvée à la fois par la science et par la liberté. Il est démontré depuis longtemps que les régies coûtent beaucoup plus cher que le travail libre autonome. Cependant, il existe des services dont l'initiative, la dépense et la liquidation ne peuvent incomber à tel ou tel en particulier, et qu'il appartient à la collectivité des citoyens de réglementer et de solder. Ces services constituent la spécialité de l'État et sont l'objet de l'impôt.

L'idée de faire du gouvernement, au point de vue de l'impôt, un simple échangeur, est encore assez neuve, malgré nos soixante-dix ans de révolution ; elle est trop en contradiction avec nos mœurs tout empreintes de théosophie et de théocratie, avec nos habitudes de sujétion, pour que je ne lui donne pas ici quelque développement. La théorie et la pratique de l'impôt en dépendent tout entières. Assimiler le pouvoir à une branche de la production est presque une irrévérence, un sacrilège. Mais les affaires ne comportent pas de mysticisme ; elles ont pour formule la balance des comptes, non l'épopée, et quand on persisterait à faire de l'État et du prince qui le représente une émanation de la Divinité, quand les décrets du souverain devraient être pris, selon le vieux style, pour article de foi, il faudrait encore se résigner à le voir traiter, en ce qui concerne l'impôt, non pas selon le respect qu'impose la puissance, mais selon la rigueur de la comptabilité. »

B Une théorie fiscale communautariste : la théorie de l'impôt-solidarité

602. En réaction à la théorie de l'impôt-échange, s'est développée à la fin du XIX^e siècle celle de l'impôt-solidarité.

Les difficultés rencontrées pour conceptualiser le rapport État-citoyens sous la forme d'un rapport producteur/consommateurs, les conséquences sociales d'une telle logique et enfin la négation de toute forme de communauté politique dont elle est porteuse, ont conduit nombre d'auteurs à privilégier l'aspect sacrificiel de l'impôt et à le considérer comme un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social fondé sur l'idée de solidarité.

Né du côté des courants socialistes réformistes mais particulièrement du courant solidariste, le thème de la solidarité ne fut pas pour autant absent des thèses prônées par certains auteurs libéraux⁵³. Le principe s'appuie en effet sur l'idée posée comme objective qu'une société forme un tout dont les éléments sont en interrelations. Si l'un de ces éléments vient à montrer quelque faiblesse, il s'ensuit que c'est l'ensemble qui s'en trouve lui-même affaibli. En conclusion de quoi, il convient de veiller à répartir correctement les richesses si l'on veut éviter des dysfonctionnements⁵⁴.

Rapportée à la fiscalité, cette approche conduit d'une part à vouloir tenir compte de la capacité contributive des contribuables et instituer une

53. Sur ces points, cf. M. Bouvier, *L'État sans politique*, op. cit. ; v. également L. Mehl, P. Beltrame, *Science et technique fiscales*, PUF, 1984.

54. Contrairement à l'idée répandue, l'idéologie solidariste ne met pas la morale en avant mais fait découler sa conception d'une approche qu'elle veut purement scientifique, fondée sur les découvertes des sciences de la nature qui conçoivent les organismes vivants comme des ensembles solidaires.

progressivité de l'impôt, d'autre part à considérer celui-ci comme un instrument de redistribution et d'égalisation.

Prendre en considération la capacité contributive des contribuables, c'est vouloir que le sacrifice demandé soit égal pour tous en rapport de leur « pouvoir économique »⁵⁵. Autrement dit, l'État est certes fondé à exercer une contrainte financière sur les contribuables mais il doit tenir compte de « leur situation économique et financière, indépendamment des avantages qu'ils retirent des prestations publiques »⁵⁶.

Ici, l'image de la communauté familiale est substituée à celle d'une société d'actionnaires. « Chaque membre de la famille doit contribuer aux dépenses de la communauté non pas en raison des bénéfices qu'il en retire... mais d'après ses forces pécuniaires »⁵⁷. Cette communauté familiale, c'est la communauté nationale. L'impôt devient un prélèvement « que la souveraineté exige de l'individu en vertu du principe de la solidarité nationale pour subvenir aux dépenses d'intérêt général et aux charges résultant des dettes de l'État »⁵⁸.

Cette approche communautariste de l'impôt relève directement du principe – posé par J.-J. Rousseau⁵⁹ et qui figure à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – selon lequel « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens à raison de leurs facultés ». Mais cet aspect politique et social de l'impôt, tout autant que financier, s'est trouvé considérablement renforcé lorsqu'à la place de la seule proportionnalité, consistant à affecter un taux fixe, le même pour tous, à la base d'imposition, il va être proposé, en excipant de la théorie économique de l'utilité marginale, un taux évoluant en fonction de la capacité contributive du contribuable⁶⁰ ; chaque franc supplémentaire de revenu entraînant une utilité allant en décroissant, l'égalité du sacrifice suppose que la charge fiscale aille ainsi croissant en fonction de l'élévation du revenu. C'est E. Edgeworth, comme l'a souligné J. Spindler, qui, en 1897, apportera « une justification scientifique » à l'impôt progressif⁶¹.

La thèse de l'impôt-solidarité se présente d'abord comme un procédé équitable d'imposition dans un système politique fondé sur l'État. Bien évidemment, la hauteur du sacrifice fiscal y dépend étroitement des politiques menées et notamment des politiques sociales.

Mais l'impôt peut être également conçu – et ceci est une autre conception de la solidarité – comme un moyen de redistribuer les revenus et d'assurer un

55. Selon les termes de L. Weber, in *RFFP* n° 28, cit.

56. *Ibid.* Encore convient-il de s'entendre sur la définition de l'indicateur de pouvoir économique (revenu, capital, dépense...) devant servir à mesurer cette capacité contributive. Cf. à ce sujet B. Dafflon, L. Weber, *op. cit.*

57. G. Jèze, *Cours de Finances publiques*, Giard, 1931.

58. P. Cauwès cité par E. Allix, in *op. cit.*

59. « L'imposition n'en doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables mais en raison composée de la différence de leurs conditions et du superflu de leurs biens » (J.-J. Rousseau, *op. cit.*).

60. Avec la possibilité d'instituer l'exonération des revenus les plus bas ou des produits de consommation courante.

61. J. Spindler, in *op. cit.*

processus de socialisation de la société. Et c'est dans ce sens que l'ont pensé tous les socialistes réformistes.

L'impôt-solidarité peut encore prendre d'autres directions, par exemple celle de l'*impôt-négatif* qui adopte, mais cette fois en creux, la même logique redistributive pour établir les équilibres économiques nécessaires au bon fonctionnement du marché. La thèse de l'impôt-négatif, on va le voir, combine ainsi une certaine solidarité avec les plus démunis et la privatisation d'une partie au moins du secteur public.

§ 3. L'impôt négatif : un moyen terme entre échange et solidarité⁶²

603. Le principe de l'impôt négatif repose sur l'idée que si « l'État n'a pas à corriger les inégalités engendrées par le fonctionnement des mécanismes du marché, il existe toutefois un certain nombre d'exclus du marché du travail auxquels il se doit de venir en aide »⁶³.

Autrement dit, l'impôt négatif constitue un moyen de redistribution des revenus en direction des plus démunis et s'inscrit dans une politique globale de restructuration du rôle de l'État. L'impôt négatif consiste en une allocation dégressive sur le revenu « destinée à assurer à ses bénéficiaires un revenu minimum garanti »⁶⁴ qui, tout en leur permettant de subsister, ne doit pas les inciter à demeurer oisifs. Aussi, cette allocation doit diminuer lorsque le bénéficiaire accroît ses revenus, par exemple par un travail, sans toutefois que la diminution soit aussi rapide que l'augmentation des suppléments de gains. Il s'agit donc d'un revenu minimum garanti⁶⁵ assorti d'un taux modérateur de prélèvement qui fixe un seuil d'attribution (ou seuil « critique ») et d'un seuil d'imposition à partir duquel un impôt peut être prélevé.

Dans la période récente, l'impôt négatif a connu de nouveaux prolongements avec certains auteurs qui estiment qu'il devrait être versé sans condition aucune (cf. n° 123), mais surtout avec l'institution de la prime pour l'emploi. La PPE constitue un crédit d'impôt destiné à soulager les titulaires de bas revenus atteints de plein fouet par la CSG. Elle consiste, comme toute mesure de ce genre, à préférer donner du pouvoir d'achat aux individus plutôt que de fournir des services collectifs.

Les théories du consentement à l'impôt se caractérisent finalement par la combinaison de plusieurs notions : d'une part celle du sacrifice obligatoire au bien commun, qui implique une redistribution plus ou moins large des richesses, d'autre part celle de l'échange de biens qui permet une plus grande liberté de choix, enfin une combinaison des deux premières.

62. Cf. sur ce point X. Greffe, *L'impôt des pauvres*, Dunod, 1978 ; L. Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1978.

63. J. Percebois, *Économie des finances publiques*, A. Colin, 1991.

64. Cf. *Revue DGI*, n° 31, mars 1976.

65. Dont on trouve une application dans le RMI institué en France en 1988.

Il est intéressant d'observer que dans ses origines les plus lointaines, la fiscalité contient déjà ces deux aspects que sont la solidarité et l'échange et dont les théories de l'impôt développées depuis le XVIII^e siècle jusqu'à nos jours ne font que reprendre la substance. Il est vrai en effet que même dans les temps les plus reculés, lorsque la solidarité qui est souvent synonyme de violence et de contrainte de l'État prédomine, elle se nourrit en même temps des vertus de l'échange. En cela, l'impôt renvoie remarquablement à deux structures essentielles dans le fonctionnement de tout système social, *l'échange et la solidarité.*

Section 2

La légitimité politique de l'impôt : le consentement de l'impôt et l'organisation du pouvoir fiscal

604. Différent du consentement à l'impôt, le consentement *de* l'impôt suppose que la levée du prélèvement soit explicitement acceptée par ceux sur qui en retombe la charge ou par leurs représentants. Ainsi c'est le consentement de l'impôt qui fonde la légitimité politique de ce dernier. Le principe du consentement de l'impôt a eu une portée décisive dans l'évolution des institutions politiques puisqu'il est à l'origine de l'État parlementaire. Comme l'ont souligné avec d'autres L. Trotabas et J.-M. Cotteret, « l'histoire enseigne que nos institutions politiques sont fondées sur le consentement de l'impôt, c'est-à-dire sur l'intervention pratiquement nécessaire du Parlement, représentant les contribuables pour établir l'impôt »⁶⁶.

§ 1. La genèse du consentement de l'impôt et de l'État parlementaire démocratique⁶⁷

605. Le consentement de l'impôt et la constitution progressive des États parlementaires démocratiques sont étroitement liés. En effet, l'histoire montre que ces derniers ont été le produit d'une lente évolution qui s'est amorcée à partir du moment où le suzerain, incapable de couvrir avec les revenus de son domaine les charges, le plus souvent d'ordre militaire, qui étaient les siennes, a dû négocier avec les divers ordres composant la société la levée extraordinaire de subsides qui, progressivement, sont devenus réguliers. Dans l'incapacité d'obliger par la force les sujets à subvenir, en partie au moins, aux besoins de leur royaume, les souverains se sont vu dans l'obligation de les réunir d'abord ponctuellement lorsque la nécessité se faisait sentir, puis périodiquement. C'est sur cette base que se sont constituées des assemblées telles que les États généraux

66. L. Trotabas et J.-M. Cotteret, *Droit fiscal*, Dalloz, 1970.

67. Cf. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972 ; également L. Trotabas, J.-M. Cotteret, *op. cit.* ; M. Duverger, *Finances publiques*, PUF, 1978 ; A. Wagner, *Traité de la science des finances, Histoire de l'impôt*, Giard, 1913.

en France ou le Parlement en Grande-Bretagne. Ce mouvement qui s'est amorcé au XIII^e et XIV^e siècles, et prenait appui sur les anciennes aides féodales, a donné naissance au régime parlementaire, ainsi qu'à une expression juridique du consentement de l'impôt posé comme un principe fondamental : le principe de légalité fiscale.

§ 2. Le principe de légalité fiscale, expression juridique et politique du consentement de l'impôt

606. Expressément posé par la Constitution de 1958, le principe de légalité fiscale est néanmoins battu en brèche par l'importance du pouvoir réglementaire en matière fiscale.

A L'affaiblissement du principe de légalité fiscale

1. L'affirmation du principe

607. Après s'être déclaré Assemblée nationale le 13 juin 1789, le tiers-État par un décret du 17 juin 1789 édicté que toutes les contributions sont illégales et nulles parce que non consenties. Dorénavant, aucune levée d'impôt ne peut s'effectuer si elle n'a pas été préalablement décidée par l'assemblée représentative. Ce décret sera ensuite repris par l'article 14 du 27 août 1789 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans les termes suivants : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

En faisant référence dans son Préambule à la Déclaration en préambule de la Constitution de 1946, la Constitution de 1958 consacre déjà l'article 14 de la Déclaration des droits. Par ailleurs, elle prévoit également un certain nombre de dispositions spécifiques à la prise de décision fiscale.

Selon l'article 34 de la Constitution, d'une part, « la loi est votée par le Parlement et fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Ainsi, seul le Parlement est habilité à créer ou supprimer un impôt, à définir les règles d'assiette, de calcul et de recouvrement, dans le cadre d'une loi de finances ou d'une loi ordinaire. Par ailleurs, la compétence du Parlement en matière fiscale est également rappelée à l'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Cette autorisation législative de l'impôt a pour objet d'en fixer les règles, d'en autoriser chaque année la perception, d'entraîner l'obligation pour l'administration fiscale qui a compétence liée, d'en effectuer l'assiette et le recouvrement⁶⁸.

Cette compétence exclusive du législateur n'exclut pas toutefois la possibilité d'un partage du pouvoir fiscal avec d'autres représentants élus des citoyens.

68. Sauf cas de remise gracieuse qu'il ne faut pas confondre avec une exonération de l'impôt qui est de la seule compétence du législateur.

Sur le fondement du principe de leur libre administration, les collectivités territoriales sont dotées en France d'un pouvoir fiscal dérivé, en étant autorisées à décider de la mise en œuvre d'impôts ou taxes facultatifs ainsi que pour certaines d'entre elles à voter les taux d'imposition des quatre grandes contributions directes locales⁶⁹, sans avoir toutefois le droit de créer, modifier ou supprimer un impôt, qui est de la compétence exclusive du Parlement.

Solidement ancré dans un bloc de constitutionnalité et ne paraissant ainsi susceptible d'aucune atteinte, le principe de légalité de l'impôt semble bien satisfaire à « cette vérité que les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants » comme le prétendait Rousseau⁷⁰.

Or la réalité de l'application de ce principe pourtant posé comme fondamental, en montre les faiblesses indéniables.

2. Les limites du principe de légalité de l'impôt

608. Les limites du principe de légalité de l'impôt tiennent d'abord à celles qui ont été apportées par la Constitution de 1958 à la fonction de légiférer en général du Parlement, notamment par l'extension du pouvoir réglementaire⁷¹, limites auxquelles il faut ajouter le développement sensible de prélèvements obligatoires non consentis par le Parlement (cotisations sociales, taxes parafiscales). D'un autre côté, cette érosion du pouvoir fiscal du Parlement au plan interne s'accompagne au plan externe de nouvelles sujétions avec en particulier les contraintes découlant du droit communautaire⁷².

Compte tenu de ces limites, le principe de juridicité⁷³ en la matière paraît largement dépasser le principe de légalité, tout au moins dans le sens accordé à ce dernier principe par la tradition démocratique et républicaine.

B Le Conseil constitutionnel et le renforcement du principe de légalité fiscale⁷⁴

609. Le Conseil constitutionnel, depuis plus de trente ans, a eu l'occasion à de nombreuses reprises de se prononcer sur des textes législatifs à contenu fiscal. Dans plusieurs décisions, le juge constitutionnel a posé de manière très nette l'intangibilité du principe de légalité fiscale, allant même jusqu'à affirmer le droit du Parlement à légiférer dans les matières relevant du domaine réglementaire. L'influence reconnue de la jurisprudence constitutionnelle a indéniablement conduit comme le souligne L. Philip, « à un renforcement et même à une véritable

69. Cf. *infra*, n° 801 et s.

70. *Op. cit.*

71. Sur le partage de la loi et du règlement en matière financière, v. J.-L. Guièze, *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, LGDJ, 1974.

72. On rappellera que la primauté du droit communautaire sur le droit interne a été expressément reconnue par le Conseil constitutionnel ainsi que par le Conseil d'État.

73. Cf. sur ce concept les réflexions de G. Dupuis et M. J. Guédon, *Droit administratif*, A. Colin, 1993.

74. V. sur ce point les analyses de L. Philip in « Le droit constitutionnel des finances publiques », *RFFP* n° 37-1984 ; « Réflexions à partir d'un cas pratique sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale » *RFFP* n° 15-1986 ; *Droit fiscal constitutionnel*, Economica, 1990.

réhabilitation du pouvoir législatif du Parlement en matière fiscale »⁷⁵. Non seulement le Conseil constitutionnel a étendu le champ de compétence du Parlement⁷⁶ à des procédures qui, concernant la mise en application des textes législatifs, relèvent selon la Constitution du pouvoir réglementaire, mais il a permis également au pouvoir législatif de voter des textes fiscaux à effet rétroactif. Par ailleurs, diverses décisions du juge constitutionnel ont contribué à régler certains problèmes d'interprétation (notamment en faisant en sorte que les textes soient rédigés de manière plus claire), réduisant indirectement ainsi le poids excessif de la doctrine administrative en ce domaine.

On peut estimer à juste titre que le Conseil constitutionnel se pose comme « le garant du respect du principe de légalité de l'impôt »⁷⁷, notamment en contraignant le Parlement à exercer pleinement le pouvoir fiscal qui est le sien et en limitant ainsi l'intervention du pouvoir réglementaire.

Son rôle va même plus loin. Ferment d'une certaine « unité retrouvée de l'ordre juridique »⁷⁸, par son influence notamment sur la jurisprudence du Conseil d'État et sur celle de la Cour de cassation⁷⁹, le juge constitutionnel peut apparaître comme un « quasi-législateur » fiscal⁸⁰ lorsque s'appuyant sur d'autres principes majeurs du droit fiscal, tels celui de l'égalité devant l'impôt, ou encore celui de la protection de la liberté du contribuable, il en vient à donner une interprétation personnelle des textes lui étant soumis, voire même parfois à suggérer au Parlement certaines solutions précises (par exemple dans ses décisions du 29 déc. 1983 et 29 déc. 1984 relatives aux acquisitions fiscales).

Il est à noter qu'en théorie la protection du principe de légalité a été renforcée ces dernières années avec la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois (procédure de question prioritaire de constitutionnalité). En pratique et en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans le domaine, il n'apparaît pas que le principe de légalité en matière fiscale ait été réellement renforcé par cette nouvelle procédure (cf. Cons. const., déc. DC n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*).

Section 3

La légitimité juridique de la fiscalité : les grands principes du droit fiscal

610. Les principes juridiques sont nombreux en matière fiscale, sans former un ensemble toujours cohérent même si parmi eux y figurent des principes à portée constitutionnelle.

75. L. Philip, in « *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* », *op. cit.*

76. Selon l'art. 7 de la Constitution de 1958, « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

77. Cf. L. Philip, *RFFP* n° 15, cit.

78. Selon l'expression de D. Loschak, *La justice administrative*, Montchrestien, 1992 (coll. Clefs).

79. Cf. notamment G. Dupuis (sous la direction de), *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Economica, 1991 ; v. également L. Philip, *Droit fiscal constitutionnel*, *op. cit.*

80. Selon l'expression de G. Gest et G. Tixier, in *Droit fiscal*, LGDJ, 1986.

§ 1. Les principes à portée constitutionnelle

A Le principe de légalité fiscale

611. Le principe de légalité fiscale est indissociable, on l'a vu, du principe du consentement de l'impôt et l'on ne s'attardera pas sur ce principe qui relève tout autant de la légitimité politique de la fiscalité que de sa légitimité juridique dès lors qu'il définit en effet les sources du droit fiscal.

On retiendra ici que néanmoins le principe de légalité fiscale peut donner une perspective erronée de ces sources, puisque la loi n'est pas seule à l'origine des textes en matière fiscale. Comme l'observe très justement J.-J. Bienvenu, « la représentation des sources du droit fiscal a été constamment faussée par l'attachement à la valeur de la source législative »⁸¹, et ce à la différence du droit administratif. Un observateur non averti pourrait à tort en déduire que les sources réglementaires, pourtant fort importantes, ne jouent qu'un rôle secondaire, alors qu'une approche plus fine permet de faire ressortir la longue et patiente édification d'un droit fiscal à part entière au travers d'une dialectique faisant intervenir non seulement les textes législatifs et réglementaires mais aussi l'important apport de la jurisprudence.

Il est vrai aussi qu'à un droit longtemps marqué par le poids important du pouvoir réglementaire et de la doctrine administrative, tend à se substituer un processus de juridicisation de la fiscalité⁸² celle-ci s'enracinant davantage dans un corpus juridique de principes, sans perdre toutefois certaines de ses singularités.

B Le principe d'égalité et de non-discrimination

612. Initialement posé par l'article 13 de la Déclaration des droits, le principe de l'égalité devant l'impôt fait l'objet de multiples controverses qui rendent difficile l'expression d'une définition claire de ce principe. Et il peut en effet avoir une portée politique ou encore économique et sociale différente dès lors qu'il est susceptible d'interprétations contradictoires de la notion de justice fiscale qui lui est systématiquement associée⁸³.

La portée juridique du principe semble en revanche plus cernable, même si elle n'est pas toujours pleinement satisfaisante.

D'un point de vue juridique, l'égalité fiscale s'entend comme de l'égalité *devant* la loi fiscale, et ce indépendamment de tout idéal de justice. Elle s'enracine dans le principe général et fondamental d'égalité devant la loi tel qu'il est proclamé à l'article 6 de la Déclaration des droits, repris à l'article 2 de la Constitution de 1958 dont la portée est d'une part que la loi ne peut créer de discriminations entre citoyens, d'autre part qu'elle doit s'appliquer de manière identique à tout contribuable placé dans la même situation. Le principe d'égalité fiscale, dit encore de non-discrimination, s'oppose à toute différence de

81. J.-J. Bienvenu, *Droit fiscal*, PUF, 1987.

82. Cf. *infra*, n° 743.

83. Cf. *infra*, n° 750.

traitement fiscal et notamment à celle qui serait liée à la nationalité des personnes (physiques ou morales).

Le Conseil constitutionnel s'est montré particulièrement soucieux d'éviter les violations de ce principe, une attitude qui l'a conduit à de multiples reprises à prononcer des décisions d'annulation (par exemple, *DC* du 27 déc. 1973 relative à la taxation d'office ou encore *DC* du 3 juill. 1986 relative au délai de reprise, *DC* du 21 juin 1993 sur la CSG), même s'il admet que la législation puisse prendre en compte les particularités liées à l'activité des contribuables (cf. par exemple, *DC* du 29 déc. 1983 portant sur les exonérations fiscales) ou à des conditions géographiques et économiques singulières (DOM).

Le Conseil d'État, quant à lui, a depuis de nombreuses années adopté la position selon laquelle « le principe d'égalité exige que le même régime juridique soit appliqué à toutes les personnes qui se trouvent dans des situations identiques, mais il ne s'oppose pas à ce que des dispositions différentes soient appliquées à des personnes qui se trouvent dans des situations différentes »⁸⁴.

Quoique la portée du principe donnée par le Conseil d'État soit moins large que celle donnée par le Conseil constitutionnel, parce que relative à des cas individuels, sur le fond les deux jurisprudences apparaissent largement similaires.

C Le principe de liberté

613. Le principe de liberté en matière fiscale s'entend de la liberté individuelle comme de la liberté du commerce et de l'industrie.

Le principe de liberté figure à plusieurs reprises dans la Déclaration des droits de 1789 (art. 1, 2, 4, 5, 7, 10, 11, 14). Affirmé pour les entreprises par la loi Le Chapelier (1791), il constitue l'une des pierres angulaires sur lesquelles reposent les sociétés libérales contemporaines. Aussi représente-t-il une référence essentielle tant pour la juridiction constitutionnelle – il a valeur de principe constitutionnel – que pour les juridictions administratives et judiciaires qui l'entendent comme un principe général du droit.

D Le principe de nécessité de l'impôt

614. Le principe de nécessité de l'impôt figure à l'article 13 de la Déclaration des droits qui précise que « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». Ce texte fonde en même temps la légitimité du contrôle fiscal et de la répression de la fraude, laquelle ne saurait se justifier au nom de la liberté individuelle. D'un autre côté, le principe de la liberté individuelle ne peut être pour autant remis en cause au nom du principe de nécessité de l'impôt. Et c'est la conciliation de ces deux principes qu'a dû examiner le Conseil constitutionnel à propos de la disposition réorganisant le droit de visite et de saisie de documents au

84. C. David, O. Fouquet, M.-A. Latournerie, B. Plagnet, *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Sirey, 1989.

domicile des contribuables (art. 89 de la loi de finances pour 1984 DC du 29 déc. 1983).

E Le principe d'annualité

615. Le principe d'annualité de l'impôt procède de deux autres principes, celui du consentement de l'impôt et celui de l'annualité budgétaire⁸⁵.

Il signifie que la perception des impôts est autorisée pour une année, l'année civile, par la loi de finances. Posé successivement par la Constitution du 3 septembre 1791, par celle de l'an VIII, par la Charte de 1814, par celle de 1830, par la Constitution de 1848, ce principe bien que non expressément prévu par les Constitutions suivantes, a conservé valeur constitutionnelle, d'autant que les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en reprennent les termes.

F Le principe de l'universalité de l'impôt

616. Le principe de l'universalité de l'impôt, ou encore de *généralité*, signifie que chacun doit s'acquitter de sa dette fiscale et qu'il ne saurait y avoir d'exception. Il faut voir dans ce principe une réaction contre la fiscalité de l'Ancien Régime et la volonté de faire que les hommes soient égaux en droits et en devoirs. Par voie de conséquence, le principe d'universalité, au même titre que celui de nécessité, justifie la légitimité du contrôle fiscal, comme l'interdiction de discrimination.

G Le principe d'imposition en raison des facultés contributives du contribuable

617. Ce principe, qui procède de l'article 13 de la Déclaration des droits, – la contribution « doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés » – est beaucoup plus discuté en fonction de ses aspects socio-économiques qu'au regard de sa seule portée juridique bien que le Conseil constitutionnel y ait parfois fait allusion (DC 30 déc. 1981 relative à l'impôt sur les grandes fortunes).

§ 2. Les principes sans valeur constitutionnelle

A Le principe de territorialité

618. Le principe de territorialité de l'impôt soulève deux types de questions : celle de l'étendue dans l'espace de la souveraineté fiscale de l'État et celle du mode d'imposition.

L'espace fiscal et l'espace politique contrôlés par l'État sont en principe les mêmes. Toutefois, le pouvoir fiscal peut, dans certains cas, s'étendre au-delà

85. Cf. *supra*, n° 224.

des frontières nationales ou inversement ne pas couvrir l'ensemble du territoire national ou encore être déterminé par un droit fiscal supranational.

En effet, en vertu de certaines conventions fiscales internationales, la souveraineté fiscale de l'État peut déborder ses frontières et vice-versa. Par ailleurs cette souveraineté peut être affectée par des normes supérieures à la loi nationale parce que découlant d'un traité ratifié et approuvé par le Parlement.

B Le principe de non-rétroactivité de la loi fiscale

619. Le principe de non-rétroactivité de la loi découle de l'article 2 du Code civil⁸⁶. Pour les lois pénales, d'une part, il est posé à l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789. D'autre part, « la non-rétroactivité des actes administratifs est formulée par le Conseil d'État comme un principe général du droit »⁸⁷.

Ce principe constitue l'un des fondements de la sécurité juridique des sujets de droit. Or en matière fiscale, son application n'est pas toujours prise en compte.

La loi fiscale est ainsi rétroactive en ce qui concerne les impôts directs du seul fait que la loi de finances initiale fixe un tarif de l'impôt applicable à des revenus qui ont pris naissance au cours de l'année qui vient de s'écouler. La technique de l'impôt de quotité, l'annualité de l'impôt et l'application de la règle du « fait générateur »⁸⁸ rendent donc quasi automatique la rétroactivité de la loi.

En dehors de cette rétroactivité « passive », il est également des lois fiscales volontairement rétroactives par lesquelles le contribuable ne se sentira pas lésé lorsque celles-ci adoucissent sa situation passée mais qui peuvent aussi lui être défavorables. Sans compter que la multiplication des lois fiscales rétroactives, qui s'est développée depuis ces dernières années, contribue de toute façon à inscrire l'incertitude en filigrane des actes effectués par les personnes physiques ou morales.

Les lois fiscales à caractère rétroactif se présentent souvent dans leur contenu comme des lois *interprétatives*. Critiquées depuis longtemps par la doctrine⁸⁹, les lois interprétatives en matière fiscale sont aujourd'hui contestées par nombre d'auteurs et de praticiens⁹⁰. En effet, si la loi interprétative a pour fonction de clarifier la portée d'un texte sans pour autant en changer la nature, il en est parfois fait un usage tout différent lorsqu'elle vise à écarter une jurisprudence administrative ou judiciaire allant à l'encontre de l'interprétation de l'administration.

Le phénomène est d'autant plus regrettable que le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur l'absence de textes constitutionnels, ne reconnaît pas au principe

86. « La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a pas d'effet rétroactif » (art. 2 du CC).

87. V. G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, 1990, 2 tomes.

88. « Le fait générateur de l'impôt est l'événement, l'acte ou la situation qui a fait naître la créance d'impôt » (P. Beltrame, *L'impôt*, MA, 1987).

89. Cf. les controverses sur les lois interprétatives depuis le début du siècle.

90. Cf. L. Trotabas, J.-M. Cotteret, *Economica*, 1988 ; V. M.-A. Latourmerie, « L'apport de la jurisprudence administrative au droit fiscal », in *Le juge fiscal*, *op. cit.* ; v. également C. David et *alii*, *Les grands arrêts de la Jurisprudence fiscale*, *op. cit.* ; Conseil d'État, *Rapport public 1991*, *op. cit.*

de non-rétroactivité valeur de principe constitutionnel⁹¹. Tout en insistant sur la valeur législative du principe, il a toutefois fixé des limites à la rétroactivité de la loi :

— Le législateur ne peut prévoir des sanctions pour des agissements antérieurs à la publication de nouvelles dispositions qui ne tombaient pas sous le coup de la loi ancienne (que les sanctions soient pénales ou qu'il s'agisse de pénalités fiscales).

— L'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée (DC 29 déc. 1985).

— Les effets d'une mesure rétroactive ne peuvent aboutir à porter atteinte au droit de propriété (DC 29 déc. 1989).

Le Conseil d'État écarte quant à lui comme illégale l'application des dispositions réglementaires rétroactives mais accepte la rétroactivité d'une mesure lorsqu'elle est prévue par la loi. La rétroactivité de la loi fiscale est de même admise par la Cour de cassation⁹². On observera que ces deux juridictions se montrent toutefois circonspectes vis-à-vis des lois dites « interprétatives » pour lesquelles elles examinent si le législateur a expressément indiqué le caractère rétroactif des dispositions prévues par le texte.

C Le principe du contradictoire

620. Le caractère contradictoire des procédures juridictionnelles s'applique en droit fiscal comme pour les autres catégories du droit.

En deçà de la phase juridictionnelle, le principe s'applique également tout au long de la procédure de contrôle fiscal et il constitue une garantie importante pour le contribuable vérifié. Les manquements à ce principe de la part de l'administration peuvent entacher une vérification d'irrégularité. À tout moment, le contribuable dont les déclarations sont contrôlées, doit avoir la possibilité de se défendre, de répondre aux éventuelles notifications que l'administration se propose de lui adresser. Le contribuable doit pouvoir dialoguer avec l'agent chargé du contrôle et éventuellement le faire avec l'aide d'un conseil de son choix⁹³.

91. « Le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive » (DC 29 déc. 1989). « Sauf en matière pénale, la loi peut comporter des dispositions rétroactives » (DC, 22 juill. 1980).

92. On rappellera que ces deux juridictions n'assurent pas un contrôle de conformité de la loi.

93. Il découle de ce principe une abondante jurisprudence.

Chapitre 2

Le système fiscal : acteurs et structures

Le système fiscal se caractérise par une pluralité d'acteurs ainsi que par la complexité de ses structures.

Section 1

Les acteurs de l'impôt

621. En se plaçant du point de vue de leurs fonctions, on peut identifier trois grandes catégories d'acteurs en matière fiscale ; les acteurs dotés d'un pouvoir de décision (entendu comme le pouvoir fondamental de créer le droit fiscal), les acteurs chargés de l'administration et du règlement des litiges, et enfin les contribuables.

§ 1. Les acteurs de la décision politique en matière fiscale

622. Le droit fiscal prend formellement sa source dans la décision parlementaire qui s'exprime soit au travers de dispositions figurant dans une loi de finances, soit au travers de lois générales. Le fondement en est l'article 34 de la Constitution qui précise que le Parlement fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. En réalité, le pouvoir exécutif joue un rôle souvent essentiel dans la prise de décision fiscale en étant la plupart du temps à l'origine des textes soumis au Parlement. On doit enfin mentionner la place non négligeable dans le processus de décision de la direction de la législation fiscale ainsi, quoiqu'à un degré moindre, celle des organismes socioprofessionnels.

A Un pouvoir formel du Parlement

1. Une compétence partagée avec le pouvoir réglementaire

623. Il ressort des articles 34 et 37 de la Constitution que le pouvoir réglementaire en matière fiscale ne peut intervenir qu'à titre complémentaire de la

loi, seulement pour préciser et assurer les modalités d'application de celle-ci¹. Le champ ouvert au règlement est toutefois plus important qu'il n'y paraît, en premier lieu parce que les lois fiscales ont souvent un caractère très général permettant à celui-ci de se déployer, en second lieu parce que la censure du juge de l'excès de pouvoir sur les empiétements éventuels du règlement sur le domaine de la loi reste limitée par la théorie des circulaires interprétatives². L'on peut vérifier ainsi dans la pratique que le partage de compétences entre la loi et le règlement va bien au-delà de son architecture formelle.

2. La limitation de l'initiative parlementaire

624. La limitation de l'initiative parlementaire résulte de dispositions constitutionnelles auxquelles s'ajoute aujourd'hui le développement du droit communautaire.

a) *Les dispositions constitutionnelles*

625. L'article 40 de la Constitution déclare irrecevables les propositions de loi lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques. Comme le font observer G. Gest et G. Tixier, « la plupart des lois fiscales étant d'origine gouvernementale et les propositions de loi tendant à la création d'une ressource nouvelle étant rares, c'est surtout le droit d'amendement des parlementaires qui se trouve limité »³.

α) Le vote bloqué (art. 44, al. 3)

626. La procédure du vote bloqué de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, ouvre au Gouvernement la possibilité de contraindre l'Assemblée nationale à se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

β) L'engagement de responsabilité du Gouvernement (art. 49, al. 3)

627. Le Premier ministre peut selon la Constitution engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte et par conséquent d'un texte fiscal. Toutefois, cette procédure n'a jamais encore été utilisée dans ce cas particulier.

γ) La mise en vigueur des lois de finances par ordonnances (art. 47 et art. 38)

628. En vertu de l'article 47 de la Constitution de 1958, le Parlement dispose d'un délai maximum de 70 jours pour examiner et voter les lois de finances. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. L'article 38 de son côté permet au Gouvernement « pour

1. On rappellera que le Conseil constitutionnel, qui a confirmé l'existence en matière fiscale d'un domaine de la compétence du pouvoir réglementaire, n'interdit pas pour autant au Parlement de pouvoir légiférer sur des points relevant normalement de l'exercice de ce pouvoir lorsque le Gouvernement ne s'y oppose pas (DC du 30 juill. 1982).

2. V. les analyses de J.-J. Bienvenu, *op. cit.*

3. G. Gest, G. Tixier, *Droit fiscal*, LGDJ, 1986.

l'exécution de son programme, de demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité, des mesures qui sont du domaine de la loi ».

δ) Les circonstances exceptionnelles de l'article 16

629. Bien qu'aucune disposition fiscale n'ait été prise lors de l'utilisation de l'article 16 par le général de Gaulle (23 avril 1961, 30 septembre 1961) rien ne pourrait éventuellement interdire son application.

b) *Les directives de la Communauté européenne*

630. Les directives communautaires visant à harmoniser les législations fiscales des États membres s'imposent à ceux-ci et mettent les assemblées parlementaires dans l'obligation d'en transcrire les dispositions dans l'ordre juridique interne et éventuellement de modifier la législation en vigueur.

B L'autonomie relative de l'exécutif dans la décision fiscale

631. Bien que les mesures fiscales soient votées par le Parlement, la technicité de l'impôt et le fait qu'il constitue un sujet particulièrement sensible, font que le Gouvernement garde la haute main sur l'initiative des projets et par conséquent sur la décision fiscale. Tout en usant de son droit d'amendement, le Parlement prend rarement l'initiative en la matière, les textes votés étant la plupart du temps d'origine gouvernementale.

Le Gouvernement, comme tout pouvoir, n'est cependant pas totalement autonome dans sa prise de décision. Celle-ci est le fruit d'avis autorisés comme de discussions ou de concertations avec d'autres acteurs. La réalité du processus de décision est toutefois peu apparente parce qu'il relève de pratiques complexes dont aucune règle écrite ne fixe la procédure.

Le processus de la décision fiscale est l'expression de la décision politique et s'organise aussi sur la base d'autres réseaux que ceux traditionnellement identifiés et analysés et dans laquelle s'affirme une approche technique qui n'est pas exempte toutefois d'influences politiques et/ou corporatistes. Ceci est une conséquence de l'évolution générale contemporaine et d'une structuration en réseaux au sein desquels la décision devient le produit d'une dialectique parfois difficile à appréhender. C'est souvent l'aboutissement de ce processus que les parlementaires ont seulement à connaître.

Parmi les acteurs qui participent à la prise de décision fiscale, on doit retenir le rôle important de la direction de la législation fiscale ainsi que celui d'organes de concertation et de conseil.

1. La direction de la législation fiscale (DLF)⁴

632. En dehors de sa participation à diverses instances nationales et internationales ou à des missions d'information et de documentation, la DLF étudie et

4. Sur l'organisation de la DLF cf. n° 155.

prépare les textes des projets de lois fiscaux et ceux relatifs à leur application. Le travail législatif de la DLF porte aussi bien sur les conventions fiscales avec d'autres pays que sur les textes concernant tout autre aspect de la fiscalité, et ce selon les orientations voulues par le ministre. Le projet, une fois remis à ce dernier, est ensuite soumis à l'avis du Conseil d'État, qui le modifie le cas échéant, avant transmission au Conseil des ministres puis au Parlement. Pendant l'examen du texte au Parlement, la DLF continue d'assister le ministre en lui proposant des avis ou des solutions.

Le travail réglementaire, c'est-à-dire la préparation des décrets précisant les modalités d'application de la loi ainsi que les arrêtés, est également réalisé par la DLF. Enfin, elle produit aussi les instructions administratives et rédige les réponses aux questions des parlementaires.

Composé d'agents qualifiés, experts en matière fiscale, la DLF jouit d'une position privilégiée dans le processus de décision fiscale.

Toutefois, ce serait méconnaître l'environnement fiscal que de penser la DLF comme un service enfermé dans une tour d'ivoire, imperméable à toute influence du milieu extérieur. Le droit fiscal, comme tout droit, se modifie, se transforme et se crée au travers d'une alchimie sociale qui ne peut être ignorée dans les sociétés interactives qui sont les nôtres aujourd'hui.

2. Les organes de concertation et de conseil

633. La production des textes en matière fiscale procède souvent d'influences diverses ou de négociations faisant intervenir des acteurs directement concernés ou encore des personnalités connues pour leur excellente connaissance des questions relatives à l'impôt.

Des organismes socioprofessionnels, tels que le MEDEF ou la FNSEA qui siègent déjà à divers comités ou conseils (comme le Conseil économique et social, les groupes parlementaires d'études), sont amenés à participer à des réunions de concertation avec la DLF lors de l'élaboration d'un texte⁵, et le processus de décision fiscale peut se trouver influencé ainsi par des préoccupations de type corporatif.

Par ailleurs, des commissions de concertation réunissant des représentants d'associations professionnelles et des représentants de l'administration fiscale sont parfois créées en vue de l'élaboration de textes fiscaux. On peut citer par exemple la Commission mise en place le 2 avril 1986 sous la présidence de Maurice Aicardi. Composée d'un conseiller d'État honoraire, d'un conseiller à la Cour de cassation, de deux professeurs de droit, d'un président de société, d'un représentant des notaires, d'un expert-comptable, d'un conseiller fiscal, d'un directeur régional des impôts, d'un directeur régional des douanes, cette commission était chargée d'étudier l'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières. Certaines de ses conclusions ont connu une traduction législative dès 1987.

5. La DLF ne peut provoquer ces réunions qu'avec l'autorisation du ministre ou de son cabinet.

3. Le conseil des prélèvements obligatoires

a) *Le Conseil des impôts ancêtre du Conseil des prélèvements obligatoires*

634. Le Conseil des impôts procède d'une idée lancée par V. Giscard d'Estaing qui, dans une conférence de presse le 3 septembre 1970, avait suggéré de mettre en place une « chambre des impôts, organisme indépendant de l'administration » fonctionnant auprès de la Cour des comptes et dont le rôle serait triple : constater l'évolution des revenus imposables par catégories socioprofessionnelles de contribuables ; interpréter cette évolution en fonction de l'évolution démographique et économique générale ; porter ces éléments objectifs à la connaissance du public sous la forme d'un rapport annuel.

Cette « Chambre » a pris naissance sous la forme du Conseil des impôts créé par un décret du 22 février 1971. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes, cette institution était composée de deux membres du Conseil d'État, deux magistrats de l'ordre judiciaire, deux magistrats de la Cour des comptes, deux inspecteurs généraux des finances, un inspecteur général de l'Insee, un professeur des facultés de droit et des sciences économiques. Le Comité a produit chaque année jusqu'en 2005 (23^e rapport) un rapport très documenté dont les conclusions n'ont pas été sans inspirer la réflexion et la prise de décision en matière fiscale.

Il a produit 23 rapports de 1972 à 2005. Il a notamment consacré cinq rapports à l'impôt sur le revenu, un rapport à l'imposition des BIC, un rapport à l'imposition des bénéficiaires agricoles, un autre à la TVA, d'autres encore à l'imposition du capital, à la fiscalité des entreprises, à la fiscalité immobilière ou bien à la fiscalité locale. Ses quatre derniers rapports concernaient les relations entre les contribuables et l'administration fiscale (2002), la fiscalité dérogatoire (2003), la concurrence fiscale et l'entreprise (2004), la fiscalité de l'environnement (2005).

Le Conseil des impôts a été remplacé le 1^{er} octobre 2005 par un Conseil des prélèvements obligatoires.

b) *Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) : un élargissement nécessaire de la réflexion*

635. Le CPO a été créé par la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005. Les décrets n° 2006-310 et 2006-311 du 16 mars 2006 en définissent les conditions de fonctionnement.

Par rapport au Conseil des impôts le dispositif s'est élargi au secteur des prélèvements sociaux. Les fonctions du CPO selon la loi du 20 avril 2005, consistent à « apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations ».

Les membres du CPO sont au nombre de 17 (président compris). Il est présidé par le Premier Président de la Cour des comptes et comprend huit magistrats ou hauts fonctionnaires (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes, IGF, IGS, Insee, Université) ainsi que huit personnalités qualifiées choisies par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Conseil économique et social.

Le premier rapport du CPO (2007) traitait de « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », les rapports suivants ont porté sur « Sens et limites de la comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés » (2008) ou encore « Les prélèvements obligatoires des indépendants » (2008), « La répartition et l'équité des prélèvements obligatoires entre générations » (2008), « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » (2009), « Le patrimoine des ménages » (2009), « Entreprises et niches fiscales et sociales » (2010), « La réforme de la fiscalité locale » (2010), « Les prélèvements obligatoires sur les ménages » (2011), « Prélèvement à la source et impôt sur le revenu » (2012), « Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier » (2013).

§2. Les acteurs des décisions administratives et juridictionnelles : les organes de gestion de l'impôt et de règlement des litiges

636. Les impôts sont gérés par les administrations spécialisées qui ont en charge leur assiette et leur recouvrement. Mais l'on doit également souligner le rôle essentiel joué par les organes de règlement des litiges que sont les juridictions ou les commissions de conciliation.

A Les administrations fiscales

Cf. *supra*, n° 162.

B Les organes de règlement des litiges

1. Les organes juridictionnels

637. Il existe en France une dualité de juridictions en matière fiscale qui prend sa source dans les « cohérences aventureuses »⁶ de l'histoire. En effet, relèvent de la compétence des tribunaux administratifs les litiges concernant les impôts directs et les taxes sur le chiffre d'affaires alors que ceux portant sur les droits d'enregistrement, l'impôt de solidarité sur la fortune et les contributions indirectes sont de la compétence des tribunaux judiciaires⁷.

Les juridictions administratives et judiciaires, par les interprétations qu'elles font des textes fiscaux, exercent dans nombre de cas un contrôle approfondi de l'action de l'administration⁸.

6. Selon l'expression de R. Caillois.

7. Cf. G. Gest, « La dualité de juridiction fiscale » in *Le juge fiscal*, ouvrage collectif sous la dir. de R. Hertzog, *op. cit.*, J.-J. Bienvenu, « Variations sur les difficultés de fonder le partage des compétences juridictionnelles », in *RFFP* n° 17-1988.

8. Cf. *infra*, n° 717.

2. Les organes non juridictionnels

638. Diverses commissions permettent de prévenir ou de gérer les conflits susceptibles d'intervenir entre l'administration et les contribuables. Ces commissions peuvent également être chargées de donner leur avis sur certaines questions litigieuses⁹.

§ 3. Les contribuables

639. Les contribuables forment un ensemble très hétérogène dont certaines catégories sont parfois portées à adopter des comportements particulièrement antifiscaux.

A Les contribuables et leurs conseils

1. Les contribuables

640. Le terme de contribuable « recouvre une donnée sociologique et juridique très complexe »¹⁰. Il existe une diversité de contribuables, des personnes morales, publiques ou privées, des personnes physiques, des salariés et des non-salariés, des « gros » et des « petits », des rétifs, des résignés et des « civiques », etc.

Les régimes fiscaux comme le poids ou l'incidence de l'impôt varient notablement : aussi ne peut-on parler d'un contribuable-type et les analyses à ce sujet semblent trop souvent faire abstraction de cette hétérogénéité.

On observera cependant que tout contribuable est tenu de respecter certaines obligations (par exemple la production d'une déclaration sincère de ses revenus, le paiement de ses impôts...) ; en contrepartie, il bénéficie de certaines garanties, notamment en cas de vérification¹¹.

2. Le rôle des experts et des centres et associations de gestion agréés

641. *Les experts, conseils juridiques et fiscaux ou comptables* sont des partenaires habituels des entreprises et ponctuels des particuliers. Ils peuvent intervenir en cas de litige, de vérification ou pour donner leur sentiment sur la situation fiscale de leurs clients (audit fiscal) ou enfin pour leur apporter les indications à suivre ou les conseiller sur les procédures les plus adaptées et si possible les moins onéreuses.

Le fort développement des professions juridiques spécialisées dans le conseil fiscal n'a d'égal que la complexité croissante des textes qui justifie leur fonction.

9. Cf. *infra*, n° 747.

10. J.-C. Martinez, P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain*, Litec, 1986 ; cf. également J.-C. Martinez, *Le statut de contribuable*, LGDJ, 1980.

11. Cf. *infra*, n° 704.

On n'oubliera pas non plus, parmi les experts, ce qu'il est convenu d'appeler « la doctrine », autrement dit l'ensemble des auteurs et principalement des juristes, mais également des économistes, plus rarement les psychologues et sociologues (la psychologie sociale de l'impôt n'est pas encore développée malgré les efforts et les remarquables travaux de Jean Dubergé). En dehors d'ouvrages de vulgarisation, les fiscalistes publient des études spécialisées auxquelles les praticiens (ce sont parfois les mêmes) sont particulièrement attentifs.

— Les centres de gestion et associations agréés représentent une forme originale d'aide aux contribuables. Institués par les lois des 27 décembre 1974 et 29 décembre 1976, les centres et associations de gestion agréés ont pour objectif d'une part de rapprocher la condition des non salariés de celle des salariés, d'autre part d'apporter une assistance à la gestion aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux membres des professions libérales.

Créés à l'initiative d'experts-comptables, de comptables agréés, de CCI, de chambres des métiers, de chambres d'agriculture, d'ordres ou d'organisations professionnelles légalement constitués, ces centres sont constitués sous la forme d'association loi 1901 et sont agréés par la DGI. Une assistance est dispensée aux adhérents en matière de gestion, de fiscalité, de tenue des documents comptables et des cycles de formation peuvent également être organisés. D'autre part, les centres sont tenus d'exercer une mission de surveillance du respect des engagements pris par les contribuables de tenir une comptabilité sincère, de communiquer leurs documents comptables, d'accepter des règlements par chèque... Les adhérents bénéficient par ailleurs d'avantages fiscaux tels qu'un abattement en matière d'impôt sur le revenu, ainsi qu'une réduction d'impôt pour frais d'adhésion et de tenue de comptabilité ou une dispense de pénalités pour les nouveaux adhérents qui font spontanément état des irrégularités de leurs déclarations. De son côté, l'administration fiscale exerce un pouvoir de tutelle sur les centres. Un assistant technique, inspecteur des impôts, est chargé d'apporter son aide en répondant aux questions d'ordre fiscal et en organisant des réunions d'information. Il veille également à ce que les contrôles de cohérence soient correctement effectués.

B Les comportements de résistance à l'impôt

642. La légitimité de l'impôt s'est constituée en dépit de nombreuses révoltes. Dès ses origines, en effet, l'impôt a provoqué révoltes collectives ou comportements individuels de refus, puis à ces résistances traditionnelles est venu s'ajouter un antifiscalisme « moderne » qui va parfois jusqu'à préconiser une société sans impôt. Enfin le contribuable résiste aussi à l'impôt sur le terrain juridique, soit en utilisant les textes au mieux de ses intérêts soit en s'engageant dans la voie contentieuse.

1. L'antifiscalisme

643. L'antifiscalisme prend des formes plus ou moins violentes et plus ou moins radicales ; les plus connues parce que souvent les plus spectaculaires sont la révolte et la fraude. Toutefois l'antifiscalisme peut aussi emprunter des

configurations idéologiques et doctrinales plus mesurées mais qui se montrent parfois particulièrement efficaces.

a) *L'antifiscalisme classique*

α) Les révoltes fiscales

644. Les révoltes fiscales sont de tout temps et de tous lieux. La France, pour ne s'en tenir qu'à l'après-Seconde Guerre mondiale, a connu deux frondes particulièrement spectaculaires, celle menée par Pierre Poujade dans les années 1950, puis celle conduite par Gérard Nicoud dans les années 1970.

— Ce fut le mouvement Poujade qui dans les années 1950 lança la première insurrection d'après-guerre contre le fisc. Pierre Poujade, commerçant-papetier de Saint-Céré dans le Lot, prit appui sur le combat contre le contrôle fiscal pour lancer un mouvement, l'Union des commerçants et artisans (UDCA). Très rapidement, l'UDCA étend son influence dans le sud de la France puis couvre l'ensemble du pays jusqu'à prendre une dimension politique conséquente avec les élections du 2 janvier 1956 qui amènent une cinquantaine de députés poujadistes au Parlement. Réclamant la fin de « l'inquisition fiscale », c'est-à-dire l'arrêt des contrôles, l'UDCA s'oppose à nombre de ceux-ci de manière plus ou moins violente. C'est au nom de la liberté du commerce et de l'industrie que Pierre Poujade lance ses troupes à l'assaut de la fiscalité. Cette révolte des « petits boutiquiers » rappelle celle des paysans qui s'insurgeaient contre l'impôt au cours des siècles précédents. Comme ces derniers, les petits entrepreneurs révoltés sont en même temps parties prenantes et victimes d'un système qui, en se rationalisant, tend à éliminer ceux qui n'ont pas su s'y adapter¹². Sans véritable programme, et surtout intégrée à partir de 1956 dans le système parlementaire, l'UDCA finira par rentrer dans le rang.

Fiscalité

au congrès du CID-UNATI

**M. Gérard Nicoud annonce la création de groupes
d'autodéfense contre les contrôleurs des impôts**

De notre correspondant

Dijon. — « *Nous ne revendiquons plus que cent cinquante mille adhérents ; la loi Royer a démobilisé de trop nombreux commerçants et artisans, individualistes pour la plupart, marqués par des siècles d'égoïsme, mais l'audience du CID-UNATI s'étend aux responsables de la petite industrie et aux professions libérales, avocats, notaires, architectes.* » M. Gérard Nicoud, réélu secrétaire général de l'organisation dont il est le fondateur lors du huitième congrès tenu à Dijon les 20, 21 et 22 novembre, croit plus que jamais à l'avenir du CID-UNATI, dans la mesure où ses membres sont moins « *fou-fous* » et les dossiers présentés « *plus sérieux* ».

En revanche, M. Nicoud ne fait plus confiance ni au Parlement, ni aux partis politiques, ni au président de la République, ni à M. Mitterrand. « *C'est la dictature des technocrates de l'ENA !* » s'est-il écrié devant les quatre cents congressistes.

12. Sur le mouvement Poujade, v. S. Hoffmann, *Le Mouvement Poujade*, A. Colin, 1956 ; v. aussi D. Borne, *Petits bourgeois en révolte*, Flammarion, 1977.

Alors qu'au cours de la deuxième journée du congrès, il annonçait vouloir proposer à tous les inspecteurs des impôts l'organisation d'une « table ronde » « pour ouvrir le dialogue », lors de son discours de clôture, lundi 22 novembre, le ton avait sensiblement monté et les menaces physiques contre les contrôleurs des impôts ont été précises.

« *Faudra-t-il s'opposer par la force à tout contrôle fiscal en 1977 ? L'administration française prend une dimension trop corporatiste, et personne n'oblige les fonctionnaires à se conduire de façon sadique.* » C'est ainsi que selon M. Nicoud, « *le CID-UNATI rendra désormais responsable chaque contrôleur des impôts qui sera responsable d'un abus d'autorité* ».

Dans ce but, a-t-il dit, nous allons créer des groupes d'autodéfense dans les départements. Ces groupes, a encore précisé M. Nicoud, seront « *confidentiels et secrets, facilement mobilisables et répondront ferme et fort à toute attaque. Ce n'est plus à l'hôtel des impôts que nous irons mais à l'appartement ou à l'immeuble où habite le fonctionnaire...* »

M. Michel Durafour, ministre délégué à l'économie et aux finances, a dénoncé, dans un communiqué, le « caractère inadmissible » des propos de M. Nicoud. Le ministre estime qu'ils « tendent à exercer une pression individuelle sur des fonctionnaires qui exercent une mission difficile mais essentielle de service public ».

Enfin, M. Durafour rappelle que les agents du fisc seront protégés, et que toute manifestation d'intimidation donnera immédiatement lieu au dépôt d'une plainte.

Le Syndicat FO des impôts a vivement réagi aux déclarations de M. Nicoud et affirme que « la dissolution du CID-UNATI se justifie plus que jamais ».

Le Syndicat national unifié des impôts (SNUI), comme la CFDT, n'est pas partisan d'une telle mesure, mais étudie les bases juridiques les mieux appropriées pour répondre aux déclarations de M. Nicoud.

Pour la CGT, il faut avant tout lutter aux côtés des travailleurs pour une fiscalité plus juste. « Les déclarations de Nicoud servent merveilleusement le pouvoir, lequel rend responsables les agents des impôts de tous les maux, de toutes les difficultés engendrés par la politique économique du gouvernement. »

Le Monde du 24 novembre 1976

**Lyon : Un inspecteur central des Contributions enlevé
par un commando de commerçants contestataires
Une heure plus tard, il est abandonné
dans un bois, vers Miribel (Ain)**

LYON – Lundi, un inspecteur central des Contributions, affecté au service de l'Inspection Lyon – Brotteaux, 259, rue de Créqui, a eu quelques émotions fortes. Vers 14 h 30, il se présentait dans une bimbeloterie vers la rue des Émeraudes. Il se trouvait dans l'établissement depuis quelques instants lorsqu'une personne se réclamant du CID-UNATI lui déclara s'opposer à cette vérification. Cette personne invita même le fonctionnaire à sortir du magasin. M. M., la future victime, refusa. C'est alors qu'un groupe de quatre à cinq membres fit irruption dans le local. L'inspecteur fut poussé à l'extérieur où, d'après ses dires, stationnait un autre groupe composé d'une trentaine de personnes.

M. ne put en voir davantage. En quelques instants, a-t-il raconté, il fut bâillonné, eut les yeux bandés, les bras solidement attachés avec des liens composés de ruban adhésif. Il était alors projeté à l'intérieur d'une camionnette stationnant non loin de là.

Une heure plus tard, sur une route départementale, au lieu-dit « Le Mas Rillier », à Miribel, commune distante d'une quinzaine de kilomètres de Lyon, un maraîcher aperçut un homme aux vêtements maculés, au visage masqué, marchant pieds nus. À son

appel, il s'arrêta. Il s'agissait de M. que ses agresseurs avaient abandonné dans un petit bois d'acacias à 1,500 km environ de Vancia. Il venait de se libérer de ses liens.

Les services de police furent immédiatement saisis de cette affaire. Dans ses premières déclarations, M. expliqua aux enquêteurs son enlèvement, tout en leur signalant que le véhicule utilisé était vraisemblablement une « Estafette ». Au cours d'investigations, les souliers de M. furent retrouvés près du lieu où ses agresseurs l'avaient abandonné. Des traces de véhicule furent relevées. En revanche le portefeuille de l'inspecteur des Contributions, renfermant ses papiers personnels et une somme d'argent assez importante, ainsi que son porte-document auraient disparu.

Cet enlèvement est-il la première manifestation d'une nouvelle flambée de colère des commerçants contestataires ? Quelques minutes après le kidnapping de M., des membres connus de la collégiale du CID se présentaient au magasin de bimboloterie.

Des vérifications très nombreuses se sont poursuivies toute la journée d'hier et plusieurs dizaines de personnes furent convoquées à l'hôtel de police de la rue Vauban.

M. Ravier

Le progrès de Lyon, 21 octobre 1970

— Un mouvement grandement similaire va naître une quinzaine d'années plus tard dans la région Rhône-Alpes, le mouvement Nicoud. Contrairement au mouvement Poujade, le mouvement Nicoud a pris naissance dans une région en plein développement mais là encore dans un contexte de modernisation donnant lieu à des adaptations parfois difficiles de l'artisanat et du petit commerce. Les petits commerçants et artisans qui se soulèvent forment le CID¹³, sous la houlette de Gérard Nicoud, cafetier-restaurateur à la Bâtie-Montgascon près de la Tour du Pin, dans l'Isère. Les premières manifestations commencent en 1969 et se poursuivront jusqu'en 1976. Elles seront émaillées de violences nombreuses dirigées contre le fisc et parfois contre des hommes politiques. Le mouvement n'eut pas de traduction politique, le système uninominal majoritaire à deux tours ne lui permettant pas d'espérer une représentation au Parlement. Peut-être est-ce là la raison qui a fait que son expression extra-parlementaire a parfois atteint un certain paroxysme.

β) La fraude et l'évasion fiscale

645. La fraude fiscale procède d'un antifiscalisme individuel dans la mesure où elle exprime le refus de l'impôt d'une personne physique ou morale sans que celle-ci n'ait d'autre objectif que de limiter le montant du sacrifice que lui demande l'État. La fraude constitue un acte délictueux que l'on peut définir « comme une infraction à la loi commise dans le but d'échapper à l'imposition ou d'en réduire le montant »¹⁴.

Elle porte également atteinte à l'équité fiscale et de ce fait à la légitimité de l'impôt.

L'importance de la fraude fiscale est par essence difficile à mesurer, son montant se situerait dans une fourchette allant de 15 à 20 % des recettes

13. Comité d'initiative et de défense ; le CID deviendra CID-UNATI.

14. P. Beltrame, *L'impôt*, MA, 1987.

fiscales¹⁵. Il n'existe pas de méthode fiable pour l'évaluer ; les résultats du contrôle fiscal n'en donnent qu'une image partielle ; quant aux quantifications effectuées sur la base de données macroéconomiques, elles sont également insatisfaisantes¹⁶.

Il convient de souligner ici que la crise financière et économique récente et les conséquences néfastes qu'elle provoque sur les finances publiques amènent les États à s'interroger à nouveaux frais sur *les façons d'optimiser leur fiscalité afin d'éviter une augmentation des impôts existants ou la création de nouveaux*. Une telle préoccupation conduit vite à rechercher les moyens de juguler une évasion fiscale internationale¹⁷ qui prend de plus en plus d'ampleur avec la globalisation des échanges¹⁸.

En effet, *si l'espace économique transcende les frontières, l'espace fiscal demeure encore quant à lui largement enfermé au sein des espaces politiques*, il est morcelé à l'image de la mosaïque que continuent à dessiner des États soucieux de ne pas voir leur souveraineté remise en cause. Or, l'on assiste depuis quelques décennies au développement sans précédent d'entreprises transnationales ou tout simplement à l'implantation à l'étranger d'entreprises moyennes ou grandes, voire même de particuliers.

Autrement dit, et alors que les administrations fiscales ne sont toujours compétentes qu'à l'intérieur des frontières nationales, nombre de contribuables opèrent quant à eux à l'échelle mondiale. Il en résulte que l'on peut constater un peu partout *une recherche de l'optimisation fiscale inverse à celle recherchée par les États, et la montée en puissance de dispositifs fiscaux de plus en plus compliqués voire agressifs*.

C'est ainsi que toujours enfermées dans leurs frontières, les administrations fiscales nationales sont de moins en moins en mesure de faire face à l'évasion fiscale internationale. Par ailleurs, la voie de l'harmonisation des systèmes fiscaux étant particulièrement difficile, et les dispositifs répressifs pouvant être utilisés ou institués étant quant à eux peu nombreux, les États ne peuvent que se tourner vers des solutions moins ambitieuses et plus classiques comme *la recherche du renseignement qui est un outil essentiel pour traquer la fraude*.

En effet, une administration fiscale a besoin d'informations et pour ce faire elle doit étendre à l'extérieur son droit de communication. C'est pourquoi les États sont conduits à chercher à instituer ou améliorer leur coopération et à mettre sur pieds un cadre administratif et juridique d'échanges internationaux de données qui soit efficace tout en respectant les droits des contribuables d'une part et en faisant en sorte d'autre part de ne pas déclencher une fuite de ces derniers vers des territoires de plus basse pression fiscale. On l'a compris, cette voie est particulièrement hérissée de difficultés car elle est déterminée

15. V. *supra* n°42.

16. Cf. M. Bouchareb, *La lutte contre la fraude fiscale au Maroc*, Rabat, 2006 ; cf. également « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, 2007 ; cf. aussi *RFFP* n° 110-2010 ; ce numéro est consacré à l'évasion fiscale internationale.

17. Cf. « La fraude fiscale internationale », *Revue française de finances publiques* n° 110-2010.

18. Cf. OCDE, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éd. OCDE 2013. Cf. également, Conseil national de lutte contre la fraude, *Lutte contre la fraude aux finances publiques*, février 2013.

par deux préoccupations contradictoires : celui de protéger les contribuables nationaux et le besoin indispensable de coopérer.

Le développement d'une économie mondiale ouverte dépend en effet de la coopération internationale, y compris en matière fiscale. La fraude est une entrave au bon fonctionnement du marché économique, elle est source de distorsion de concurrence. Mais elle est aussi une source d'injustice fiscale et d'il-légitimité du système d'imposition car le poids de l'impôt finit par reposer sur ceux qui n'ont pas les moyens de développer une stratégie d'évitement. ***Il n'y a pas d'égalité entre les contribuables qui ont accès à l'espace fiscal international et ceux qui ne peuvent s'évader de l'espace national.*** Au total et à défaut d'une harmonisation des systèmes d'imposition qui apparaît bien difficile, la répression de l'évasion fiscale, suppose une stratégie internationale de la part des administrations¹⁹. ***Faut-il encore, on l'a compris, qu'elle soit portée par une volonté politique forte.***

Une autre voie que celle de la lutte frontale contre l'évasion est aussi possible, il s'agit de celle qui privilégie la prévention. Elle consiste par exemple à sortir, au moins en partie, de la détermination de règles unilatérales et à ***fixer clairement, entre les acteurs concernés, administration et contribuable, les droits et les devoirs de chacun dans le cadre d'« accords préventifs »***²⁰. Il s'agit là d'un phénomène international, qui s'il n'est pas nouveau pour certains États, notamment anglo-saxons, a néanmoins tendance aujourd'hui à se développer. Ces accords, qui peuvent prendre la forme du rescrit ou bien celle des accords préalables sur les prix de transfert, participent d'une logique qui s'inscrit dans la gouvernance stratégique de l'entreprise aussi bien que dans celle des administrations fiscales.

On peut par conséquent parler d'une forme nouvelle de la gouvernance fiscale dont l'une des caractéristiques consiste dans la responsabilisation à la fois du contribuable et de l'administration. En effet l'accord engendre des droits et des devoirs pour l'un comme pour l'autre. Mais cette logique a également pour objectif le développement d'un nouveau civisme fiscal visant à faire en sorte que l'impôt soit considéré comme légitime et accepté par le contribuable, autrement dit que ce dernier effectue volontairement ses obligations fiscales. À ce titre les accords fiscaux sont source de sécurité juridique à la fois pour le contribuable et pour l'administration. Cette dernière cherchant à régler en amont les problèmes rencontrés par les contribuables, ***il s'agit par conséquent d'une conception préventive et non répressive de l'évasion fiscale.***

Cette démarche s'inscrit, pour une autre raison encore, dans une forme nouvelle de gestion publique, celle qui prend modèle sur le management de l'entreprise. Il s'agit d'une nouvelle gouvernance financière publique préoccupée par la maîtrise des finances publiques ; on veut dire par la volonté d'une part de réduire les dépenses publiques et d'autre part d'accroître les ressources. En ce qui les concerne il n'est pas contestable que les accords permettent de réduire le

19. Cf. M. Bouvier, « Nouvelle gouvernance fiscale », in *Revista internacional de Direiti tributario*, n° 10, Ed. Del Rey.

20. Cf. M. Bouvier, « Les "accords fiscaux préventifs" : une sécurité pour l'entreprise et pour l'administration », in *Écrits de fiscalité des entreprises, études à la mémoire du Professeur Maurice Cozian*, Litec, 2009.

coût de gestion de l'impôt pour l'administration comme pour le contribuable, notamment en venant limiter les risques de contentieux. Par ailleurs, *ils permettent d'augmenter le produit fiscal en évitant les comportements fiscaux déviant, volontaires ou non, sans pour autant relever les taux d'imposition.*

Au final, si les « accords fiscaux préventifs » s'inscrivent bien dans *un processus de légitimation de l'impôt*, ils trouvent aussi leur propre légitimité d'une part dans la sécurité juridique apportée au contribuable comme à l'administration, d'autre part dans une meilleure rentabilité de l'impôt pour l'administration et une réduction des coûts de gestion tant pour l'administration que pour le contribuable.

γ) Les autres formes d'antifiscalisme classique

- La grève de l'impôt

646. L'organisation du refus collectif de l'impôt est sanctionnée par l'article 1747 du CGI et peut faire l'objet de sanctions pénales. La condamnation par la loi de la grève de l'impôt n'apparaît pas déterminante pour expliquer que ce mode d'action ne soit pas fréquent. Les syndicats de salariés ont appelé à ce type de grève en 1917, le mouvement Dorgères également dans les années 1930 ainsi que les mouvements Poujade et Nicoud, mais sans grand succès. Une grève partielle de l'impôt a parfois été prônée, fondée sur une critique de l'utilisation des deniers publics. Le procédé fut inauguré par des groupes d'extrême gauche italiens qui appelèrent dans la deuxième moitié des années 1970 à pratiquer ce qu'ils dénommaient une « auto-réduction de l'impôt » et qui consistait à ne payer qu'une partie de la cotisation selon le degré de satisfaction retiré des dépenses de l'État. En France, l'idée fut reprise par des mouvements anti-nucléaires et antimilitaristes mais sans grand effet. On signalera encore que l'Action Française a proposé également une autoréduction de l'impôt en 1989 pour signifier son opposition à la commémoration du bicentenaire de la Révolution.

- L'anachorésis fiscale

647. L'anachorète fiscal est celui qui, face à la charge fiscale, ne se révolte pas mais se retire dans un autre lieu, ce qui le rend inaccessible. Il cesse de travailler, délaisse ses propriétés et va se réfugier dans des lieux retirés. De telles attitudes furent constatées en Égypte pendant la période d'occupation grecque où beaucoup s'installèrent dans le désert ou dans les montagnes ; à Rome également où, pendant la période du Bas-Empire, le phénomène atteint une telle ampleur que le code Théodosien en vint à punir ceux qui « adeptes de la facilité, désertent les charges des cités, gagnent les déserts et les lieux retirés, et sous couleur de religion, s'agrègent en congrégations de moines ».

L'anachorésis fiscale a également été présente dans les régions périphériques des États, en des lieux où il est aisé de se réfugier sur des territoires non encore parfaitement contrôlés. Dans les sociétés contemporaines, l'anachorésis a pris, de la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1980, des formes différentes mais dont on peut retrouver l'esprit dans l'attitude de retrait qu'ont pu avoir certains cadres ou professions libérales. Constatant que le reliquat du revenu à leur disposition après acquittement de la dette fiscale s'avère sans

proportion avec l'intensité du travail fourni, ils choisissent soit un autre rythme de vie plus allégé, soit de s'exiler vers des pays à la pression fiscale plus clémente. Le même phénomène se rencontre du côté des entreprises, certaines décidant de se « délocaliser », autrement dit de s'installer sur le territoire d'un État dont la pression fiscale est jugée plus légère.

- L'économie souterraine

648. L'économie souterraine « regroupe toutes les activités dont les revenus ne sont pas déclarés, d'une part pour échapper à l'imposition trop élevée des revenus, d'autre part pour pouvoir bénéficier de certains avantages »²¹. L'économie souterraine, encore appelée « travail clandestin ou au noir » s'est particulièrement développée aux États-Unis dans la foulée du mouvement de révolte contre l'impôt. Alors qu'elle s'apparentait jusque-là à une forme de fraude, elle a été présentée comme l'archétype du marché libre par d'éminents économistes (dont M. Friedman). Aujourd'hui le phénomène, lié au blanchiment de l'argent, a tendance à se développer considérablement.

- Les partis antifiscaux, les ligues de contribuables et les groupes de pression

649. Les partis politiques antifiscaux, surtout présents dans le nord de l'Europe voient leur audience diminuer au fur et à mesure que les grandes formations politiques intègrent dans leur programme le projet d'une baisse des prélèvements fiscaux.

Les ligues anti-fiscales furent particulièrement présentes dans l'entre-deux-guerres (par exemple la Fédération des contribuables dans les années trente). Au cours des années 1980, la « Ligue des contribuables » de J. Bloch-Morange connut une certaine d'influence et fut relativement active au milieu de cette décennie.

Les groupes de pression sont quant à eux souvent très efficaces lors de l'élaboration des textes de lois de par l'influence qu'ils peuvent exercer sur les parlementaires, mais aussi en alertant l'opinion publique au moment de la mise en œuvre de nouvelles dispositions (par exemple les manifestations de motards contre la vignette), ou bien encore lors de concertations avec le pouvoir exécutif²².

b) Les contestations nouvelles de l'impôt : les résistances idéologiques et doctrinales

650. Un antifiscalisme s'appuyant sur une approche économique libérale conservatrice s'est constitué depuis ces dernières années sous forme doctrinale. Si les thèses développées ne sont pas toujours originales, parce que reprises d'auteurs libéraux du XIX^e siècle voire même de la fin du XVIII^e, il reste qu'elles se sont suffisamment imposées pour aller jusqu'à pénétrer les grandes formations politiques (qu'elles se situent à gauche ou à droite de l'échiquier) et à se traduire concrètement par des mesures d'allègement fiscal. Cet antifiscalisme théorique, en général relativement mesuré, peut aller chez les plus radicaux jusqu'à proposer, arguments à l'appui, une abolition totale de l'impôt.

21. R. Dodd, « Économie souterraine et évasion fiscale aux USA », *RFFP* n° 5-1984.

22. Cf. N. Bensouda, *Analyse de la décision fiscale au Maroc*, éd. La croisée des chemins, 2009.

Une banalisation de la critique fiscale s'est ainsi produite, très certainement encouragée par le renouveau des idées libérales, mais significative aussi d'une évolution d'ensemble des comportements sociaux.

Cette critique de l'impôt, et plus particulièrement de l'impôt sur le revenu, a été précédée aux États-Unis dans les années 1970 par un mouvement relativement spectaculaire de refus du prélèvement fiscal, sous la houlette du sénateur républicain Howard Jarvis. Une nébuleuse d'associations prônant une critique radicale de la fiscalité appuyée sur les théories économiques libérales a soudainement vu le jour. Ainsi, au nom d'une contestation forte de l'État-providence a pris naissance en Californie un courant de révolte porté principalement par les classes moyennes, puis rapidement soutenu par les grandes entreprises. Prenant pour principale cible l'impôt foncier, le mouvement s'est surtout fait connaître lors de l'adoption par l'État de Californie le 6 juin 1978 d'un texte dit : « Proposition 13 » qui prévoyait une baisse de 57 % de l'impôt foncier de l'État. Exprimant bien « l'air du temps », l'économiste américain Milton Friedman devait déclarer, à propos de ce mouvement, qu'il était la preuve que le peuple commençait à « comprendre que la politique qui consiste à gaspiller l'argent de l'État pour régler des problèmes aggrave la situation plutôt qu'elle ne l'améliore et que chacun d'entre nous a avantage à dépenser lui-même l'argent qu'il gagne plutôt qu'à le confier à des bureaucrates chargés de le dépenser à sa place ». Le prix Nobel d'économie exprimait là un point de vue qui allait faire autorité par la suite largement au-delà du seul État américain et qui a nourri un antifiscalisme doctrinal d'essence libérale parfois particulièrement radical²³.

On a vu apparaître ces trente dernières années aux États-Unis un courant doctrinal, porté essentiellement par des sénateurs républicains, qui propose de substituer aux impôts existants un impôt unique proportionnel (« Flat tax ») soit sur la consommation, soit sur le revenu, à un taux avoisinant les 20 %.

2. La résistance juridique à l'impôt : le contentieux fiscal

V. ci-après.

Section 2

Les structures, le contrôle et le contentieux de l'impôt

651. Les systèmes fiscaux contemporains se caractérisent du point de vue de leurs structures par l'existence d'un grand nombre de catégories d'impôts et par la difficulté, parfois, à distinguer l'impôt d'autres formes de prélèvements obligatoires (§ 1). Les impôts étant par ailleurs dans leur majorité des impôts déclaratifs, le contrôle de la sincérité des déclarations s'avère nécessaire (§ 2). Enfin les litiges fiscaux font l'objet d'un traitement contentieux qui présente certaines singularités (§ 3).

23. *Infra* n° 734.

§ 1. Les structures fiscales

652. La détermination des structures fiscales n'est pas toujours aisée compte tenu de la diversité des prélèvements obligatoires et de la difficulté de distinguer parmi ceux-ci les prélèvements qui relèvent de la fiscalité proprement dite. L'on entend traditionnellement par impôt *un prélèvement obligatoire dépourvu de contrepartie directe et perçu au profit d'une ou plusieurs personnes morales de droit public*. Pareille définition si elle n'apparaît pas totalement satisfaisante, permet au moins de tracer quelques grandes frontières entre l'impôt et certaines taxes ou redevances (A). Cette première distinction posée, il convient ensuite d'opérer un tri au sein des multiples prélèvements qui composent la structure fiscale (B). Néanmoins, comme on le verra, la classification des impôts est elle-même source de difficultés.

A La diversité des prélèvements obligatoires aux frontières de la fiscalité

1. Les redevances ou rémunérations des services rendus²⁴

653. Des rémunérations des services rendus ou redevances²⁵ peuvent être instituées par la voie réglementaire. Ces redevances, contrairement à l'impôt, s'apparentent à un prix et doivent faire l'objet d'une contrepartie, telle que l'utilisation d'un ouvrage ou une prestation fournie par un service public à un usager en supportant la charge. Par ailleurs, le montant de la redevance et la valeur du service rendu doivent être « équivalents » (critère posé par le Conseil d'État, CE, 21 nov. 1958, *Syndicat national des transports aériens*, puis par le Conseil constitutionnel, DC 932, 6 oct. 1978), ce dernier ayant toutefois apporté quelques assouplissements sur ce point (DC 513, 14 avril 2005). Son produit doit être affecté au service qui a fourni la prestation. Parmi les redevances, on citera la redevance pour enlèvement des ordures ménagères²⁶ perçue par les communes.

2. Les taxes

654. D'un point de vue strict, la taxe s'entend d'une somme perçue lors de la fourniture d'un service. Elle ressemble à la redevance puisqu'elle est liée à l'offre d'une prestation ; elle s'en distingue cependant dans la mesure où elle peut être exigée non seulement des usagers effectifs mais également des usagers potentiels (c'est le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères²⁷) et par le fait que l'équivalence entre service rendu et prix à payer n'est pas nécessairement requise.

24. Cf. « Les redevances : quelle actualité ? », in *Revue française de finances publiques* n° 118-2012.

25. Cf. Conseil d'État, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, La Documentation française, 2002.

26. Le conseil municipal est compétent pour créer cette redevance et en fixer le montant.

27. À ne pas confondre avec la redevance dont la finalité est identique (les communes ont le choix entre taxe et redevance).

D'une manière générale, le traitement juridique des taxes n'est pas véritablement différent de celui des impôts ; aussi les confusions de vocabulaire (par exemple la taxe d'habitation n'est pas une taxe mais un impôt) ne sont-elles pas fondamentalement préjudiciables.

3. Les cotisations sociales²⁸

655. Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires perçus par des organismes de droit public ou privé dans un intérêt social²⁹. Il s'agit de prélèvements qui, bien que non qualifiés d'impôts parce que comportant une contrepartie, représentent une charge financière obligatoire pesant sur les contribuables. Très longtemps dissociées de la question fiscale, les cotisations sociales n'ont pas attiré véritablement l'attention jusqu'aux années 1980.

B La diversité des catégories d'impôts en France

656. En dépit de notions générales communes à tous, les impôts actuels se caractérisent par une grande diversité de catégories.

1. Les notions générales communes

a) *Le fait générateur de l'impôt*

657. On entend par fait générateur de l'impôt « l'événement qui crée la dette fiscale. Il s'agit soit d'un acte juridique, soit d'une situation économique »³⁰. À titre d'exemple, la perception d'un revenu entraîne sa taxation à l'impôt sur le revenu, la livraison d'une marchandise ou l'encaissement du prix la taxation de l'opération à la TVA, la présentation d'un acte de vente d'immeuble la taxation aux droits d'enregistrement...

Le fait générateur de l'impôt détermine d'autre part le champ d'application dans l'espace (territorialité) et dans le temps (non-rétroactivité) de la loi fiscale.

b) *Assiette, liquidation et recouvrement*

α) L'assiette de l'impôt ou base imposable

658. Asseoir l'impôt consiste à déterminer la base imposable. L'opération vise à rechercher, qualifier et évaluer la matière imposable (revenu, bénéfice, plus-value...) ³¹.

28. Cf. « La sécurité sociale et les finances publiques » in *Revue française de finances publiques* n° 115-2011.

29. V. *supra* n° 46 à 59.

30. A. Barilari, R. Drapé, *Lexique fiscal*, Dalloz, 1992.

31. Pour plus de détails, cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à théorie de l'impôt*, *op. cit.*

β) La liquidation de l'impôt

659. Liquidier l'impôt consiste à calculer le montant dû par le contribuable en appliquant un taux d'imposition (ou un tarif) à la base imposable.

γ) Le recouvrement de l'impôt

660. Recouvrer l'impôt consiste à le percevoir. Cette opération est effectuée par un comptable public. Le paiement peut être effectué spontanément par le contribuable (par exemple pour la TVA) ou après réception d'un avis d'imposition (par exemple pour l'impôt sur le revenu).

2. Les différentes catégories d'impôts

a) L'impôt sur le revenu (IR)

α) Caractéristiques générales

- Champ d'application

661. Les revenus imposables doivent faire l'objet d'une déclaration annuelle. L'IR concerne les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France³². Il frappe le revenu global des personnes vivant au foyer fiscal (parents mariés, enfants mineurs ou rattachés, infirmes, invalides...). Le revenu global s'entend de l'addition des différents revenus catégoriels nets (c'est-à-dire les revenus catégoriels bruts déduction faite des frais et charges supportés pour les réaliser ou les conserver) provenant selon l'article 1^{er} du CGI des catégories suivantes : revenus fonciers, bénéfiques industriels et commerciaux, rémunérations de certains dirigeants de sociétés, bénéfiques agricoles, traitements, salaires, pensions, rentes viagères, bénéfiques non commerciaux, revenus des capitaux mobiliers, plus-values de cession réalisées par les particuliers. L'IR représente environ 20 % des recettes fiscales de l'État.

- Assiette

662. Le revenu imposable est le *revenu net global*, obtenu par addition des revenus nets de chaque catégorie, du total duquel peuvent être soustraites les charges engagées pour l'acquisition ou la conservation du revenu qui n'ont pu être retranchées des divers revenus catégoriels, ainsi que les dépenses dont la déduction est expressément autorisée par le législateur. Parmi ces dernières, on signalera par exemple les pensions alimentaires, les frais d'accueil de personnes âgées de plus de 75 ans, les cotisations sociales non préalablement déduites du revenu catégoriel correspondant. On notera que certaines autres dépenses donnent lieu, quant à elles, à une réduction d'impôt (cf. ci-après).

- Liquidation

— Quotient familial et barème progressif

32. « Ont leur domicile fiscal en France les personnes qui se trouvent dans l'un des quatre cas suivants : foyer ou résidence habituelle en France ; lieu de séjour principal en France (résidence plus de six mois par an) ; exercice en France de l'activité professionnelle principale ; situation en France du centre des intérêts économiques. » (A. Barilari, R. Drapé, *op. cit.*).

663. Le calcul de l'impôt s'effectue sur la base d'un barème progressif, après application du quotient familial.

L'application du quotient familial consiste à diviser le revenu en parts. Le nombre de parts dépend de la situation de famille du contribuable (marié, célibataire, veuf ou veuve, divorcé(e)) ainsi que du nombre de personnes à charge vivant au foyer (enfants, invalides). À titre d'exemple, un couple marié se voit attribuer deux parts ; s'il élève deux enfants mineurs, il bénéficie de deux demi-parts supplémentaires³³ qui viennent s'ajouter aux deux premières parts ; le foyer est ainsi imposé sur la base d'un quotient familial de trois parts.

La détermination du montant de l'impôt se fait selon le processus suivant :

- division du revenu par le nombre de parts ;
- application d'un barème progressif (ventilé en tranches de revenus auxquelles est affecté un taux particulier allant en augmentant avec l'augmentation des revenus) au revenu ainsi divisé, ce qui a pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt ;
- multiplication par le nombre de parts pour calculer l'impôt brut dû.
- Les réductions d'impôt et les minorations d'impôt

664. De l'impôt brut peuvent être déduites notamment des réductions d'impôt correspondant à un avantage fiscal alloué pour certaines dépenses (dons, frais de scolarisation des enfants, emploi d'un salarié à domicile...). À la différence des abattements imputables sur les revenus imposables, la réduction d'impôt s'impute directement sur la cotisation due ce qui, compte tenu de la progressivité de l'impôt, atténue l'avantage fiscal ainsi octroyé.

D'autres avantages permettent d'obtenir une diminution de l'impôt dû de même, des minorations prévues par le barème viennent s'ajouter à l'ensemble des mécanismes correcteurs indiqués.

Pour les revenus 2012 (taxés en 2013), le barème est le suivant (pour une part) :

Revenus n'excédant pas 5 963 € : 0 %

- compris entre 5 964 € et 11 896 € : 5,5 % ;
- compris entre 11 897 € et 26 420 € : 14 % ;
- compris entre 26 421 € et 70 830 € : 30 % ;
- compris entre 70 830 € et 150 000 € : 41 % ;
- au-delà de 150 000 € : 45 %.

Le produit de l'impôt sur le revenu devrait représenter près de 73 milliards d'euros en 2013, soit 24 % des recettes fiscales totales de l'État (contre 59 milliards en 2012, soit 16 % des recettes fiscales de l'État). La loi de finances initiale pour 2013 a créé, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2012, une tranche d'imposition supplémentaire au taux de 45 % , pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros par part de quotient familial.

33. Une part supplémentaire à partir de la 3^e personne à charge.

β) Les principales catégories de revenus imposables à l'IR

- Les traitements, salaires, pensions, rentes viagères

665. Les traitements, salaires, pensions, rentes viagères font l'objet d'une déclaration par le contribuable et par l'employeur.

Le revenu brut imposable est le revenu encaissé ou mis à disposition, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, auquel s'ajoutent éventuellement les avantages en nature (logement, chauffage...). Les traitements et salaires qui forment la catégorie la plus importante sont imposables après déduction des frais professionnels, ceux-ci étant calculés soit de manière forfaitaire (10 % du revenu brut), soit sur la base d'un état de frais réels justifiés. Peuvent aussi être déduits du revenu brut les intérêts des emprunts contractés pour souscrire au capital de sociétés nouvelles (ou de SCOOP).

- Les bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC)

666. Les bénéficiaires industriels et commerciaux sont ceux qui proviennent de l'exploitation d'une entreprise industrielle, artisanale ou commerciale, gérée par une personne physique de façon indépendante. Il peut s'agir d'exploitants individuels ou bien d'associés de sociétés de personnes (par exemple les sociétés en nom collectif).

Le bénéfice imposable, au terme du Code général des impôts (art. 38-1 et 38-2) est le *bénéfice net* déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature de l'entreprise, y compris notamment les cessions d'éléments quelconques de l'actif soit en cours soit en fin d'exploitations³⁴ ; selon l'article 38-2, le bénéfice est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice.

Le régime d'imposition, qui définit les obligations du contribuable varie en fonction de l'importance de l'entreprise. Il existe trois grandes catégories de régimes :

— Le réel simplifié³⁵ : le régime dit du « réel simplifié » concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes ne dépasse pas 777 000 euros HT³⁶ pour celles qui fabriquent ou revendent en l'état, et 234 000 euros HT pour les prestataires de services.

Dans le cadre de ce régime, les entreprises bénéficient d'allègements administratifs en étant tenues à des obligations comptables et fiscales simplifiées (la seule déclaration à produire est la déclaration des résultats). L'imposition est déterminée d'après les chiffres ressortant de cette déclaration.

— Le réel normal³⁷ : le régime du réel normal est obligatoire pour toutes les entreprises dépassant les limites de chiffre d'affaires du réel simplifié (les entreprises soumises en droit au régime du réel simplifié peuvent toutefois opter pour le réel normal). La comptabilité doit être complète et la déclaration des résultats très détaillée. Le bénéfice imposable est celui déterminé d'après la déclaration.

34. Sur les plus-values dégagées par l'entreprise, cf. *infra*, n° 674.

35. Ce régime concerne également les sociétés de capitaux.

36. Hors taxes, c'est-à-dire TVA (et éventuellement diverses autres taxes) non comprise.

37. Ce régime concerne également les sociétés de capitaux.

— Le micro-BIC (régime des micro-entreprises) : dans le cas où le chiffre d'affaires n'excède pas 81 500 euros HT quand il s'agit d'opérations d'achat-revente et 32 600 euros dans le cas de prestations de services, celui-ci peut-être déclaré directement dans le cadre de la déclaration globale de revenus. Un abattement de 71 % est pratiqué pour les activités d'achat-revente, il est de 50 % pour les prestations de services (cet abattement représente les charges déductibles de l'entreprise).

Les bénéficiers industriels ou commerciaux (déterminés soit dans le cadre du régime du réel simplifié soit dans celui du réel normal ou de la micro-entreprise) doivent être indiqués par le contribuable dans sa déclaration de revenus à l'IR, dans le cadre réservé à cet effet³⁸.

- Les revenus fonciers (RF)

667. Les revenus fonciers sont ceux provenant de la location d'immeubles nus, bâtis ou non bâtis, faite à titre privé et non dans un cadre professionnel. La somme imposable résulte de la différence entre le revenu brut encaissé et les charges payées, avec *en sus* une déduction forfaitaire.

- Les bénéficiers agricoles (BA)

668. Les bénéficiers agricoles sont ceux réalisés par les fermiers, métayers, propriétaires exploitant individuellement leurs biens, à l'occasion de la vente de leurs produits. Ils peuvent être soumis à différents régimes d'imposition (forfait collectif, régime simplifié, régime normal).

- Les bénéficiers non commerciaux (BNC)

669. Entrent dans la catégorie les revenus des professions libérales, des titulaires de charges et offices, ainsi que d'un ensemble hétérogène d'activités (guérisseurs, mannequins, cartomanciennes, prostituées, prêtres catholiques...).

Le bénéfice imposable résulte de la différence entre les recettes brutes et les charges déductibles. Il existe deux régimes d'imposition :

— le régime micro-BNC lorsque le chiffre d'affaires ne dépasse pas 32 600 euros HT. Un abattement de 34 % est automatiquement pratiqué par l'administration.

— Le régime de la déclaration contrôlée (régime du réel) si le chiffre d'affaires est supérieur à 32 600 euros HT (dans ce cas, le contribuable est astreint à des obligations comptables et déclaratives plus strictes).

- Les revenus de capitaux mobiliers

670. On entend par revenus de capitaux mobiliers les produits des actions et parts sociales ainsi que les produits de placements à revenus fixes (obligations, bons du Trésor...). L'imposition de ces revenus s'avère relativement hétérogène dans la mesure où certains d'entre eux ne sont pas toujours taxés à l'IR dans le cadre du revenu global, en faisant par exemple l'objet d'un prélèvement à la source (l'impôt étant directement acquitté au Trésor par l'établissement payeur qui le prélève sur le revenu à verser au titulaire de celui-ci).

38. La remarque s'applique également à toutes les catégories qui suivent.

- Les plus-values personnelles

671. On entend par plus-value le gain tiré de la vente d'un bien immobilier ou encore de valeurs mobilières.

Les plus-values sont soumises à l'IR et considérées comme une catégorie particulière de revenu lorsqu'elles sont réalisées par une personne physique agissant à titre privé (par exemple lors de la vente d'un bien immobilier). Les plus-values réalisées lors de la cession d'un élément d'actif professionnel figurant au bilan sont rapportées quant à elles aux bénéfices imposables (avec une taxation particulière toutefois pour certaines des plus-values dites « à long terme », cf. parag. suivant).

b) *L'impôt sur les sociétés (IS)*³⁹

α) Champ d'application

672. L'impôt sur les sociétés s'applique obligatoirement aux sociétés de capitaux, telles que les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée (sauf option ouverte à celle-ci), les sociétés en commandite par actions, etc. Par ailleurs, certaines sociétés de personnes peuvent opter pour l'IS (sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple...).

β) Détermination et taxation du bénéfice imposable

673. Les règles applicables aux BIC sont également en grande partie applicables aux sociétés soumises à l'IS.

Le bénéfice imposable est celui déterminé d'après la déclaration des résultats. Il est imposé au taux fixe proportionnel de 33,33 % depuis le 1^{er} janvier 1993 (ce taux était de 50 % jusqu'en 1985, 45 % en 1986 et 1987, 42 % à partir de 1988, 39 % en 1989, 37 % en 1990, 34 % en 1992). Le taux d'imposition est ramené à 15 % à hauteur de 38 120 euros de bénéfice, pour les PME dont le chiffre d'affaires n'excède pas 7 630 000 euros. Il est perçu *en sus* une contribution sociale sur les bénéfices des sociétés au taux de 3,3 % appliquée à l'IS dû lorsque celui-ci excède 763 000 euros (en sont exonérées les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 630 000 euros). Pour les années 2012 et 2013 le taux de l'IS est augmenté de 5 % pour les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros.

γ) Les plus-values professionnelles

674. L'entreprise peut réaliser des gains (plus-values) ou des pertes (moins-values) à l'occasion de la cession d'un bien inscrit à l'actif du bilan. La détermination de la plus-value ou de la moins-value résulte de la différence entre le prix de vente et la valeur résiduelle du bien⁴⁰.

On distingue deux catégories de plus-values et moins-values : les plus-values et moins-values à court terme constituent la première catégorie et concernent les biens détenus depuis moins de deux ans ; elles sont réintégrées

39. L'IS représente environ 15 % des recettes fiscales de l'État.

40. Différence entre valeur d'origine et amortissements.

aux résultats de l'entreprise. Les plus-values à court terme sont ainsi taxées au taux normal de l'IS ; les moins-values à court terme viennent en diminution du résultat imposable.

La seconde catégorie est celle des plus-values et moins-values à long terme qui sont relatives à des cessions de biens détenus depuis plus de deux ans par l'entreprise ; les plus-values à long terme sont taxées à part du résultat de l'entreprise au taux réduit de 15 % (à ce taux viennent s'ajouter des suppléments d'imposition⁴¹), lorsqu'il s'agit de plus-values sur cession de parts de fonds communs de placements à risques ou de sociétés de capital-risque, ou bien du résultat net des concessions de licences d'exploitation de brevets, d'inventions brevetables, de procédés de fabrication, ou bien enfin de dividendes reçus de sociétés de capital-risque prélevés sur des produits ou plus-values réalisés au cours des quatre dernières années à l'occasion de la cession de titres détenus depuis moins de deux ans. Les plus-values sur cession de titres de participation détenus depuis au moins deux ans sont exonérées (exceptée une quote-part de frais et charges de 5 % du résultat net de cession taxée au taux normal de l'IS).

Hormis ces cas, les plus-values et moins-values doivent être réintégrées aux résultats de l'entreprise comme celles relevant du court terme. En fait, la distinction long terme/court terme n'a qu'une portée réduite car dans la plupart des cas le traitement fiscal est celui des plus-values et moins-values à court terme, qui est ainsi le régime de droit commun.

Une fois déterminé le résultat net, il apparaît soit un excédent imposable, le bénéfice, soit un déficit.

c) La TVA et les autres droits indirects

α) La TVA

675. Créée par la loi du 10 avril 1954 (décret du 30 avril 1955), la TVA est un impôt sur la dépense qui, à l'origine, était limité au secteur de la production et du commerce de gros, puis a été étendu successivement (loi du 6 janvier 1966 applicable au 1^{er} janvier 1968) au commerce de détail, à l'artisanat, aux prestataires de services, enfin par la suite aux professions libérales (loi du 29 décembre 1978).

La TVA représente aujourd'hui près de la moitié des recettes fiscales de l'État.

Le mécanisme de fonctionnement de la TVA est fondé sur l'application, à chaque stade d'une opération, d'un taux au prix du produit ou du service. Le taux normal, le plus courant, de 19,6 % s'applique à la plupart des biens et services. Dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, ce taux passera à 20 % à partir du 1^{er} janvier 2014. Il existe également deux taux moins élevés, l'un de 5,5 % (5 % à compter du 1^{er} janvier 2014) qui concerne les produits alimentaires de consommation courante, l'énergie et les

41. 16 % pour les entreprises passibles de l'IRPP (BIC) ; il convient d'ajouter à ce taux celui de la CSG, de la CRDS et le prélèvement social, ce qui porte le taux d'imposition à 28,1 %. Les plus-values réalisées par les entreprises à l'IRPP dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 250 000 euros HT (entreprises de vente et de fourniture de logement) ou 90 000 euros HT (prestataires de services) sont exonérées.

produits et services destinés aux handicapés ; l'autre, de 7 % concerne notamment les travaux portant sur les locaux d'habitation, la restauration et les médicaments non remboursables (10 % à partir du 1^{er} janvier 2014). Un taux dit « super-réduit » de 2,1 % s'applique à certains produits (notamment des médicaments). Il n'existe plus en France de taux majoré de TVA depuis sa suppression à partir du 1^{er} avril 1992 (ce taux était de 33,33 % et frappait les produits de luxe).

Ainsi, à chaque stade de la production ou de la distribution, le redevable légal de la taxe (c'est-à-dire l'industriel, le commerçant...) doit calculer et facturer à son client une TVA qui vient s'ajouter au prix de vente. Il doit ensuite reverser au Trésor la différence entre la TVA qu'il a ainsi encaissée (TVA brute) et la TVA qu'il a lui-même payée à ses fournisseurs lors de ses achats ou de ses frais généraux (TVA déductible). La différence, ou TVA nette due, est reversée périodiquement à la recette des impôts (dépendant de la Direction générale des finances publiques), en général tous les mois, une déclaration accompagnant le paiement.

Aussi, l'impôt est-il supporté en bout de course par le consommateur final qui ne peut quant à lui exercer de droit à déduction, le mécanisme assurant au contraire la neutralité de taxation pour les entreprises assujetties.

La TVA est l'impôt le plus répandu dans le monde ; elle est utilisée par 120 États et représente le quart du produit fiscal mondial. Les qualités qui lui sont reconnues sont sa neutralité vis-à-vis de l'entreprise, son coût administratif limité (du fait de l'externalisation partielle de sa gestion) et enfin son caractère indolore (du fait que cet impôt se fond dans le prix du produit acheté). Il lui est reproché d'être injuste car elle frappe indifféremment les contribuables quelle que soit leur capacité contributive. Par ailleurs, il s'agit d'un impôt qui fait l'objet d'une fraude particulièrement importante qui dépasse les frontières des États et qui repose sur la circulation de fausses factures (« carrousel fiscal »). Il s'agit ainsi d'un prélèvement que l'on peut qualifier de paradoxal. En effet, malgré l'ampleur de la fraude qui le caractérise ainsi que le qualificatif d'injuste qui lui est systématiquement associé et qui le fragilisent, sa rentabilité est néanmoins telle qu'il demeure solidement enraciné dans le paysage fiscal. On peut même également estimer que l'urgence qu'il y a aujourd'hui à maîtriser la dette publique pourrait bien ne laisser très vite subsister que la fonction budgétaire de la TVA et oublier les inconvénients réels ou supposés qu'elle comporte.

β) Les autres droits indirects

676. Ils sont notamment formés par les contributions indirectes telles que la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (qui représente environ 15 milliards d'euros) ou les droits sur les alcools et les tabacs.

d) Les droits d'enregistrement

677. Les droits d'enregistrement sont recouverts lors de la présentation d'un acte à la formalité de l'enregistrement qui est tantôt obligatoire, tantôt facultative. Ils sont perçus lors de la vente de biens immobiliers, de la signature d'un bail, d'un partage ou d'une succession.

Ces droits font l'objet pour certains d'entre eux d'un partage entre l'État et les collectivités territoriales (cf. *infra*, n° 829) ; d'autres sont quant à eux entièrement affectés aux départements.

e) *L'impôt de solidarité sur la fortune*

678. L'imposition du patrimoine représente une question épineuse à laquelle sont confrontés régulièrement les pouvoirs publics ; les discussions portent tout particulièrement sur l'impôt de solidarité sur la fortune (loi de finances pour 1989) qui, avec l'augmentation des prix de l'immobilier, en vient à concerner des personnes dont les revenus ne sont pas nécessairement élevés mais dont le patrimoine a pris de la valeur du fait de l'augmentation des prix des biens immobiliers. Il est dû par les personnes physiques dont le patrimoine net imposable est supérieur à 1 300 000 euros. Sont exonérés les biens professionnels ainsi que les objets d'antiquité, d'art ou de collection, ou encore les bois et forêts, et les parts de groupements forestiers.

Le taux de taxation est un taux progressif qui s'échelonne de 0 % à 1,5 %. Il concerne les contribuables dont le patrimoine atteint 1 300 000 euros ; dans ce cas, l'impôt est calculé à partir de la valeur de ce patrimoine qui excède 800 000 euros.

Barème de l'ISF 2013

Fraction de la valeur nette taxable	Taux applicable
N'excédant pas 800 000 €	0 %
Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1 300 000 €	0,50 %
Supérieure à 1 300 000 € et inférieure ou égale à 2 570 000 €	0,70 %
Supérieure à 2 570 000 € et inférieure ou égale à 5 000 000 €	1,0 %
Supérieure à 5 000 000 € et inférieure ou égale à 10 000 000 €	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 €	1,50 %

Source : LFI pour 2013.

f) *Les impôts locaux*

679. V. *infra*, n° 789.

3. La néo-fiscalité sociale

a) *La contribution sociale généralisée (CSG)⁴²*

680. La CSG repose sur le principe que « certaines dépenses de sécurité sociale sont exclusives de toute idée d'assurance et relèvent de la solidarité

42. *Supra* n° 53.

nationale. Il est donc tout à fait normal de les faire financer par des cotisations assises sur les seuls revenus professionnels »⁴³. C'est dans ce même esprit que le Gouvernement Rocard a décidé d'instituer un nouveau prélèvement fiscal, la contribution sociale généralisée, qui a été introduite par la loi de finances du 20 décembre 1990.

Le taux de la CSG s'élève actuellement à 7,5 % et s'applique aux revenus bruts déclarés par les personnes physiques. Cette contribution à taux proportionnel est affectée au financement des dépenses sociales.

Une telle politique de fiscalisation des dépenses sociales a depuis longtemps été préconisée par divers auteurs⁴⁴.

Alors que l'on s'était dans un premier temps demandé si, compte tenu de son affectation, la CSG pouvait être considérée comme un impôt, le Conseil constitutionnel a tranché en indiquant qu'elle faisait partie des « impositions de toutes natures » prévues à l'article 34 de la Constitution⁴⁵.

Certes encore peu développé, le procédé est cependant significatif sinon d'un bouleversement tout au moins d'une évolution de la fiscalité contemporaine. Il s'agit d'un impôt plus rentable que l'impôt sur le revenu tel qu'il fonctionne actuellement ; il n'en subit pas les contraintes et les inconvénients liés à l'étroitesse de la base imposable ou à une personnalisation trop poussée pour permettre d'envisager l'institution d'une retenue à la source. On observera enfin qu'avec cette « contribution » le législateur semble avoir retrouvé une terminologie qui fut celle des révolutionnaires de 1789 voulant marquer de manière significative une conception « solidariste » de la fiscalité. Une telle connotation apparaît toutefois quelque peu surfaite si l'on considère les modalités d'application de cet impôt. En effet, avec la CSG on a rompu avec deux idées phares qui jusque-là étaient à la base des conceptions de l'impôt sur le revenu en France : celle selon laquelle il doit concerner une communauté, en l'occurrence le foyer fiscal et non l'individu isolé ; celle ensuite qui considérait de manière quasi unanime depuis des décennies la progressivité comme un élément majeur de justice sociale.

On peut aussi se demander si, dans un souci de rationalisation du système fiscal, il ne conviendrait pas de **fondre la CSG et l'IRPP en un seul et unique impôt sur le revenu**. Il faudrait alors faire le choix entre progressivité et proportionnalité, autrement dit choisir entre justice fiscale distributive et justice fiscale redistributive.

b) La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)

681. Instituée par l'ordonnance du 2 janvier 1996 pour une durée de 18 ans à compter du 1^{er} février 1996, la contribution au remboursement de la dette sociale est un nouvel impôt dû exclusivement par les personnes physiques.

Le produit de cette contribution destinée à payer les déficits du régime général de sécurité sociale, est affecté à la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Le taux d'imposition, de 0,5 %, frappe les revenus d'activités et de

43. L. Philip in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, op. cit.

44. Cf. J.-Y. Nizet, *Fiscalité, économie et politique*, LGDJ, 1991. V. également du même auteur, « CSG : renouveau d'une taxation proportionnelle du revenu ? », in *RFFP* n° 51-1995.

45. DC 285, du 28 déc. 1990.

remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement à revenu fixe soumis au prélèvement obligatoire, les revenus d'épargne exonérés de l'IR.

c) *Le prélèvement social*

682. Le prélèvement social a été institué par la loi de financement de la sécurité sociale du 19 décembre 1997. Il frappe les revenus du capital des personnes physiques au taux de 3,4 %.

4. Le « bouclier fiscal »

683. Le « *bouclier fiscal* », est une mesure qui avait été initialement prise dans le cadre de la loi de finances pour 2006 afin de limiter la pression fiscale pesant sur les contribuables. La loi instituait un plafonnement pour un groupe de contributions formé par l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe d'habitation, les deux taxes foncières et les prélèvements sociaux (CSG, CRDS, prélèvement social). Ce dispositif qui soulevait de très nombreuses polémiques a été supprimé par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

§ 2. La classification et l'incidence des impôts

A La classification des impôts

684. La multiplicité des impôts rend particulièrement difficile une classification absolument pertinente. Les classements sont fort nombreux et dans l'ensemble insatisfaisants.

1. La classification administrative

685. Cette classification utilisée par la comptabilité nationale, consiste à classer les impôts selon la collectivité bénéficiaire. Elle distingue les impôts revenant à l'État (impôt sur le revenu, taxes sur le chiffre d'affaires...), ceux dévolus aux collectivités locales (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale...), ceux alimentant les organismes sociaux (contribution sociale généralisée) et enfin ceux attribués à la Communauté européenne (part de la TVA).

2. La classification économique

686. Cette classification distingue les impôts soit en fonction des ressources taxées, soit en fonction des facteurs et acteurs économiques, soit encore en fonction de leur objet.

a) *Classification en fonction des ressources économiques taxées*

687. La distinction est faite ici entre *l'impôt sur le revenu* qui atteint le revenu des personnes physiques (IR) ou des sociétés (IS), *l'impôt sur la*

dépense qui taxe les dépenses de consommation (TVA, droits indirects...), l'impôt sur le capital ou sur le patrimoine qui affecte les biens mobiliers ou immobiliers du contribuable (impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation, droits de succession, taxes foncières).

b) *Classification en fonction des facteurs et acteurs économiques*

688. Cette classification distingue les impositions pesant sur les ménages (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée...), les impositions pesant sur les entreprises (impôt sur les sociétés, contribution économique territoriale...), les impositions grevant les produits (TVA, droits indirects...).

c) *Classification en fonction de l'objet de l'impôt*

689. Sont regroupés selon ce mode de classement les impôts affectant l'épargne (fiscalité de l'épargne), les assurances (fiscalité des assurances), l'immobilier (fiscalité immobilière), le revenu des personnes (fiscalité personnelle), etc.

3. Les classifications techniques

690. Les classifications techniques sont les plus classiques et les plus utilisées. Elles suscitent des débats donnant lieu parfois à polémiques.

a) *Les impôts directs et indirects*

α) L'aspect technique de la classification

691. La distinction entre impôts directs et indirects est la plus ancienne et la plus communément utilisée. Elle repose à l'origine sur deux critères définis par un décret du 22 décembre 1879, repris par l'administration dans son *Instruction générale des finances*⁴⁶ : l'incidence de l'impôt et l'établissement d'un rôle.

— Par incidence de l'impôt, on entend « le fait d'atteindre une personne ou une série de personnes déterminées... L'incidence vise exclusivement la personne qui paye »⁴⁷. Il s'agit donc de déterminer si l'impôt est bien payé par celui qui y est assujéti ou si celui-ci en fait reposer la charge sur les tiers. Dans le premier cas, l'on parle d'un impôt direct, par exemple l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans le second cas d'un impôt indirect, par exemple la TVA (ou d'autres taxes sur le chiffre d'affaires) qui, si elle est bien reversée par l'entreprise, est en fait payée par le consommateur. Cette question de l'incidence de l'impôt a fait depuis fort longtemps l'objet de

46. « La contribution directe s'entend de toute imposition qui est assise directement sur les personnes et sur les propriétés, qui se perçoit en vertu de rôles nominatifs et qui passe immédiatement du contribuable cotisé à l'agent chargé de percevoir. Les impôts indirects sont ainsi nommés parce que au lieu d'être établis directement et nominativement sur les personnes, ils reposent, en général, sur des objets de consommation ou sur des services rendus et ne sont dès lors qu'indirectement payés par celui qui veut consommer les choses ou user des services frappés de l'impôt. » *Instruction générale des finances* citée par R. Stourm, in *Systèmes générale d'imposition*, Guillaumin, 1905.

47. V. Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, op. cit.

nombreuses controverses. Elle pose le problème de la translation de la charge fiscale et de la difficulté de déterminer dans certains cas qui supporte réellement celle-ci.

— Le rôle est apparu au cours du XIII^e-XIV^e siècle ; il s'agissait alors d'un parchemin que l'on roulait et sur lequel figurait la liste des contribuables et le montant de leur impôt. Aujourd'hui encore figure sur un rôle la base d'imposition ainsi que la cotisation à payer par le contribuable. C'est à partir de ce document, qui constitue un titre exécutoire, que les comptables du Trésor procèdent au recouvrement de l'impôt. Le rôle peut être collectif lorsqu'il s'agit d'une imposition initiale (par exemple pour l'impôt sur le revenu) ou individuel dans le cas par exemple d'une rectification de la base d'imposition. La mise en recouvrement est déclenchée par l'envoi à chaque contribuable d'un avis d'imposition qui est un extrait du rôle collectif ou encore un rôle individuel.

En revanche, lorsque la matière imposable est liée à des actions de production ou de consommation irrégulières pour lesquelles il n'est pas possible d'établir un rôle, on utilise la qualification d'impôts indirects.

Sont rangés dans la catégorie des impôts directs l'impôt sur le revenu, les taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, contribution économique territoriale), l'impôt sur les sociétés et parmi les impôts indirects, la TVA, les droits d'accise, les droits d'enregistrement.

β) Aspect polémique de la classification

692. D'une pertinence discutable, la distinction entre impôts directs et impôts indirects fait l'objet d'une discussion relative à l'équité. Cette discussion, bien que toujours présente, s'est aujourd'hui considérablement émoussée.

Les impôts indirects, qui frappent les produits de consommation de manière aveugle, sans considération de la capacité contributive des contribuables, sont dénoncés comme particulièrement injustes dès lors qu'à revenu égal la charge fiscale est la même. Plus encore, les familles nombreuses à faibles revenus se trouvent pénalisées du fait notamment de leur consommation plus importante de produits courants.

À ces impôts indirects considérés comme iniques car non personnalisés, l'on oppose les impôts directs prenant en considération la situation de chaque contribuable.

Les impôts indirects sont, il est vrai, restés longtemps affectés de l'image négative qui était la leur sous l'Ancien Régime. Toutefois, dans le passé, la critique n'a pas épargné non plus des impôts directs personnels, tels que la taille que P. Leroy-Beaulieu par exemple contestait vigoureusement au nom de la modernité, suivant les traces de Montesquieu qui l'associait à la servitude alors que, disait-il, « l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté parce qu'il se rapporte de manière moins directe à la personne »⁴⁸.

Moins convaincants sont certains arguments invoqués en faveur des impôts sur la consommation et par exemple ceux d'A. Thiers qui écrivait que de tels impôts ont « l'avantage de ne pas prendre au dépourvu les classes malaisées ordinairement

48. Sur tous ces points, cf. R. Schnerb, « Technique fiscale et partis pris sociaux », in *op. cit.*

peu prévoyantes »⁴⁹. Si le propos est pour le moins maladroit, il contient cependant en arrière-plan l'un des aspects des impôts indirects les plus appréciés par les gouvernements, à savoir leur caractère indolore ; ce que Gaudin dans sa *Notice historique sur les finances de la France* avait formulé de manière plus précise que Thiers : « Le meilleur impôt est celui dont les formes dissimulent le mieux sa nature et qui, en dispensant d'ailleurs le contribuable de toute prévoyance, s'identifie le plus complètement avec les dépenses de nécessité que l'on fait communément sans regret »⁵⁰.

Haïs par le peuple sous l'Ancien Régime, supprimés par la Révolution puis restaurés par le Directoire, voués aux gémonies par les idéologies de gauche du XIX^e à nos jours au nom de la justice fiscale ou sociale, les impôts indirects ont cependant toujours résisté aux critiques comme le montre leur remarquable permanence.

b) Impôts réels et impôts personnels

693. La distinction entre impôts réels et impôts personnels fait, comme la précédente, partie de l'histoire de l'impôt et participe tout à la fois d'une approche technique et théorique de la fiscalité.

α) L'aspect technique de la classification

694. Les impôts *réels* sont ceux qui frappent les biens d'un contribuable sans considération de sa situation personnelle. Il en est ainsi par exemple des impôts fonciers locaux ainsi que des droits d'enregistrement portant sur les mutations d'immeubles. L'impôt réel, « correspond à la philosophie politique de 89, c'est-à-dire le libéralisme. C'est un impôt qui respecte la liberté individuelle. Ignorant le contribuable, il évite de s'inscrire dans la sphère de ses activités »⁵¹.

Les impôts *personnels* entendus *stricto sensu*, frappent la personne sans prendre en compte ses facultés contributives, comme par exemple autrefois la capitation. Toutefois, l'on entend aujourd'hui par impôt personnel un impôt qui tient compte de la situation familiale ou de fortune du contribuable pour taxer un revenu, un produit ou un capital. L'impôt sur le revenu ou encore les droits de succession constituent des impôts personnels.

β) L'aspect polémique de la classification

695. La polémique autour de l'introduction d'une personnalisation de l'impôt connut son point d'orgue à la fin du XIX^e et au début du XX^e avec les discussions portant sur l'instauration de l'impôt personnel sur le revenu proposée par J. Caillaux. À ceux qui estimaient que la personnalité dans l'impôt était synonyme de justice et de démocratie, leurs contradicteurs répondaient qu'un tel impôt serait « inégal, arbitraire, violent, inquisitorial et vexatoire »⁵². Et d'ajouter :

49. Cité par R. Schnerb, in *Les hommes de 1848 et l'impôt*, *op. cit.*

50. Thiers écrivait également : « L'impôt indirect est l'impôt des pays avancés en civilisation, tandis que l'impôt direct est celui des pays barbares », in *La propriété*, cité par Schnerb, in *op. cit.*

51. J.-C. Martinez, in *Droit Fiscal contemporain*, *op. cit.*

52. J. Haristov, *La personnalité dans l'impôt et la démocratie*, F. Alcan, 1910.

« il faudra faire connaître sa situation réelle, dévoiler le secret de ses affaires, de ses misères, de ses bénéfices et de son crédit »⁵³, et plus encore : « Par la voix de ses représentants, elle (la démocratie) demande que l'impôt soit personnel pour dresser une comptabilité exacte des revenus capitalistes et bourgeois, pour faire un choix parmi les contribuables, pour frapper tel ou tel d'impôts exagérés et spoliateurs, et pour enlever ainsi telle ou telle portion de leur fortune à certaines catégories de citoyens au profit d'autres citoyens »⁵⁴. Les débats, et de tels propos le suggèrent sans peine, furent particulièrement animés. La personnalité était pensée par les uns comme par les autres, du fait de la progressivité de l'impôt qui y était associée, comme une technique visant à instaurer une certaine justice sociale voire même pour les plus radicaux, à poser les premiers jalons du socialisme.

La polémique autour de la personnalisation de l'impôt porte maintenant plus sur des aménagements techniques que sur le principe lui-même ; elle affecte essentiellement, on le verra plus loin⁵⁵, le mécanisme de la progressivité. Seuls certains auteurs animés d'un antifiscalisme particulièrement nourri se montrent résolument hostiles à la personnalisation⁵⁶.

c) *Impôts proportionnels et impôts progressifs*

696. Discutée depuis fort longtemps, l'opposition entre impôts proportionnels et impôts progressifs fait l'objet aujourd'hui de débats parfois très vifs.

α) L'aspect technique de la classification

697. L'impôt *proportionnel* consiste à appliquer à la base imposable un taux d'imposition fixe quel que soit le montant de celle-ci ; c'est par exemple le cas de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés.

L'impôt *progressif* consiste quant à lui à faire croître le taux d'imposition en fonction de la progression de la base d'imposition⁵⁷. La progressivité de l'impôt a été mise en place en France avec l'instauration de l'impôt sur le revenu au début du siècle.

β) L'aspect polémique de la classification

698. La proportionnalité de l'impôt a d'abord été perçue au XVIII^e siècle comme une *manière juste* de déterminer de montant de la dette fiscale puisque celui qui a un revenu élevé verse plus, bien que le taux soit identique pour tous. Puis l'idée s'est affirmée qu'il convenait de tenir compte de la *capacité contributive* du contribuable. En effet, selon une thèse d'inspiration marginaliste, il est apparu qu'il était plus juste de moins imposer la partie des revenus servant à satisfaire les premiers besoins, puis l'utilité des parties suivantes allant en décroissant, affecter à ces parties un taux d'imposition de plus en plus élevé.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. *Supra* n° 737.

56. Cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, *op. cit.*

57. On peut concevoir une progressivité par tranche de revenus qui consiste à appliquer un taux différent à chaque tranche puis à totaliser les sommes obtenues, ou une progressivité par classe de revenus qui consiste à affecter des taux différents à chaque catégorie de revenus.

L'hypothèse est faite que le sacrifice fiscal est moins durement ressenti une fois les premiers besoins satisfaits et qu'il est donc plus juste de faire reposer la charge de l'impôt de manière plus conséquente sur les parties du revenu les moins utiles, ce qui aboutit à taxer progressivement ces revenus (ou le capital) et à alourdir le poids de l'impôt pour les contribuables les plus fortunés.

Les mérites d'une progressivité de l'impôt ont été exposés par des auteurs aussi variés que Montesquieu⁵⁸, J.-J. Rousseau⁵⁹, J.-B. Say⁶⁰ voire même A. Smith qui estimait qu'« il n'est pas très déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État non seulement en proportion de leur revenu, mais encore au-delà de cette proportion »⁶¹. Les adversaires de la progressivité y voyaient, pour certains, les prémisses de l'instauration d'un régime collectiviste, pour d'autres, tel Leroy-Beaulieu, une théorie sans base rationnelle qui ne pouvait conduire « dans la pratique qu'à des résultats insignifiants pour le peuple, si la progression était légère, et à des résultats déplorable pour la société en général, si la progression était forte »⁶².

De nos jours, la progressivité est moins fondamentalement remise en cause dans son principe que dans ses modalités notamment en ce qui concerne le nombre de tranches et la hauteur des taux. Certains considèrent que des taux trop élevés appliqués aux tranches de revenus les plus hautes aboutissent à freiner la capacité d'épargne et par là à freiner les investissements. Selon d'autres thèses, non scientifiquement établies, les contribuables seraient découragés de travailler par une progressivité trop lourde. Toutefois, un mouvement se développe actuellement qui entend substituer aux impôts existants un impôt proportionnel unique sur les dépenses ou sur les ressources (*flat tax*). Au total, les débats se ramènent le plus souvent à la question du « plus ou moins » d'impôts, une question qui relève très certainement plus d'un choix de société que de la science économique ou fiscale⁶³.

58. « Dans l'impôt de la personne, de proportion injuste serait celle qui suivrait exactement la proportion des biens. On avait divisé à Athènes les citoyens en quatre classes. Ceux qui retiraient de leurs biens cinq cent mesures de fruits, liquides ou secs payaient au public un talent ; ceux qui en retiraient trois cent mesures devaient un demi-talent : ceux qui avaient deux cent mesures payaient dix mines ou la sixième partie d'un talent : ceux de la quatrième classe ne donnaient rien. La taxe était juste quoiqu'elle ne fût point proportionnelle ; si elle ne suivait pas la proportion des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugea que chacun avait un nécessaire physique égal ; que ce nécessaire physique ne devait point être taxé ; que l'utile venait ensuite, et qu'il devait être taxé, mais moins que le superflu ; que la grandeur de la taxe sur le superflu empêchait le superflu », Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XIII, chap. VII.

59. Après avoir exposé la différence entre impôt réel et personnel et puis précisé les vertus de l'impôt personnel, Rousseau, reprenant les thèses de Montesquieu se montre favorable à ce que l'impôt soit progressif : « Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout ; la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire » in *Discours sur l'économie politique*, *op. cit.*

60. « Une contribution simplement proportionnelle n'est-elle pas plus lourde pour le peuple que pour le riche » *Cours d'économie politique*, tome IV, cit. par P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, J.-B. Say développa également une thèse en faveur de la progressivité dans son *Traité d'économie politique*.

61. A. Smith, *op. cit.*

62. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*

63. La réforme fiscale aux États-Unis, s'appuyant sur les thèses libérales a réduit le nombre de tranches ainsi que les taux d'imposition aux marges ; cf. plus loin.

d) *Impôts spécifiques⁶⁴ et impôts ad valorem*

699. Les impôts *spécifiques* sont calculés en multipliant un poids, un volume, une surface de matière imposable par une somme donnée. Il existe peu d'impôts de ce type ; on peut cependant citer certains droits sur les alcools (x euros par hectolitre), certaines taxes locales (par exemple la taxe sur les emplacements publicitaires (x euros par m²)).

Les impôts *ad valorem* sont calculés par application d'un tarif à la base imposable. Ce procédé est le plus communément utilisé.

e) *Impôts analytiques et impôts synthétiques*

700. L'impôt *analytique* est un impôt assis sur les éléments d'un patrimoine ou sur une opération isolée, ou encore sur une catégorie unique du revenu encore appelée cédule.

L'impôt *synthétique* consiste à appréhender un ensemble d'opérations ou de revenus et à taxer cet ensemble. L'exemple même d'impôt synthétique est l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui frappe l'ensemble des revenus du foyer fiscal.

f) *Impôts de répartition et impôts de quotité*

701. L'impôt de *répartition* est celui dont le produit total est fixé à l'avance par le législateur puis réparti ensuite entre les contribuables. Est donc déterminée *a priori* la somme totale (appelée contingent) à recouvrer, non le taux d'imposition qui ne se dégage qu'après répartition⁶⁵.

Ce mode de détermination de la dette fiscale est celui qui fut utilisé sous la Révolution et qui s'est perpétué par la suite pour les collectivités territoriales jusqu'en 1980 (loi du 10 janvier 1980).

L'impôt de *quotité*⁶⁶ procède de manière inverse ; il consiste à définir initialement un taux d'impôt qui sera ensuite appliqué à la matière imposable. Ce système est maintenant en vigueur dans tous les systèmes fiscaux modernes.

L'impôt de répartition a pour avantage une connaissance préalable des sommes devant entrer dans les caisses du Trésor alors que l'impôt de quotité ne permet pas une même précision puisque le résultat peut varier selon les fluctuations de la matière imposable. Toutefois l'introduction d'impôts synthétiques et l'instauration de la progressivité sont difficilement compatibles avec le système de la répartition. Par ailleurs, un tel système du fait des degrés successifs d'imposition qu'il implique (par exemple : le département, puis l'arrondissement, puis la commune et enfin le contribuable), peut être la cause d'un grand nombre d'erreurs, d'injustices et d'inégalités susceptibles de se démultiplier de niveau en niveau et de s'aggraver d'année en année.

64. À ne pas confondre avec la spécificité ou spécialisation de l'impôt par niveau de collectivité (*infra* n° 818).

65. Le taux découle du rapport entre le montant à répartir (contingent) et les bases imposables.

66. L'impôt sur le revenu mis en place sous l'égide de Caillaux (1914-1917) adopta immédiatement le système de la quotité. On signalera l'essai effectué en 1831 avec la contribution des portes et fenêtres et les contributions personnelles qui avaient été transformées en impôts de quotité mais l'année suivante l'ancien système fut rétabli devant l'hostilité rencontrée.

B L'incidence de l'impôt

702. On donne le nom d'incidence de l'impôt « à ce phénomène par lequel la personne à qui le fisc réclame le montant de l'impôt, le déverse sur un tiers qui, peut-être parviendra à son tour à en transmettre la charge à autrui, de sorte que le contribuable légalement désigné se borne à faire l'avance de l'impôt et s'en rembourse sur d'autres personnes ignorées du fisc qui le supportent définitivement »⁶⁷.

Le problème de l'incidence de l'impôt est depuis fort longtemps examiné sans que l'on soit véritablement parvenu à le résoudre. Il serait pourtant fort utile, à divers titres, de pouvoir mieux repérer sur qui repose réellement la charge fiscale. Car le phénomène de l'incidence, mal maîtrisé, peut avoir pour effet de fausser complètement les intentions du législateur en reportant la charge de tel ou tel impôt sur une autre catégorie de contribuables que celle visée par lui. Comme le souligne à cet égard E. Allix, « là où le législateur a amené à établir l'égalité de taxation, l'incidence pourra la réduire à une égalité de pure apparence et aboutir à l'inégalité de fait »⁶⁸.

A. Smith, influencé par les Physiocrates, estimait quant à lui que la charge fiscale retombait automatiquement sur les propriétaires fonciers (sur les industriels pour Ricardo). On s'est aperçu depuis que le phénomène était beaucoup plus complexe qu'on ne le croyait. Cette approche par trop simple de l'incidence fut d'ailleurs dès 1801 critiquée par l'économiste Canard qui selon une théorie dite de la « répercussion infinie » estimait qu'un impôt, même s'il a pour cible au départ une catégorie sociale déterminée, finit toujours par se diffuser dans l'ensemble du corps social et affecter tous les contribuables.

Au-delà des translations admises ou même organisées volontairement, comme par exemple en matière de taxes sur le chiffre d'affaires retombant sur le consommateur final, ou encore pour les taxes foncières qui sont répercutées par le propriétaire sur le fermier, ou l'impôt sur les sociétés qui peut être transféré sur les clients, on convient qu'en la matière « chacun va avoir tendance à se comporter en groupe clandestin »⁶⁹.

Du point de vue de ses modalités, la translation de l'impôt peut s'opérer de trois manières. Elle peut se faire « en avant », on parle alors de *translation progressive*, et dans ce cas l'incidence porte sur le consommateur qui supporte l'impôt par le biais d'une augmentation du prix de vente. Elle peut se pratiquer « en arrière », c'est la *translation dite régressive* qui consiste à augmenter la productivité des facteurs de production sans pour autant les rémunérer en fonction du gain obtenu. Elle peut être également « oblique » lorsque le vendeur d'un produit répercute son impôt non pas sur le bien ou le service taxé mais sur d'autres biens et services.

La possibilité de transférer la charge fiscale sur d'autres dépend largement de l'élasticité de l'offre et de la demande. Si la demande se révèle rigide, la translation sera aisée et le vendeur répercutera sans difficulté l'impôt sur ses acheteurs. En revanche, si elle l'est moins, ou si la concurrence est forte le

67. E. Allix, *op. cit.*

68. *Ibid.*

69. J. Percebois, « Incidence fiscale », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*

même vendeur aura plutôt tendance à pratiquer une translation régressive, voire oblique si la compétition ne porte que sur certains produits.

Bien évidemment, la possibilité de transférer la charge fiscale sur d'autres est liée à la plus ou moins grande marge de manœuvre des contribuables face à l'impôt. Le salarié possède à cet égard beaucoup moins de liberté que les exploitants indépendants, entreprises ou professions libérales. C'est pourquoi certains considèrent qu'un impôt proportionnel sur la dépense, comme par exemple la TVA, peut se révéler finalement plus juste parce que payé par tous. Autrement dit, tant que le phénomène de l'incidence n'est pas pris en compte de manière effective par le législateur, on ne peut pas affirmer de façon certaine et définitive qu'un impôt réalise mieux la justice fiscale qu'un autre. Seul un système d'évaluation des politiques fiscales permettrait d'avancer dans l'analyse.

§3. Le contrôle et le contentieux de l'impôt

703. Le contrôle et le contentieux de l'impôt constituent des champs particulièrement sensibles parce qu'ils mettent directement en rapport l'administration fiscale et le contribuable et que ce rapport, s'il n'est pas systématiquement ou ouvertement conflictuel, l'est toujours potentiellement.

A Le contrôle fiscal

704. Dans son principe, le contrôle fiscal constitue la contrepartie logique et nécessaire du système déclaratif. Du point de vue de ses modalités, il peut s'organiser soit comme un contrôle interne, soit comme un contrôle externe, non exclusifs au demeurant l'un de l'autre.

1. Les modalités du contrôle fiscal interne

a) Les demandes de renseignements

705. Les demandes de renseignements ne sont pas systématiquement liées au contrôle fiscal interne, pas plus qu'elles ne préfigurent obligatoirement un contrôle fiscal externe. Elles sont cependant souvent liées au premier et parfois au second.

α) La demande d'information

706. Il s'agit d'une simple lettre de demande de renseignement pour laquelle l'absence de réponse n'entraîne aucune conséquence juridique.

β) Les demandes d'éclaircissements ou de justifications

707. – Une demande d'éclaircissements peut être adressée au contribuable dans le cas où ses déclarations présentent des contradictions ou discordances avec d'autres pièces figurant à son dossier.

— La demande de justifications, quant à elle, peut porter sur la situation familiale (demande d'extraits de naissance des enfants à charge par exemple), sur certaines charges (factures justificatives), sur des revenus ne figurant pas sur la déclaration, etc.

Le contribuable est tenu de répondre précisément à ces demandes au risque de se voir taxé d'office par l'administration.

b) Le contrôle interne

708. Le contrôle interne comporte deux aspects. Il peut se cantonner à n'être qu'un contrôle formel qui tend, au vu des déclarations, à repérer les erreurs matérielles les plus évidentes, celles qui ne nécessitent pas ou peu de recherches. Mais il peut prendre un aspect plus approfondi, celui d'un examen critique des pièces figurant dans le dossier du contribuable en vue de relever ou déceler des anomalies ou discordances éventuelles. Bien que cette modalité de contrôle puisse impliquer des recherches extérieures (demande de renseignements au contribuable ou à des tiers)⁷⁰, l'essentiel des travaux effectués demeure dit « de cabinet ». S'il y a lieu à rectification, l'agent des impôts doit en avertir le contribuable et lui adresser une notification de redressements.

2. Les modalités du contrôle fiscal externe : la vérification

709. La vérification peut se traduire par deux types de contrôles distincts : la vérification de comptabilité et l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle.

a) La vérification de comptabilité

710. La vérification de comptabilité concerne les entreprises industrielles, commerciales, artisanales, agricoles ainsi que les professions libérales. Elle doit avoir lieu sur place au siège de l'entreprise. Elle a pour objet de contrôler, à partir d'une étude en profondeur de tous les documents comptables, l'exactitude des résultats déclarés. La procédure utilisée obéit à des règles précises et son caractère contradictoire doit être parfaitement respecté.

α) L'avis de vérification

711. Le contribuable doit être avisé par un « avis de vérification » envoyé en commandé avec accusé de réception quelques jours avant la venue de l'inspecteur chargé du contrôle (ce délai doit être suffisant, la jurisprudence du Conseil d'État ayant admis comme tel des délais de 2 jours francs, 6 jours, 7 jours ; en règle générale et dans la pratique le délai est de 15 jours). L'absence d'avis de vérification entraîne la nullité de la vérification. L'avis doit par ailleurs mentionner les impôts et taxes ainsi que les années ou périodes vérifiés, la date et l'heure de la première intervention, les nom et adresse du chef de service du vérificateur ainsi que ceux

70. Dans ce cas, l'administration utilise son droit de communication qui consiste à recueillir des informations de la part de certaines personnes ou organismes publics ou privés. Le droit de communication peut être spontané (les relevés de salaires sont transmis par l'employeur obligatoirement à l'administration fiscale) ou sur demande (auprès des entreprises, des tribunaux, des administrations publiques...) cf. art. 102 B du LPF.

de « l'interlocuteur départemental », et enfin la possibilité pour le contribuable de se faire assister d'un conseil de son choix.

L'envoi de l'avis doit être accompagné de celui d'une « charte du contribuable » exposant les droits et garanties du contribuable vérifié. Il s'agit d'une condition de régularité de la procédure.

β) Le déroulement de la vérification

712. La vérification doit d'une part permettre un débat oral et contradictoire entre le contribuable et l'inspecteur-vérificateur. Ainsi, dernier doit-il effectuer son contrôle sur place, dans l'entreprise⁷¹.

D'autre part, le contribuable doit avoir été averti de sa possibilité de se faire assister d'un conseil de son choix, et ce sous peine de nullité de la procédure.

γ) La conclusion de la vérification

713. Le vérificateur a la faculté de présenter oralement ses conclusions au contribuable qui peut y répondre. Toutefois la procédure doit être écrite. Le vérificateur doit adresser au contribuable par écrit soit une proposition de rectification⁷² – ces rectifications des bases d'imposition doivent être obligatoirement motivées, le contribuable disposant de 30 jours pour présenter ses observations – soit un *avis d'absence de rectification*.

δ) Les procédures de rectification

714. La *procédure de rectification contradictoire* est de droit commun, la charge de la preuve pesant sur l'administration. Toutefois dans le cas où les déclarations sont déposées hors délai, ou non déposées⁷³, le contribuable encourt une procédure plus sévère, celle de la *taxation d'office* (pour l'impôt sur les sociétés, les taxes sur le chiffre d'affaires, la taxe d'apprentissage) ou de l'*évaluation d'office* (pour les BIC, BNC, BA). Dans ces cas, la charge de la preuve incombe au contribuable.

Il existe également une procédure de régularisation spontanée qui ne peut être demandée par le contribuable qu'en cas d'infractions exclusives de bonne foi. Dans ce cas le contribuable peut régulariser les erreurs ou inexactitudes relevées par le vérificateur et les intérêts de retard sont diminués de moitié.

ε) La poursuite du dialogue

715. Pendant, ou après la conclusion de la vérification par la proposition de rectification, le contribuable a la possibilité de demander à rencontrer l'inspecteur principal, supérieur hiérarchique du vérificateur, ou l'interlocuteur départemental afin de faire valoir ses arguments.

71. Il ne peut emporter les documents comptables sous peine de nullité de la procédure : toutefois dans le cas où la vérification ne pourrait normalement avoir lieu sur place l'administration est tenue de respecter strictement un certain nombre de règles pour pouvoir procéder à un examen des pièces hors place.

72. Doivent figurer également les droits à payer ainsi que les pénalités.

73. Ou encore dans le cas d'opposition à contrôle ou de défaut de réponse aux demandes d'éclaircissements et de justifications.

b) L'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle

716. Cette catégorie de vérification concerne les contribuables personnes physiques. Elle porte sur *l'ensemble des revenus* et a notamment pour objet de contrôler la cohérence entre les revenus déclarés et la réalité du patrimoine et de la trésorerie du contribuable. La procédure est identique à celle prévue pour les entreprises sauf que la vérification peut avoir lieu dans les locaux de l'administration afin de ne pas déranger le contribuable dans sa vie privée.

B Le contentieux fiscal

717. Même si la voie contentieuse transforme selon A. Barilari « l'agressivité du querelleur en une relation toute intellectuelle »⁷⁴, elle n'en demeure pas moins l'expression d'un désaccord et d'une résistance en acte de la part du contribuable. Le contentieux fiscal s'entend le plus souvent de celui relatif à l'assiette de l'impôt. Toutefois on doit lui adjoindre celui du recouvrement qui ne vise pas l'impôt en soi mais l'obligation de s'en acquitter. L'on peut également, si l'on accepte une définition plus large y inclure aussi le contentieux de l'excès de pouvoir, celui de la responsabilité et enfin celui réglé au pénal⁷⁵. Dans la pratique l'essentiel du contentieux fiscal est relatif à l'assiette de l'impôt⁷⁶.

1. Caractères généraux de la procédure

718. La procédure contentieuse nécessite initialement un recours auprès de l'administration, qualifié de « réclamation préalable », qui constitue le passage obligé pour que le cas échéant (refus ou non réponse de l'administration), l'intervention du juge puisse être sollicitée. La phase proprement juridictionnelle se poursuit soit devant les tribunaux administratifs, soit devant les tribunaux judiciaires⁷⁷. Pour des raisons historiques, le contentieux de l'assiette des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires doit être porté devant les

74. A. Barilari, in *RFFP* n° 17-1987.

75. Sur la définition plus ou moins large du contentieux fiscal, cf. C. Laroche, « La Structure et la nature du contentieux de l'imposition », in *Histoire du droit des finances publiques*, t. II, Economica, 1987 ; v. également R. Hertzog, « Le juge fiscal en crise ? », in *Le juge fiscal*, ouv. coll. sous la dir. de R. Hertzog, Economica, 1988.

76. On précisera que les procédures dites gracieuses se trouvent parfois improprement associées aux procédures contentieuses. Ces procédures n'ont cependant aucun caractère contentieux et concernent la faculté qu'a l'administration fiscale d'accorder au contribuable dans certaines conditions la remise ou la modération de sa dette en matière d'impôts directs ou en matière de pénalités. La transaction fait également partie de la juridiction gracieuse ; il s'agit d'un accord entre le contribuable et l'administration qui ne peut intervenir qu'en matière de pénalités ; le contribuable qui conclut une transaction est privé de la possibilité d'engager ultérieurement une procédure contentieuse. Cf. M.-C. Esclassan, « Le pouvoir gracieux en matière fiscale », in *Confluences, Mélanges en l'honneur du Pr. J. Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007. Voir également du même auteur, « Juridiction gracieuse et sanctions fiscales » in *RFFP* n° 65-1999.

77. Cf. *supra*, n° 637.

tribunaux administratifs, celui des droits d'enregistrement et des droits indirects devant les tribunaux judiciaires⁷⁸.

2. La croissance du nombre de litiges

719. Sans doute le contentieux est-il inévitable⁷⁹, d'abord parce que le droit fiscal, du fait de sa complexification croissante suscite de plus en plus fréquemment des problèmes d'interprétation parfois difficiles à résoudre ; ensuite parce que l'élargissement du prélèvement à un nombre toujours plus important de contribuables engendre nécessairement une multiplication des situations contentieuses. Cependant l'augmentation des litiges fiscaux, qui se règlent soit au stade du précontentieux soit à celui du contentieux juridictionnel, se trouve peut-être également liée d'une part à une évolution des mentalités moins empreintes de l'image de la toute puissance de l'administration, d'autre part à une évolution de l'administration fiscale, elle-même moins « régaliennne » qu'autrefois et surtout à une juridicisation de la fiscalité⁸⁰.

78. Sur le sujet et les difficultés soulevées, v. notamment M.-C. Esclassan, « L'organisation du contentieux fiscal est-elle toujours actuelle ? », *RFFP*, n° 100-2007.

79. Cf. R. Baconnier, in *RFFP*, n° 15-1986.

80. Cf. *infra*, n° 743.

Chapitre 3

Adaptation et modernisation des systèmes fiscaux

720. Nombreux sont les auteurs qui, en raison des difficultés posées par les systèmes fiscaux, se sont attachés à en proposer des réformes ou des transformations. D'un autre côté, les systèmes fiscaux ne sont pas des systèmes figés, ils évoluent sous l'influence de leur environnement interne et externe.

Section 1

Les utopies fiscales

721. L'imaginaire fiscal, qui s'exprime souvent de manière négative (révoltes, refus de l'impôt, fraude...) peut également présenter des figures positives avec les réflexions et constructions proposant l'impôt idéal, le « bon impôt ». À cette recherche d'un âge d'or de la fiscalité, s'opposent les propositions de suppression de l'impôt.

§ 1. Les utopies de l'impôt unique

A Impôt unique contre impôts multiples¹

Audience de Monsieur Le Contrôleur Général

Des hommes d'un génie profond lui présentèrent des projets.

L'un avait imaginé de mettre des impôts sur l'esprit. « Tout le monde, disait-il, s'empressera de payer, personne ne voulant passer pour un sot. » Le ministre lui dit : « Je vous déclare exempt de la taxe. »

Un autre proposa d'établir l'impôt unique sur les chansons et sur le rire, attendu que la nation était la plus gaie du monde, et qu'une chanson la consolait de tout ; mais le ministre observa que depuis quelque temps on ne faisait plus guère de chansons plaisantes, et il craignit que, pour échapper à la taxe, on ne devînt trop sérieux.

Voltaire, *L'homme aux quarante écus* *

* Dans ce conte, Voltaire procède à une satire de l'impôt unique qui était préconisé par les physiocrates.

1. Cf. M. Bouvier, « Des utopies fiscales à l'impôt virtuel », in *RFFP* n° 84-2003.

L'idée fondamentale qui nourrit la pensée de tous les utopistes de l'impôt est qu'un impôt unique, capable de couvrir l'ensemble des dépenses publiques, serait en mesure de répondre à toutes les questions posées par la fiscalité. L'impôt unique aurait d'abord la qualité d'être simple. Il suffirait de le diviser entre tous les contribuables selon leurs capacités contributives pour obtenir le financement recherché. Cette simplicité se répercuterait sur l'organisation administrative qui serait elle-même beaucoup moins lourde et par conséquent coûterait moins cher à entretenir. Il aurait par ailleurs le mérite de permettre de déterminer parfaitement l'incidence réelle de l'impôt. Il serait aussi le plus équitable puisque son unicité permettrait d'une part d'en moduler le taux avec exactitude en fonction des facultés contributives de chacun, d'autre part d'éviter les déplacements de charges incontrôlables du fait de la multiplicité des contributions, et enfin d'en généraliser le paiement, d'universaliser la contribution. Au total, l'impôt unique ne comporterait pas l'inconvénient, attribué à un système d'impôts multiples, d'accumuler les injustices, les dysfonctionnements et les rancœurs. Par ailleurs, il permettrait au contribuable de connaître exactement le montant de sa contribution aux charges publiques.

B La diversité des projets d'« impôt unique »

722. Les projets d'impôt unique sont relativement nombreux. Mais s'il est possible de les rassembler autour de catégories qualifiées par la matière imposable, il est parfois difficile de les rattacher à des courants de pensée politique précis.

1. L'impôt unique sur le foncier : les physiocrates et Henry George

723. Ce sont les physiocrates, parce qu'ils estimaient que les richesses provenaient dans leur totalité de la terre, qui sont à l'origine de l'idée que l'impôt ne devrait frapper que les revenus fonciers. En effet, les thèses développées dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle par l'école physiocratique, avec pour chef de file François Quesnay, débouchaient sur le principe que l'impôt devait être supporté par les propriétaires fonciers.

En dehors des Constituants qui s'en inspirèrent largement pour bâtir le nouveau système fiscal, les physiocrates firent de nombreux émules, notamment au XIX^e siècle aux États-Unis avec Henry George (1839-1897), auteur d'un ouvrage paru en 1879² intitulé *Progrès et Pauvreté* et sous-titré « Enquête sur la cause des crises industrielles et de l'accroissement de la misère au milieu de l'accroissement de la richesse, le remède ».

Henry George, fils de libraire, né à Philadelphie en 1839 fut apprenti imprimeur avant de partir pour les Indes et l'Australie comme mousse sur un bateau. À son retour, il trouva un emploi de typographe mais il repartit presque immédiatement en Californie à la recherche de filons aurifères, sans succès. Il

2. L'auteur publia de nombreux autres ouvrages tels que : *The land question* (1881), *Social Problems* (1883), *The reduction to iniquity* (1884), *Protection or free trade* (1865), *The condition of labour* (1891), *A perplexed philosophy* (1892).

s'installa à San Francisco puis à New York, se maria et commença à écrire. Désireux de soulager la misère humaine, H. George part de la constatation suivante : « Pourquoi, en dépit de l'accroissement de la puissance de production, les salaires tendent-ils à devenir le minimum de ce qu'il faut pour vivre ? »³. Ne trouvant pas de réponse dans les thèses existantes, il décide de s'intéresser au mode de répartition des richesses et en particulier à la loi de la rente foncière qu'il relie au capital et au travail. Constatant que la rente s'élève sans pour autant que les salaires et l'intérêt suivent la même voie, il en tire la conclusion qu'il convient de rendre commune la propriété de la terre pour rompre le couple progrès/pauvreté puisque la richesse se trouve stockée dans le foncier du fait de l'accroissement continu de sa valeur (liée à l'évolution du progrès matériel et à la spéculation en découlant), ce qui a pour conséquence une hausse continue de la rente au détriment du développement industriel et de l'augmentation des salaires.

Henry George, *Progrès et pauvreté*

« Donc, ce que je propose comme le remède simple mais souverain qui élèvera les salaires, augmentera les profits du capital, détruira le paupérisme, abolira la pauvreté, donnera un emploi rémunérateur à celui qui en désirera, donnera libre carrière aux facultés humaines, diminuera le crime, élèvera la morale, le goût et l'intelligence, purifiera le gouvernement, et portera la civilisation à des hauteurs plus nobles encore, c'est d'approprier la rente par des impôts.

De cette manière, l'État pourra devenir le landlord universel, sans s'appeler lui-même ainsi, et sans assumer aucune fonction nouvelle. Dans la forme, la propriété de la terre restera ce qu'elle est maintenant. Aucun propriétaire ne sera dépossédé : on n'aura besoin de formuler aucune restriction à la quantité de terre que pourra posséder chacun. Car la rente étant prise par des taxes par l'État, la terre, sous quelque nom qu'elle soit possédée, et n'importe sa division, sera réellement propriété commune, et chaque membre de la communauté aura sa part aux avantages de la propriété.

Maintenant, comme la taxe de la rente, ou des valeurs foncières, doit nécessairement être augmentée en même temps que nous abolissons les autres taxes, nous pouvons donner à la proposition une forme pratique et dire :

Abolissons tous les impôts, sauf celui sur les valeurs foncières. »

Mais plutôt que la terre elle-même, c'est la rente que la collectivité doit s'approprier, et cela par les impôts : « Abolissons tous les impôts sauf celui sur les valeurs foncières »⁴ proclame Henry George.

Au fond, et si l'on considère la théorie de l'impôt unique sur la rente foncière de Henry George au travers de ses conceptions philosophiques, politiques, sociales, économiques, il en ressort que la fiscalité devient le moyen de réaliser une utopie socialiste au même titre que d'autres ont prétendu s'appuyer sur l'impôt sur le revenu progressif pour répartir plus harmonieusement les richesses.

3. *Progrès et pauvreté*, F. Alcan, 1925.

4. *Op. cit.*

2. L'impôt unique sur le capital

724. Certains auteurs, plus ambitieux encore que les partisans d'un impôt unique sur le foncier, vont proposer au XIX^e siècle un impôt unique sur le capital fixe, notion qui inclut le sol et tous les biens immobiliers sur lesquels s'appuie la production, sans toucher le capital circulant⁵. La thèse soutenue principalement par le chocolatier Émile-Justin Menier, mais également par Émile de Girardin, a été reprise aujourd'hui par le prix Nobel d'économie, Maurice Allais qui n'en fait pas toutefois un impôt unique.

L'impôt unique sur le capital tel que le conçoit Menier est un impôt de répartition. C'est aussi un impôt proportionnel et indiciaire. Dans le projet Menier, l'évaluation des capitaux fixes possédés par chacun est réalisée au niveau local par un conseil cantonal composé du conseiller général et du conseiller d'arrondissement, du juge de paix, du percepteur, du receveur de l'enregistrement, d'un membre de la chambre d'agriculture et de deux délégués commis par le conseil municipal des communes. Des recours sont prévus à l'échelon de l'arrondissement et du département.

À l'inverse d'Henry George, la proposition d'impôt unique développée par Menier se situe en droite ligne des préoccupations libérales et c'est bien ce que l'auteur s'est attaché à souligner dans la conclusion de son ouvrage lorsqu'il affirme : « Séparant l'homme de la chose ; détruisant toute vieille idée du tribut et de capitation ; ménageant le minimum des besoins de l'homme ; laissant à la fortune en formation toute latitude pour se consolider ; faisant crédit au capital circulant et ne l'atteignant que lorsqu'il est transformé en capital fixe ; supprimant toutes les entraves qu'opposent les impôts actuels à la circulation ; facilitant la consommation, et, par conséquent, ouvrant de nouveaux débouchés à la production ; débarrassant la liberté du travail de tous les obstacles laissés encore debout par la nuit du 4 août, l'impôt sur le capital est le complément nécessaire des Principes de 89 »⁶.

Plus près de nous, M. Allais⁷ se montre, lui aussi, partisan d'un impôt sur le capital au taux de 1 %, qui sans être unique, serait cependant dominant. La mise en place d'un tel impôt assis sur les biens physiques durables devrait, selon l'auteur, s'accompagner de la suppression de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés, des droits de mutation et des impôts locaux. L'auteur s'inscrit là dans un courant de pensée libéral qui se refuse à favoriser les « revenus non gagnés », notamment ceux issus de la spéculation foncière, et qui estime que sont pénalisés par l'impôt les « revenus gagnés de manière active » c'est-à-dire par les entrepreneurs et par les salariés.

5. Dans son « projet de loi sur l'application de l'impôt sur le capital », Menier définit le capital fixe à l'art. 2 : « sont capitaux fixes toutes les utilités dont le produit ne détruit pas l'identité, c'est-à-dire : le sol, les constructions, les machines, les outillages, les navires, les voitures, les animaux servant à l'exploitation, les ustensiles de ménage, les meubles, les objets d'art, lorsqu'ils ne sont pas à l'état de marchandises destinées au commerce », in *L'impôt sur le capital*, Plon et Guillaumin, 1874.

6. Menier, *op. cit.*

7. In *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Hermann, 1976 ; v. du même auteur, *Pour la réforme de la fiscalité*, Juglar, 1990.

3. L'impôt unique sur la dépense

725. L'impôt sur la dépense participe d'une longue tradition anglo-saxonne. Déjà Thomas Hobbes, dans son *Léviathan* (1651) en posait les principes essentiels lorsqu'il écrivait : « L'égalité d'imposition repose davantage sur l'égalité de ce qui est consommé que sur l'égalité de fortune de ceux qui consomment ces choses. Pour quelle raison en effet celui qui travaille beaucoup et qui, épargnant les fruits de son travail, consomme peu, serait-il plus imposé que celui qui, vivant à ne rien faire a de faibles revenus et les dépenses intégralement alors que l'un ne reçoit pas de la République plus de protection que l'autre ? Quand les impôts sont assis sur ce que les gens consomment, chacun paie également pour ce dont il use, et la République n'est pas frustrée par le gaspillage de certains particuliers »⁸.

Pour Hobbes, il apparaît équitable que chacun contribue en fonction de ce qu'il retire de la société ; et le moyen le plus adéquat pour satisfaire à cet objectif est bien alors d'imposer la consommation. L'idée sera reprise et étayée plusieurs siècles plus tard tantôt sous la forme d'un impôt unique sur la dépense globale, tantôt sous celle d'une TVA généralisée, tantôt enfin sous la forme d'un impôt assis sur la dépense d'énergie.

a) L'impôt unique sur la dépense globale

726. L'impôt unique sur la dépense globale a été prôné par deux auteurs britanniques, Nicholas Kaldor et James Meade.

α) Le projet Kaldor : l'impôt progressif sur la dépense

727. Lord Nicholas Kaldor (1908-1986) économiste d'origine austro-hongroise, enseignant à la London School of Economics et à Cambridge, fut un disciple de Keynes. Conseiller des gouvernements travaillistes de 1964 à 1968 et de 1974 à 1976, il fut également conseiller de certains pays du tiers-monde. Soucieux de limiter l'inégalité des ressources et favorable à une augmentation de la consommation pour stimuler l'emploi, il a élaboré un projet d'impôt unique sur la dépense globale qu'il a publié en 1955 sous le titre « An expenditure tax »⁹.

L'impôt sur la dépense proposé par Kaldor n'est pas une taxe sur le chiffre d'affaires supportée par le consommateur, mais un impôt annuel personnel et progressif sur les dépenses effectuées par les contribuables. Cet impôt devait se substituer à l'impôt sur le revenu que l'auteur jugeait tout à la fois inéquitable et inefficace. Kaldor réagissait, dans l'immédiat après-guerre, à l'incapacité de l'impôt sur le revenu d'une part de satisfaire aux besoins de l'État, d'autre part de générer une certaine égalisation des revenus, et ce malgré des taux si élevés qu'ils en étaient devenus difficilement supportables pour les contribuables. Il se montrait également soucieux,

8. T. Hobbes, *Léviathan*, Sirey, 1972. Quelques pages auparavant, T. Hobbes écrivait également : « Si la République impose une taxe à l'ensemble du corps, celle-ci est réputée peser sur chaque membre en proportion de la mise qu'il a apporté à la société, car il n'existe en ce cas pas d'autres fonds communs que ceux qui résultent des mises individuelles ». J. Stuart Mill prôna également l'idée d'un impôt sur la dépense dans ses *Principes d'économie politique*.

9. N. Kaldor, *An expenditure Tax*, Allen and Unwin University Books, 1955.

dans une période de restructuration économique, de faire en sorte que la politique fiscale constitue un soutien au développement des entreprises. Il s'agissait donc pour cet économiste de favoriser le développement de l'épargne afin que celle-ci puisse s'investir dans le secteur productif. Il convenait, selon lui, d'éviter que les liquidités ne soient épongées et par l'impôt sur le revenu et par l'achat de biens de consommation. Taxer le revenu dépensé et non épargné aurait donc l'avantage de freiner la propension à consommer, et particulièrement celle des plus riches. Par ailleurs, la progressivité d'une telle taxation devait permettre d'aller dans le sens d'une diminution des inégalités de revenus, ce qui correspondait au souci social de Kaldor.

Le projet Kaldor ne put jamais se concrétiser. En premier lieu parce qu'il aurait été nécessaire de transformer complètement à la fois les habitudes fiscales des contribuables et les institutions administratives. Le coût d'adaptation aurait été beaucoup trop lourd pour un État sortant à peine d'une guerre particulièrement coûteuse. En second lieu, la rentabilité d'un tel impôt aurait impliqué l'application de taux d'imposition beaucoup trop élevés et le risque aurait été grand que les contribuables ne diminuent leurs activités dans la mesure où le fruit de leur travail n'aurait pu être consommé.

Le projet s'est également heurté aux critiques de ceux qui y ont vu un facteur de concentration des richesses chez les plus nantis ; ce à quoi Kaldor répondait que sa réforme devait être associée à une variation des droits de succession en fonction du capital détenu ; mais le remède ne pouvait que faire empirer le mal puisque non seulement la contrainte fiscale aurait pesé sur la consommation mais également sur la faculté de transmettre ses biens.

β) Le projet Meade

728. L'idée de N. Kaldor, qui se heurta à un échec dans les années 1950, fut malgré tout reprise une vingtaine d'années plus tard par un autre économiste prix Nobel, James Meade.

Le contexte de l'époque, celui de la seconde moitié des années 1970, était marqué par les débuts de la crise économique et par le renouveau de la pensée libérale classique. D'autre part, la Grande-Bretagne avait pour particularité d'être dotée d'un impôt sur le revenu pesant très lourdement sur les contribuables¹⁰, ce qui avait pour effet de faire fuir les détenteurs de gros revenus. Par ailleurs, le système d'allocation-chômage était tel qu'il incitait les détenteurs de bas revenus à cesser de travailler lorsqu'ils constataient que leurs gains étaient inférieurs à l'allocation une fois l'impôt payé.

Aussi fut-il demandé à J. Meade de réunir une commission d'experts¹¹ et d'établir un rapport sur l'état de l'impôt sur le revenu et les possibilités de le réformer. Ce rapport, publié en 1978¹², conclut à la suppression de l'impôt sur le revenu et à son remplacement par un impôt sur la dépense globale.

10. Il représentait environ la moitié des recettes fiscales alors qu'il n'en constituait que 35 % en France.

11. Comportant des professeurs d'université, des commissaires aux comptes, des économistes, le sous-directeur de l'Internal Revenue...

12. Report of a Committee chaired by J. Meade, *The Structure and reform of direct taxation*, éd. IFS, 1978.

La commission définit en effet le revenu par la consommation courante du contribuable augmentée de la valeur nette du capital qu'il possède. Cette définition opère un retournement de la notion, le revenu ne se caractérisant plus par des ressources mais par l'utilisation de celles-ci. À partir de là, les propositions de réforme vont associer les mécanismes prévus par Kaldor et ceux de la TVA. Deux types d'impôts à la dépense étaient ainsi envisagés :

- L'impôt universel à la dépense

729. Avec l'impôt universel à la dépense, la consommation annuelle, imposable à un taux progressif, est calculée en soustrayant du total des rentrées (qu'elles proviennent du capital ou du travail) le total des dépenses d'investissement. La formule est la suivante : $Ct = R - Di$ (sachant que $Ct =$ consommation totale $R =$ ressources ; $Di =$ dépenses d'investissement).

Ce système aurait toutefois selon la commission l'inconvénient de poser de gros problèmes à l'administration fiscale à moins que les contribuables ne calculent eux-mêmes leur impôt en établissant leur déclaration. Il aurait également l'inconvénient de gêner les jeunes ménages qui doivent s'équiper en logement, ameublement, voiture... ainsi que tous ceux qui ne peuvent placer leur argent (les plus riches seraient quant à eux favorisés). Aussi, la commission préconisait un système plus nuancé : l'impôt sur la dépense à deux étages.

- L'impôt sur la dépense à deux étages

730. Le projet consiste à combiner l'impôt universel à la dépense¹³ et une TVA à un taux uniforme pour « l'étage supérieur » (les contribuables importants) alors que « l'étage inférieur » (les petits contribuables) ne serait soumis qu'à la TVA. Il était proposé par ailleurs que le taux de TVA soit augmenté et que la taxe soit étendue à l'ensemble des produits et services.

Afin de ne pas bousculer trop violemment le système existant, la Commission recommandait une mise en place graduelle de la réforme par une diminution d'ensemble du taux de l'IR et une augmentation parallèle de celui de la TVA.

b) L'impôt différencié sur la dépense

731. L'impôt différencié sur la dépense a été défendu au cours des années 1970 par Fernand Oulès, professeur d'économie et André Margairaz, fiscaliste praticien.

Frappés par la complexité des systèmes fiscaux, voyant difficilement comment juguler la fraude¹⁴ et surtout l'évasion fiscale résultant de l'internationalisation des échanges économiques tout autant que du maquis des textes, ils sont convaincus de l'aspect inégalitaire, inefficace, voire même dangereux pour l'ordre politique et social, de l'impôt sur le revenu¹⁵. Il ne sert à rien,

13. Sorte d'impôt sur la fortune.

14. « Pour éliminer la fraude fiscale et ses succédanés, il faut supprimer l'impôt sur le revenu », A. Margairaz, *La fraude fiscale et ses succédanés*, Genève, 1973.

15. F. Oulès compare la situation de l'époque à celle de la fin du régime monarchique en France et déclare que l'IR est un impôt aux « effets économiques et politiques désastreux », qu'il « frappe les entreprises à la mesure de leur efficacité » et pénalise les meilleurs et qu'il constituerait un véritable

estiment-ils, de vouloir améliorer cet impôt et c'est pourquoi il convient de lui substituer un « impôt différencié sur la dépense ».

Selon la définition qu'en donne A. Margairaz, « l'impôt différencié à la dépense est celui qui exonère les consommations de première nécessité et qui frappe les autres d'une manière progressive. Il atteint d'un taux très modéré les consommations courantes qui sont les plus nécessaires. Un taux un peu moins modéré est appliqué aux consommations de confort, tandis qu'un taux élevé frappe les consommations de luxe et un taux très élevé les consommations de grand luxe ostentatoire »¹⁶. Pour éviter la fraude, la taxation ne doit pas se faire comme pour la TVA au moment de la commercialisation, mais au stade du « dernier degré de transformation des biens, avant que ceux-ci ne passent dans le circuit de commercialisation »¹⁷. Le grossiste tenu d'établir une comptabilité entrées-sorties serait ainsi redevable de la taxe au moment de l'encaissement de ses ventes. Il suffirait alors de mettre en place un contrôle à la circulation du type de celui qui existe en France sur les vins et spiritueux.

Divers avantages de l'impôt à la dépense

« Toujours du point de vue de la justice fiscale, l'impôt différencié à la dépense présente l'immense avantage de ne pas connaître d'incidence aveugle comme c'est le cas avec l'impôt sur le revenu. En effet, on sait à l'avance qu'il sera payé par le consommateur. Ainsi, le législateur peut en tenir compte dans la répartition équitable des charges publiques – ce qu'il ne peut pas faire avec l'impôt sur le revenu puisque la translation de celui-ci est incertaine.

Mais c'est en ce qui concerne la fraude et la soustraction que l'impôt différencié à la dépense présente d'autres avantages encore plus décisifs par rapport à l'impôt sur le revenu.

C'est par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu que beaucoup d'impôts à la dépense se trouvent corrompus : notamment en se servant de l'impôt sur le revenu, les dirigeants des entreprises et même parfois les cadres supérieurs peuvent faire supporter par l'entreprise beaucoup de dépenses personnelles ou familiales. Si l'impôt sur le revenu n'existait pas dans le système fiscal actuel, ces dépenses ne pourraient pas être ainsi déduites abusivement. C'est une des raisons majeures pour lesquelles il faudrait éliminer cet impôt du système fiscal actuel.

Après avoir supprimé l'impôt sur le revenu, les riches et les super-riches ne pourraient pas échapper à l'impôt à la dépense comme ils peuvent le faire actuellement avec le système fiscal mixte des pays occidentaux : ils n'auraient pas la possibilité de mêler habilement leurs dépenses personnelles et somptuaires avec celles des entreprises qu'ils dirigent de manière à faire supporter à celles-ci leurs dépenses privées.

Quant aux oasis fiscales, elles seraient moins attractives pour les gros contribuables qui, de nos jours, peuvent se soustraire à toute charge fiscale. Avec l'impôt à la dépense, les facultés contributives étant frappées là où les revenus sont consommés, il n'y a donc pas d'échappatoires légales ou illégales pour éluder cet impôt.

En outre, la fraude fiscale et la soustraction peuvent être facilement maîtrisées ou même éliminées puisque, avec l'impôt différencié à la dépense, l'établissement de

danger si un mouvement politique révolutionnaire se fondait sur son inéquité pour contester l'État ; cf. Préface de F. Oulès à l'ouvrage de A. Margairaz, *op. cit.*

16. A. Margairaz, « L'impôt différencié à la dépense » *RFFP* n° 1-1983.

17. Cf. A. Margairaz, *La fraude fiscale et ses succédanés*, *op. cit.*

l'assiette et le contrôle interviennent au dernier degré de la transformation des biens, avant que ceux-ci n'entrent dans le circuit de la commercialisation. »

André Margairaz, « L'impôt différencié à la dépense », in *Revue Française de Finances Publiques* n° 1-1983

c) L'impôt sur l'énergie

732. L'impôt sur l'énergie fut préconisé à la fin de la Seconde Guerre mondiale et dans l'immédiat après guerre par un industriel, fondateur de l'entreprise de cosmétiques L'Oréal, Eugène Schueller¹⁸.

Celui-ci part du principe que la quasi-totalité des opérations effectuées dans la vie contemporaine nécessitent l'utilisation d'une énergie. La taxation de ces sources d'énergie pourrait par conséquent, par sa répercussion dans les prix de vente aux consommateurs, toucher tous les produits et services. Un taux suffisamment élevé permettrait de la substituer à toute autre forme d'impôt existante.

En dépit des efforts déployés par l'auteur et des soutiens relativement nombreux qu'il reçut de la part de personnalités éminentes, E. Schueller ne put faire admettre pleinement le bien-fondé de son projet. Ses adversaires eurent beau jeu de mettre en évidence qu'un impôt unique sur l'énergie pénaliserait les entreprises utilisant les techniques les plus avancées, grosses consommatrices d'énergie et, qu'à l'inverse, les plus archaïques se trouveraient favorisées, ce qui, finalement, freinerait le progrès technique.

4. La « flat tax »

733. Un large mouvement d'idées s'est développé depuis une dizaine d'années aux États-Unis, qui met en avant la nécessité de réaliser une véritable révolution fiscale en substituant aux impôts existants un seul impôt proportionnel. Ce mouvement épouse les idées prônées par deux professeurs de l'Université de Stanford, Robert E. Hall et Alvin Rabushka, dans un petit ouvrage intitulé *The flat tax*, paru une première fois en 1985 puis réédité en 1995 et 2007. Favorables à un élargissement des bases imposables (suppression des abattements) ainsi qu'à l'application d'un taux unique à 19 %, les auteurs estiment que si l'on mettait en place un tel dispositif, la vie s'en trouverait transformée ; « le changement le plus important réside dans le fait que nous passerions notre temps à réfléchir aux moyens de produire des biens et des services en améliorant la productivité, plutôt que de demeurer obsédés par la recherche d'avantages fiscaux » ; et ils ajoutent : « Peut-être le plus important est-il qu'avec l'impôt proportionnel à 19 % l'Américain moyen verrait disparaître le cauchemar annuel de la déclaration »¹⁹.

C'est dans cette logique que s'inscrit l'objectif visé par le républicain Richard Lugar et par certains libertariens qui préconisent d'établir un impôt unique sur les ventes au taux de 17 %, à l'exclusion des biens de consommation

18. Cf. E. Schueller, *La révolution de l'économie*, éd. SEMP, 1941 ; E. Schueller, *L'impôt sur l'énergie*, éd. du Rond-Point, 1952 ; E. Schueller, *Faut-il supprimer les impôts ?*, Pion, 1957.

19. R. E. Hall, A. Rabushka, *The flat tax*, Hoover Institution Press, 2007.

courante et des médicaments. Un projet grandement similaire, bien que prétendant se distinguer de la *flat tax*, est proposé par deux républicains, Dan Schaefer et Billy Tauzin ; de leur point de vue, un impôt unique sur les ventes au détail au taux de 15 % serait suffisant. Une association, « *Les Américains pour une imposition équitable* », a lancé en 1998 une campagne de plusieurs millions de dollars pour vulgariser le principe d'un impôt unique sur les ventes au taux de 23 %. Un autre sénateur républicain, Richard Armey, soutenu par les petites entreprises, les milieux conservateurs, la droite religieuse, défend quant à lui une imposition des revenus des particuliers et des entreprises à un taux unique de 20 % ainsi qu'une suppression des avantages fiscaux accordés jusqu'alors (abattements, déductions, etc.). Légèrement plus modéré est, par comparaison, le projet du sénateur Arlan Specter qui préconise un taux de 20 % avec le maintien d'une déduction des intérêts d'emprunt pour les propriétaires d'immeubles.

La *flat tax* a été instituée dans plusieurs pays de l'ex Union soviétique (Russie, Pays Baltes, Slovaquie, Ukraine, Roumanie...) ainsi que dans l'État d'Alberta au Canada.

Quelle que soit la formule adoptée, l'impôt proportionnel défendu par les uns et par les autres s'apparente à un *impôt sur la dépense visant à éviter une taxation de l'épargne*. D'autre part, les avantages recherchés sont toujours les mêmes ; il s'agit de simplifier le système fiscal, de le rendre le plus neutre possible et de *diminuer* les coûts administratifs. On retrouve là les principales qualités attribuées à l'impôt unique par ses partisans, sans que ses inconvénients fassent l'objet de réflexions approfondies. Selon divers sondages effectués auprès de la population américaine, il ressort en effet qu'une large partie de celle-ci serait favorable à une refonte globale du système fiscal allant dans le sens de la création d'un impôt proportionnel unique. Malgré les voix qui s'élèvent pour mettre en garde les classes moyennes contre un prélèvement qui, en supprimant la progressivité, devrait à coup sûr favoriser les plus fortunés, les sondages indiquent que les contribuables estiment que la proportionnalité est susceptible d'empêcher l'évasion fiscale pratiquée par les plus aisés, ceux-ci étant les premiers bénéficiaires des divers avantages fiscaux accordés par la loi. Le fait remarquable surtout est que l'idéologie antifiscale qui s'était développée de la fin des années 1970 jusqu'au début des années 1990, semble avoir franchi une étape majeure de son évolution. C'est en effet à un véritable changement de société, prenant appui sur une révolution fiscale qu'en appellent les partisans de l'impôt proportionnel. La thèse proportionnaliste renoue ainsi avec d'anciens débats que l'on aurait pu croire définitivement tranchés, comme elle témoigne par ailleurs de la vitalité d'un imaginaire fiscal à la recherche d'un âge d'or.

§2. La suppression de l'impôt

734. Si l'on se place du point de vue de l'imaginaire fiscal, la suppression de l'impôt devrait recueillir l'assentiment de l'ensemble de la population. Toutefois le principe constitutionnel de nécessité de l'impôt, ou peut-être encore le principe freudien de réalité, font qu'il faut bien se rendre à l'évidence qu'une

société peut difficilement exister sans impôt. À vrai dire, la proposition d'abolition de l'impôt s'entend le plus souvent de celle du seul impôt sur le revenu.

Les critiques faites à l'impôt portent principalement en effet sur l'impôt sur le revenu et visent tout particulièrement ses effets économiques ; mais elles concernent également son administration ainsi que ses modalités d'application et portent aussi sur la procédure de prise de décision politique.

A Les critiques relatives aux effets économiques de la fiscalité

735. L'idée générale, d'essence libérale, qui nourrit les critiques visant les effets économiques de la fiscalité peut se résumer dans le « théorème » suivant : moins d'impôt = moins d'État = plus de marché. C'est dans la logique des partisans d'une économie de l'offre (cf. n° 111) que s'inscrivent les griefs relevés contre l'impôt et plus précisément contre l'impôt sur le revenu qui est considéré comme un prélèvement affectant tout particulièrement le principe libéral de *neutralité fiscale*. Ces attaques se concentrent d'abord sur la pression fiscale mais elles concernent également la progressivité de l'impôt.

1. La pression fiscale²⁰

736. La pression fiscale ou encore le taux global des prélèvements obligatoires (TGPO) se mesure en établissant le rapport entre le montant annuel des prélèvements obligatoires (y compris les prélèvements sociaux) et le produit intérieur brut²¹. Selon nombre d'économistes libéraux, une pression fiscale trop forte désinciterait les particuliers comme les entreprises à investir, épargner, produire, travailler. L'effort étant découragé, il s'ensuivrait une baisse de l'activité (effet dit de substitution)²². Un économiste libéral américain, A. Laffer, a formalisé de manière simple l'idée que tout accroissement de la pression fiscale entraîne une baisse des activités ou une augmentation de la fraude et de l'évasion, et qu'il s'ensuit nécessairement une diminution du montant des rentrées d'impôts. Aussi dès lors que « les hauts taux tuent les totaux »²³, une diminution de la pression fiscale devrait susciter un regain d'activité sans que la masse totale de l'impôt s'en trouve fortement affectée. Autrement dit, Laffer estime qu'il existe un seuil de pression fiscale maximum au-delà duquel toute augmentation engendre une diminution du rendement fiscal. Malheureusement, l'auteur ne détermine pas avec précision ce seuil à ne pas dépasser. Il n'en reste pas moins

20. Sur les modes de calcul, cf. *supra* n° 42.

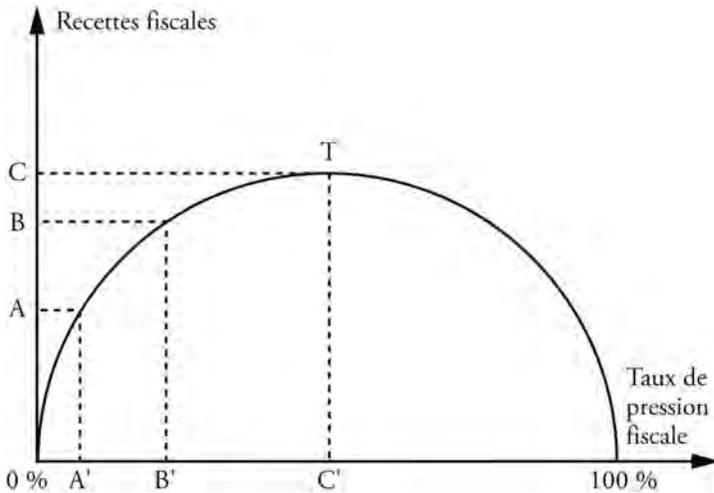
21. Il convient d'être attentif, en ce qui concerne les comparaisons internationales, aux définitions données aux divers prélèvements obligatoires dans les pays considérés. Il faut également tenir compte du fait que le numérateur de ce rapport ne tient compte ni des dépenses fiscales, ni des prélèvements versés par les administrations à d'autres administrations.

22. En réalité, les recherches montrent qu'il est difficile de savoir, si en cas d'augmentation de la pression fiscale, l'effet de substitution joue plus que l'effet-revenu (qui consiste à compenser la baisse de revenu par un surcroît d'activité).

23. Selon l'expression de J. Barthélémy, cité par G. Orsoni, in « Peut-on supprimer l'impôt sur le revenu ? », *RFFP* n° 29-1990.

que la courbe qu'il propose²⁴ a pu donner « une formidable caution théorique à tous ceux qui imputent à la croissance de l'impôt sur le revenu la démotivation des cadres... Elle justifie la révolte fiscale non plus sur un terrain populiste, mais sur celui de l'efficacité économique. Avec Laffer, la révolte fiscale est devenue intellectuellement respectable. Ce n'est plus du poujadisme, c'est de la science économique »²⁵.

La courbe de Laffer



Le rendement de l'impôt diminue au fur et à mesure qu'augmente le taux.

On observera que Laffer n'a pourtant pas réellement innové en la matière. En effet, les recherches sur le niveau idéal d'imposition remontent aux travaux d'un ingénieur et économiste des Ponts et Chaussées français du siècle dernier, Arsène-Jules Émile Dupuit (1804-1866). Celui-ci, dans un article des *Annales des Ponts et Chaussées* de 1844, estimait que « si on triple l'impôt, l'utilité perdue devient neuf fois plus considérable. Plus les taux sont forts, moins ils produisent relativement... Si on augmente graduellement un impôt depuis 0 jusqu'au chiffre qui équivaut à une prohibition, son produit commence par être nul, puis croît insensiblement, atteint un maximum, décroît ensuite successivement puis devient nul »²⁶. Par la suite d'autres auteurs ont travaillé le même sujet, par exemple Ramsey dans les années 1920, Pison dans les années 1940, Boiteux dans les années 1950, Harberger dans les années 1960, tous s'essayant à déterminer un taux de pression fiscale optimum. Il ne semble pas à cet égard que la courbe de Laffer permette d'aller

24. La courbe de Laffer montre que le rendement de l'impôt diminue au fur et à mesure que le taux augmente.

25. G. Sorman, *La solution libérale*, Fayard, 1984.

26. J. Dupuit, *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 116, 1844.

beaucoup plus loin dans la précision des analyses, courbe qu'un économiste A.-J. Averbach propose d'ailleurs d'appeler « courbe de Dupuit »²⁷.

L'autre idée-force dans ces analyses est que la liberté du contribuable est limitée par une ponction fiscale trop importante. Le consommateur verrait son pouvoir d'achat diminuer, le producteur sa capacité d'investir se réduire du fait d'une fiscalité trop lourde. Une telle idée se retrouve d'ailleurs en partie dans les politiques fiscales menées ces dernières années, qui ont essentiellement consisté, dans le cadre de la lutte contre l'inflation, d'une part à maintenir une pression fiscale relativement soutenue sur les ménages, certes avec des modulations selon les revenus ainsi que des encouragements à l'épargne, d'autre part à alléger l'impôt pesant sur les entreprises. Une telle politique, cependant, présente le risque d'aboutir à une réduction drastique des ressources de l'État, et par conséquent à la nécessité d'une réduction correspondante de ses dépenses. Or cette dernière perspective présente des limites évidentes. Aussi les critiques sévères, et souvent justifiées, faites à l'État-providence depuis la fin des années 1970 et tout au long des années 1980, et la revalorisation d'un État libéral devant se limiter à des tâches régaliennes, ne peuvent être amenées qu'à s'assortir de certaines nuances si l'on considère les conséquences sociales déplorables qui en ont découlé et qui, hormis toute approche morale, sont génératrices de désordres et de dysfonctionnements économiques. ***On peut observer au demeurant que si la demande de liberté se révèle forte, celle de sécurité ne fait que s'accroître également.*** De fait, la nécessité de politiques sociales, et par conséquent de trouver les moyens de les financer, oblige aujourd'hui à reconsidérer la question de la baisse de la pression fiscale autrement qu'au travers d'approches se fondant sur la courbe de Laffer. Ainsi, les revenus tirés de la fiscalité, ressource essentielle de l'État, devraient dans les années à venir s'accroître à peine de voir se dégrader le climat social, et partant l'état de l'économie comme celui du politique. Aussi, et compte tenu notamment des contraintes posées par l'harmonisation fiscale communautaire en matière de TVA, comme de la crainte que peuvent avoir les pouvoirs publics de voir croître l'indice des prix à la consommation du fait d'une trop forte hausse des taux de la TVA, la seule voie, déjà amorcée d'ailleurs avec la CSG, est celle d'une refiscalisation de l'impôt sur le revenu, éventuellement associée à une fiscalisation des dépenses sociales.

Pendant, sans un élargissement des bases d'imposition et sans une nouvelle répartition de la charge fiscale entre contribuables, une augmentation conséquente des ressources fiscales de l'État n'est guère envisageable. Par ailleurs, pour les raisons invoquées plus loin (mondialisation des échanges) il apparaît difficile de faire supporter une imposition supplémentaire aux entreprises sans risquer de décourager la localisation des investissements sur le territoire national.

Dès lors, la seule issue réside bien dans une recomposition des structures de l'assiette de l'impôt sur le revenu²⁸ ; elle suppose nécessairement en premier lieu une réforme qui, sans affecter les plus bas revenus, aurait néanmoins pour

27. A.-J. Averbach, « The theory of excess burden and optimal taxation », in A. Averbach et M. Feldstein, *Handbook of public economics*, vol. I, ESP, 1985.

28. À cet égard, voir les critiques du système actuel de l'IR dans le X^e rapport du Conseil des impôts (1990) et notamment la mise en parallèle du rendement médiocre de cet impôt et de sa très forte concentration.

but de rerépartir la charge fiscale, en second lieu un toilettage des textes en vigueur, notamment ceux visant à intervenir sur telle ou telle branche de l'économie²⁹ qui aboutissent trop souvent à ce que se réalisent certaines opérations dans un but uniquement fiscal et sans effet sur l'emploi ni plus généralement sur le développement de l'économie.

2. La progressivité de l'impôt³⁰

737. Le taux de pression fiscale n'est pas l'unique cheval de bataille des partisans d'un recul de l'impôt et de l'État. Ceux-ci se montrent également de farouches adversaires de la progressivité de l'impôt qui, selon eux, aurait un effet désincitatif, provoquerait des distorsions des choix individuels³¹ et ne constituerait finalement qu'un mythe au regard de son objectif de justice sociale. Par la plus forte ponction opérée sur les revenus élevés, la progressivité de l'impôt au contraire aggraverait les inégalités en constituant un frein à l'investissement, à la consommation et à l'activité économique en général.

B Les critiques relatives à l'administration et aux modalités d'application de l'impôt : le retour aux maximes d'A. Smith

738. Les critiques relatives à l'administration et aux modalités d'application de l'impôt font l'objet d'une littérature foisonnante et variée. Du contribuable révolté qui publie à compte d'auteur à la « star » du monde du spectacle, en passant par le fonctionnaire des impôts qui avance masqué sous un pseudonyme, jusqu'aux analyses argumentées des hommes politiques ou des chercheurs, nombreux sont les ouvrages sur le sujet qui se sont accumulés depuis des décennies, voire même depuis des siècles.

Les attaques portent principalement d'une part sur une critique des méthodes et des comportements de l'administration fiscale, d'autre part sur la complexité et le manque de clarté des textes fiscaux. De tels griefs, les premiers théoriciens libéraux – et A. Smith le tout premier en a proposé une formulation systématique – les ont soulevés à de multiples reprises. Si l'on se réfère aux fondements des thèses libérales, celles-ci en effet mettent en avant la liberté des personnes et la protection de la propriété privée. Or il peut paraître contradictoire que ces libertés soient conciliables avec les méthodes d'une administration fiscale et l'état d'une fiscalité jugées l'une comme inquisitoriale, l'autre comme obscure, confiscatoire et source d'incertitude. L'idée en filigrane est que le fisc doit gêner le moins possible le contribuable par des pratiques en conséquence et une législation la plus simple possible. C'est finalement ce que préconisait A. Smith au travers d'au moins deux des quatre maximes figurant dans son ouvrage *La richesse des nations* (1776)³². A. Smith estimait que la fiscalité devait être dotée de deux qualités essentielles : la clarté et la commodité. « La taxe, écrivait-il, ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit

29. Et notamment le secteur de l'immobilier ; cf. XII^e rapport du Conseil des impôts, 1992.

30. Cf. *supra*, n° 696.

31. Cf. P. Salin, *L'arbitraire fiscal*, Laffont, 1985 ; G. Orsoni, « Peut-on supprimer l'impôt sur le revenu ? », *RFFP* n° 26-1990.

32. A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Gallimard, 1976.

être certaine et non arbitraire. L'époque du paiement, le mode du paiement, la quantité à payer, tout cela doit être clair et précis, tant pour le contribuable qu'aux yeux de toute autre personne ». Ce principe dit *de certitude* s'accompagnait d'un principe *de commodité* selon lequel « tout impôt doit être perçu à l'époque et selon de mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable ». Ce sont bien sur ces mêmes bases que des générations de fiscalistes et d'antifiscalistes ont débattu, appliquant inlassablement ces deux principes au mode de fonctionnement fiscal du moment. Il demeure que les critiques en ce domaine, certes parfois outrancières, procèdent généralement d'une démarche étayée et argumentée qui plus que d'antifiscalisme relève plutôt d'une approche mesurée et bien comprise de la fiscalité dans le cadre d'un État de droit.

C Les critiques relatives à la procédure de la décision politique en matière fiscale

739. On l'a vu, l'impôt pour être légitime doit être légal, et pour être légal, il doit avoir été consenti par le Parlement. Ainsi le pouvoir de décision appartient-il, au moins formellement, aux représentants des citoyens.

Or la critique, en la matière, porte sur deux points : en premier lieu, le principe du consentement de l'impôt (cf. *supra*, n° 601) est mis en cause par l'importance du pouvoir réglementaire, voire même de l'administration, agissant comme de quasi-législateurs en matière fiscale. Il n'a donc qu'une valeur artificielle. En second lieu – et c'est le principe même du consentement de l'impôt qui est ici contesté, et finalement le système politique dans lequel il s'insère – il procède d'une loi de la majorité considérée au fond comme pernicieuse, voire même d'essence totalitaire dès lors que « 51 % de la population peuvent imposer n'importe quoi aux 49 % restant »³³.

De fait, les deux critiques se rejoignent en condamnant finalement un processus de décision fiscale qui, selon elles, ne permet pas réellement aux citoyens de s'exprimer. Dans le cadre d'un système électoral majoritaire, où gouvernement et majorité parlementaire appartiennent à la même coalition ou au même parti, le gouvernement détient en réalité le pouvoir de décision³⁴.

La première assemblée des États de Pingouinie

– Mon fils Bulloch, dit le vieillard Maël, nous devons faire le dénombrement des Pingouins et inscrire le nom de chacun d'eux dans un livre.

– Rien n'est plus urgent, répondit Bulloch ; il ne peut y avoir de bonne police sans cela.

Aussitôt l'apôtre, avec le concours de douze religieux, fit procéder au recensement du peuple.

33. Selon l'expression de P. Salin, *op. cit.*

34. V. J. Dubergé, *Les Français face à l'impôt*, LGDJ, 1990. On observera que le rôle du Conseil constitutionnel ne trouve pas davantage grâce aux yeux d'une telle critique dans la mesure où ses membres, est-il fait remarquer, sont désignés par des autorités politiques.

Et le vieillard Maël dit ensuite :

– Maintenant que nous tenons registre de tous les habitants, il convient, mon fils Bulloch, de lever un impôt équitable, afin de subvenir aux dépenses publiques et à l'entretien de l'abbaye. Chacun doit contribuer selon ses moyens. C'est pourquoi, mon fils, convoquez les Anciens d'Alca, et d'accord avec eux nous établirons l'impôt.

Les Anciens, ayant été convoqués, se réunirent, au nombre de trente, dans la cour du moustier de bois, sous le grand sycomore. Ce furent les premiers États de Pingouinie. Ils étaient formés aux trois quarts des gros paysans de la Surelle et du Clange. Greatauk, comme le plus noble des Pingouins, s'assit sur la plus haute pierre.

Le vénérable Maël prit place au milieu de ses religieux et prononça ces paroles :

– Enfants, le Seigneur donne, quand il lui plaît, les richesses aux hommes et les leur retire. Or, je vous ai rassemblés pour lever sur le peuple des contributions afin de subvenir aux dépenses publiques et à l'entretien des religieux. J'estime que ces contributions doivent être en proportion de la richesse de chacun. Donc celui qui a cent bœufs en donnera dix ; celui qui en a dix en donnera un.

Quand le saint homme eut parlé, Morio, laboureur à Anis-sur-Clange, un des plus riches hommes parmi les Pingouins, se leva et dit :

– Ô Maël, ô mon père, j'estime qu'il est juste que chacun contribue aux dépenses publiques et aux frais de l'Église. Pour ce qui est de moi, je suis prêt à me dépouiller de tous ce que je possède, dans l'intérêt de mes frères pingouins et, s'il le fallait, je donnerais de grand cœur jusqu'à ma chemise. Tous les anciens du peuple sont disposés, comme moi, à faire le sacrifice de leurs biens ; et l'on ne saurait douter de leur dévouement absolu au pays et à la religion. Il faut donc considérer uniquement l'intérêt public et faire ce qu'il commande. Or ce qu'il commande, ô mon père, ce qu'il exige, c'est de ne pas beaucoup demander à ceux qui possèdent beaucoup ; car alors les riches seraient moins riches et les pauvres plus pauvres. Les pauvres vivent du bien des riches ; c'est pourquoi ce bien est sacré. N'y touchez pas : ce serait méchanceté gratuite. À prendre aux riches, vous ne retirerez pas grand profit, car ils ne sont guère nombreux ; et vous vous priveriez, au contraire, de toutes ressources, en plongeant le pays dans la misère. Tandis que, si vous demandez un peu d'aide à chaque habitant, sans égard à son bien, vous recueillerez assez pour les besoins publics, et vous n'aurez pas à vous enquérir de ce que possèdent les citoyens, qui regarderaient toute recherche de cette nature comme une odieuse vexation. En chargeant tout le monde également et légèrement, vous épargnez les pauvres puisque vous leur laissez le bien des riches. Et comment serait-il possible de proportionner l'impôt à la richesse ? Hier j'avais deux cents bœufs : aujourd'hui j'en ai soixante, demain j'en aurais cent. Clunic a trois vaches, mais elles sont maigres ; Nicclu n'en a que deux, mais elles sont grasses. De Clunic ou de Nicclu quel est le plus riche ? Les signes de l'opulence sont trompeurs. Ce qui est certain, c'est que tout le monde boit et mange. Imposez les gens d'après ce qu'ils consomment. Ce sera la sagesse et ce sera la justice.

Ainsi parla Morio, aux applaudissements des Anciens.

– Je demande qu'on grave ce discours sur des tables d'airain, s'écria le moine Bulloch. Il est dicté pour l'avenir ; dans quinze cents ans, les meilleurs entre les Pingouins ne parleront pas autrement.

Les Anciens applaudissaient encore, lorsque Greatauk, la main sur le pommeau de l'épée, fit cette brève déclaration :

– Étant noble, je ne contribuerai pas : car contribuer est ignoble. C'est à la canaille à payer.

Sur cet avis, les Anciens se séparèrent en silence.

Ainsi qu'à Rome, il fut procédé au cens tous les cinq ans ; et l'on s'aperçut, par ce moyen, que la population s'accroissait rapidement. Bien que les enfants y mourussent en

merveilleuse abondance et que les famines et les pestes vinssent avec une parfaite régularité dépeupler des villages entiers, de nouveaux Pingouins, toujours plus nombreux, contribueraient par leur misère privée à la prospérité publique.

Anatole France

L'île des pingouins, Paris, 1921

Mais la contestation va plus loin encore en visant le principe démocratique lui-même, jugé incapable de permettre l'expression du consentement individuel de l'impôt, susceptible même de devenir tyrannique à l'encontre de ceux qui se situent dans la minorité. « La souveraineté de la majorité... est une version civilisée de la loi du plus fort », estime par exemple P. Salin³⁵. C'est en fait le système électoral qui est directement visé et accusé.

Dans ces critiques, le point de vue procède d'une approche qui prétend ramener la décision fiscale à une décision économique, et ce dans le droit fil des travaux de l'économiste Kenneth Arrow, pour qui les choix électoraux sont à la fois incohérents et incapables de satisfaire à une mise en évidence rationnelle et démocratique des préférences de chacun. Ainsi « la doctrine de la souveraineté des électeurs est incompatible avec celle de la rationalité collective »³⁶. Au total, le seul consentement acceptable serait celui qui se traduirait par l'unanimité de l'expression des volontés de chacun, couplé avec le principe que « chaque bien public soit financé par un impôt particulier »³⁷ ce qui amène à concevoir l'impôt comme un quasi-prix et finalement à sortir du processus de décision politique pour intégrer une logique économique³⁸ qui remet par ailleurs implicitement en question le principe d'universalité budgétaire.

Si la première approche n'implique pas un rejet total de l'État et de l'impôt mais la remise en cause du système représentatif duquel procède la décision fiscale, ou pour le moins sa reformulation, la seconde quant à elle considère l'État et l'impôt comme un pis-aller dont il faut réduire l'importance. On rappellera cependant que le courant libertarien va parfois jusqu'à prôner leur abolition et affirmer que « l'impôt c'est le vol »³⁹.

Section 2

Évolutions et transformations de l'impôt

740. Comme l'observait très justement Luigi Cossa, « l'utopiste qui déclare délibérément ses idéaux applicables n'est pas moins condamnable que l'empirique qui

35. P. Salin, *op. cit.*

36. K. Arrow, cité par P. Lemieux, in *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, PUF, 1983.

37. D. L. Mueller, *Public Choice*, CUP, 1980.

38. « Toute forme d'organisation démocratique n'est jamais qu'un pis-aller en comparaison du marché libre dans son aptitude à permettre l'expression des aspirations de tous les hommes et la nécessaire coordination de leurs activités », P. Salin, *op. cit.*

39. V. *supra*, n° 125.

n'en reconnaît aucun»⁴⁰. Peut-être convient-il aujourd'hui de savoir d'abord définir les enjeux fondamentaux de nos sociétés pour dégager ensuite les questions fiscales-clefs et se donner les moyens d'innover en la matière.

§ 1. Les difficultés de la réforme fiscale

741. – La réforme de l'impôt apparaît bien chimérique au regard des innombrables projets qui ont jalonné l'histoire de la fiscalité sans jamais parvenir à se concrétiser. Malgré l'abolition des impôts d'Ancien Régime par la Révolution et outre que les droits indirects ne tardèrent pas à être restaurés, cette révolution fiscale ne fut qu'un élément d'une révolution générale de la société.

Les grands desseins fiscaux, qu'ils aient été proposés par des experts ou des autodidactes, ou encore par des commissions officiellement installées, se sont toujours heurtés à une « inertie fiscale »⁴¹ liée tant à des raisons objectives qu'à des raisons subjectives. Les raisons objectives sont nombreuses. Elles vont de la crainte de l'État de ne pas retrouver un niveau de ressources comparable à celui de l'avant-réforme, à la résistance de l'administration, sans compter les lenteurs du processus de décision politique. Mais il faut y ajouter les difficultés issues des interrelations économiques et sociales qui, s'étant multipliées, font que la modification d'un système fiscal peut avoir des conséquences négatives imprévues, notamment sur la capacité d'une nation à affronter la concurrence des autres.

Les raisons subjectives se résument quant à elles à la psychologie du contribuable. Celui-ci, comme l'a montré Jean Dubergé à travers ses enquêtes, n'est jamais favorable au changement en matière fiscale, et redoute toujours qu'une réforme ne vienne alourdir sa dette⁴².

Autant de facteurs qui expliquent que les grands bouleversements fiscaux ne se rencontrent qu'à l'occasion de plus grands bouleversements d'ensemble ou bien encore, comme le soulignent P.-M. Gaudemet et J. Molinier, sous la férule de régimes autoritaires⁴³.

— Mais peut-être convient-il aussi de s'accorder sur le concept même de réforme fiscale, trop souvent entendue comme une révolution de l'impôt, un changement brutal de système, une rupture d'avec l'ancienne construction. Car, si les révolutions fiscales sont rares voire même inexistantes, les systèmes fiscaux n'en subissent pas moins des évolutions, certes parfois longues mais cependant significatives. Ces réformes, souvent pointillistes de prime abord, procèdent de deux logiques différentes qui engendrent deux séries d'effets.

Les unes s'appuient sur un projet politique ou économique clair qui compte sur la durée pour atteindre ses objectifs. On peut y inclure, à titre d'exemple, la

40. L. Cossa, *Principi elementi di scienza delle finanze*, Milan, 1909, cité par F. Nitti in *Principes de science de la finance*, Giard, 1928, t. 1^{er}.

41. Selon la formule de P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques*, t. 2, *op. cit.*

42. Cf. les travaux de J. Dubergé, *La psychologie sociale de l'impôt*, PUF, 1961.

43. V. P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*

mise en place de la progressivité de l'impôt (d'essence socialiste) ou encore la généralisation d'une baisse de la pression fiscale sur les entreprises (d'essence libérale). Autant de mesures qui ont eu et ont des conséquences importantes sur l'ensemble du système fiscal.

Les autres réformes ne relèvent quant à elles d'aucune logique vraiment cohérente ; elles consistent en des sortes de « bricolages » réalisés en réaction soit aux problèmes techniques qui se posent, soit à des problèmes sociaux ou économiques ponctuels, soit encore à des rejets affirmés de telle ou de telle disposition, soit enfin à des pressions exercées par tel ou tel groupe organisé. Aussi plutôt que de réforme devrait-on parler ici d'adaptations. Celles-ci sont parfois malheureuses, car elles aboutissent à complexifier et rendre plus opaque le système fiscal, sans compter que les effets, lorsqu'ils se font sentir, ne correspondent quelquefois plus à une situation qui a déjà changé. En réalité ce type de mesures reflète trop souvent la volonté seulement superficielle de mettre l'impôt en adéquation avec un environnement mobile et complexe, sans que celui-ci ait été suffisamment analysé et conceptualisé.

§ 2. Les points-clefs de l'évolution contemporaine du système fiscal

742. Les enjeux contemporains de la fiscalité sont intimement liés aux transformations de tous ordres qui sont à l'œuvre dans les sociétés. Et il est d'autant plus malaisé de définir quel devrait être le sens profond d'une réforme fiscale aujourd'hui qu'il n'existe pas, après l'effondrement des grandes idéologies classiques, de représentation cohérente du fonctionnement social, pas plus que n'est proposé un véritable projet mobilisateur. De nos jours, l'indécision, l'incertitude, dominant dans une vision à la fois éclatée et interrelationnelle d'un univers dont il apparaît difficile de maîtriser le sens et la direction⁴⁴. La complexité sociale semble interdire la conception de tout projet d'envergure et ramener toute innovation ou réflexion à des niveaux limités et étroits, de sorte que seuls des microchangements deviennent envisageables. Dans un tel contexte, la fiscalité peut finir par apparaître totalement ingérable comme semblent le suggérer les hésitations qui se révèlent aujourd'hui tant du côté des acteurs politiques que des économistes ou des juristes à propos du bien-fondé ou non de principes ou de techniques tels que par exemple la capacité contributive, la progressivité, l'égalité, la pertinence de l'impôt sur le revenu, de la TVA ou encore de la CSG... Néanmoins, on peut tout de même déceler des changements importants au travers de certaines approches ou pratiques qui représentent autant de points-clefs de l'évolution contemporaine de la fiscalité.

44. Cf. M. Bouvier, « Préviation et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », in *RFFP* n° 39-1992.

A La juridicisation de la fiscalité⁴⁵

743. On l'a vu, la fiscalité s'enracine très profondément dans le pouvoir réglementaire tant en ce qui concerne la mise en œuvre des textes que leur interprétation. L'évolution du droit fiscal n'a pas suivi les mêmes voies que le droit administratif, qui s'est forgé très tôt un ensemble de principes et de règles qui fondent son unité. Et ce n'est que récemment qu'un mouvement de « juridicisation » de la fiscalité a pu se développer, à la faveur semble-t-il d'un contexte général d'une part moins favorable à l'interventionnisme étatique, d'autre part plus acquis à une régulation juridique des rapports sociaux, en particulier par le développement des contrôles juridictionnels.

Une telle juridicisation de la fiscalité, plus conforme à l'idée que l'on se fait d'un État de droit libéral, devrait prendre plus d'ampleur dans les années à venir si devait se confirmer du côté de la pratique le net engagement sur le terrain du droit que l'on observe d'ores et déjà, tant de la part de l'administration que des conseillers des contribuables. Le rôle joué par la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme du Conseil d'État ou de la Cour de cassation a été, comme on l'a vu précédemment, très certainement fondamental dans une évolution qui pourrait à terme transfigurer le champ fiscal et en modifier sensiblement les pratiques et les problématiques. On veut dire par là que l'empreinte de l'impôt régalien, restée présente comme une sorte de vestige de l'Ancien Régime au cœur de l'État moderne, pourrait s'estomper pour laisser place à des rapports juridiques en matière fiscale plus proches de ceux existants dans les autres branches du droit.

1. La constitution d'un droit fiscal relativement autonome

744. La question de l'autonomie du droit fiscal mérite peut-être que l'on s'y arrête plus longuement que ne l'estiment nécessaire certains spécialistes⁴⁶ car en toile de fond s'y profile un enjeu de société.

Comme J.-J. Bienvenu l'a excellemment indiqué, au travers des débats relatifs à la nature du droit fiscal qui se déroulèrent au début du XX^e siècle, s'exprimait « sous les apparences de la science juridique, l'idéologie antifiscale »⁴⁷. Sur le fond, les enjeux se situaient largement au-delà de la science et de la technique fiscale en étant en réalité d'essence politique (au sens large du terme).

D'un point de vue technique, discuter de l'hétéronomie ou de l'autonomie du droit fiscal consiste à se demander si ce droit constitue une branche du droit public ou inversement du droit privé, ou bien s'il s'agit d'un droit totalement autonome, original, bien qu'au carrefour du public et du privé. Cette dernière hypothèse qui conduit à conclure à une spécificité au droit fiscal implique qu'il

45. Cf. M.-C. Esclassan, « À propos de la juridicisation du droit fiscal, quelques éléments d'analyse », in *RFFP* n° 41-1993.

46. Cf. M. Cozian, « Propos désobligeant sur une « tarte à la crème » : l'autonomie et le réalisme du droit fiscal », in *JCP*, II, 13394, 1981.

47. J.-J. Bienvenu, *op. cit.* ; v. du même auteur son introduction à « L'impôt sur le revenu et le droit de la famille », *RFFP* n° 14-1986 dans lequel l'auteur montre que les propos de Gény « reflèt(ent), assez bien les craintes des civilistes de voir les ingérences du droit fiscal d'essence étatique détruire les institutions du droit privé ».

est en mesure de traiter à sa manière, en dehors des principes juridiques communs, les situations qui s'offrent à lui. Un tel point de vue a notamment pour conséquence que l'administration fiscale pourrait refuser de se voir opposer telle ou telle qualification civiliste ou commercialiste d'un acte pour se prétendre en droit de taxer une opération. Dans cette approche, le droit fiscal serait ainsi un droit réaliste qui ne doit se préoccuper que des faits auxquels il a affaire, sans avoir à prendre en compte la manière dont tel ou tel autre droit a pu qualifier une situation pas plus que les intentions du contribuable. Tel est par exemple le cas, pour ne prendre que des situations particulières, mais illustrant bien le phénomène, du traitement par le droit fiscal de la prostitution ou encore des « mères porteuses », qui sont des situations juridiques par ailleurs considérées comme illégales mais qui sont néanmoins prises en compte, reconnues et taxées dans le cadre des « bénéfiques non commerciaux », dans la même catégorie fiscale finalement que la profession d'avocat ou celle de médecin. De même en droit fiscal, la notion de revenu est élargie aux revenus en nature sans que la périodicité de ceux-ci soit exigée pas plus que la permanence de la source alors que la notion civiliste s'en tient, elle, au caractère monétaire, périodique et constant⁴⁸.

En réalité, il importe avant tout de ne pas confondre *l'autonomie en matière d'interprétation de la loi fiscale et l'autonomie de la législation proprement dite*. L'on doit suivre sur ce point P.-M. Gaudemet et J. Molinier lorsqu'ils estiment que « l'autonomie du droit fiscal n'est rien d'autre que l'autonomie du législateur fiscal »⁴⁹. Aussi le droit fiscal doit-il être vu surtout à travers sa caractéristique essentielle qui est d'être un droit d'intégration, ou de superposition⁵⁰ incluant à la fois des données ressortissant du droit public et du droit privé. Plus proche du droit administratif en ce qui concerne les procédures, il emprunte d'un autre côté maintes fois au droit civil ou commercial lorsqu'il frappe par exemple le patrimoine ou encore les revenus de l'entreprise.

Il n'en est pas moins vrai que l'apaisement des querelles de doctrine à propos de la question de l'autonomie du droit fiscal paraît indiquer que, sur ce terrain comme sur d'autres « le temps de la synthèse, celui du rapprochement, de la conciliation et des liaisons », selon l'expression du doyen Vedel⁵¹, semble arrivé. Mais le conflit n'en continue peut-être pas moins, sans doute sans grandes envolées et sans grand panache, soit au plus près de la pratique fiscale et plus précisément dans le cadre des litiges entre l'administration et les contribuables, soit dans certains secteurs de ce droit.

On doit, à cet égard, souligner l'évolution très contemporaine du droit fiscal qui, particulièrement en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, en vient à être considéré comme un véritable droit des affaires lorsqu'il s'agit de déterminer des stratégies de développement. Une telle évolution, à laquelle n'est pas étranger le juge fiscal, va d'une certaine manière dans le sens d'une « privatisation » de fait d'un droit traditionnellement rattaché au droit public. L'enjeu est de taille en mettant finalement en cause la nature de *ce droit qui par ailleurs*

48. P.-M. Gaudemet, J. Molinier, *Finances publiques*, t. 2, Montchrestien *op. cit.*

49. *Ibid.*

50. J.-J. Bienvvenu, *op. cit.*

51. G. Vedel, préf. à Ph. Bern, *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, LGDJ, 1972.

demeure toujours l'expression de l'autorité étatique ; et il s'ébauche peut-être là une transformation en profondeur de la substance de l'impôt.

2. Du pragmatisme fiscal à la fondation d'un droit

745. Il est devenu banal de critiquer l'inflation normative en matière fiscale⁵². Cette critique est aujourd'hui portée par un air du temps pénétré de l'idée de déréglementation et de la nécessité qui en découle de réduire la production de textes juridiques normatifs en laissant se nouer plus librement des rapports amiables et contractuels. Faire que le droit soit produit par la société civile plus que par l'État, telle est en toile de fond la logique fondamentale qui préside à cette approche dont un auteur comme F. Hayek s'est fait l'un des plus ardents propagandistes⁵³.

Rapportée au droit fiscal, cette problématique amène à constater un paradoxe. D'un côté si l'on considère le droit fiscal sur le terrain quantitatif, la production des textes est certainement considérable, lois, décrets, arrêtés, instructions, réponses ministérielles, sans compter l'abondante jurisprudence qui caractérise cette branche du droit. La tâche du juriste fiscaliste est d'autant plus lourde qu'il doit par ailleurs, en raison de l'hétéronomie du droit fiscal, ne pas négliger les évolutions qui se produisent dans les autres domaines du droit. Enfin, la mondialisation des échanges, la multiplication des conventions internationales ainsi que l'introduction de normes européennes au sein de la législation viennent encore accroître le volume de la législation à embrasser.

En même temps, l'éclatement du droit fiscal en spécialités de plus en plus diverses et « pointues », qui accélère un tel mouvement, rend ce droit d'autant plus complexe, opaque, délicat à interpréter.

Le paradoxe réside dans le fait que nonobstant ce foisonnement, la pratique fiscale, excepté sans doute le domaine de l'enregistrement, reste encore plus une pratique de réglementation qu'une pratique juridique de la fiscalité. La pratique fiscale en effet se caractérise depuis fort longtemps par une conception toute pragmatique qui, dans nombre de cas, s'embarasse peu des grands principes du droit et se satisfait d'un règlement au coup par coup des questions. Nombre de litiges se dénouent par une simple négociation entre le contribuable et le fisc, en d'autres termes à l'amiable avant toute réclamation préalable et sans qu'il ait été fait appel à la procédure du rescrit dont les possibilités sont d'ailleurs très limitées. Il faut sans aucun doute voir là le résultat d'une longue tradition administrative et d'une sociologie particulière à la matière fiscale, comme aussi l'effet de la technicité et de la multiplicité des textes qui ont pu empêcher la naissance d'un véritable droit fiscal⁵⁴.

On pourrait se réjouir de ce que des règles de fonctionnement s'établissent selon cette manière plutôt informelle et que des désaccords parfois délicats se

52. On sait par exemple que « mis bout-à-bout, les formulaires que doit remplir une entreprise moyenne ordinaire pour l'application de la taxe professionnelle représentent 3,6 m de long » (Conseil d'État, *Rapport public* 1991).

53. F. Hayek, *Droit, Législation et liberté*, PUF, 3 vol., *op. cit.*

54. De même les experts et conseillers fiscaux se sont longtemps référés aux seules instructions de l'administration, participant ainsi de ce fonctionnement.

règlent ainsi selon une procédure somme toute consensuelle⁵⁵. Mais l'on doit tout aussitôt admettre qu'il n'est pas en réalité de situation plus incertaine, et donc plus insécurisante, que celle-ci.

Le constat, au vrai, n'est peut-être que temporaire au sein de l'évolution générale actuelle allant dans le sens d'une valorisation du rôle essentiel du droit. Par ailleurs, l'État, et par voie de conséquence l'administration fiscale, se trouvent placés aujourd'hui, de manière volontaire ou non, dans des logiques moins régaliennes qu'autrefois.

L'« air du temps » est plutôt favorable en effet à ce que l'État occupe une place plus « modeste »⁵⁶ dans la vie sociale et à ce que la régulation des rapports sociaux se fasse en prenant appui plus largement sur le droit. Le champ de la fiscalité, qui n'est pas à l'écart des changements affectant l'évolution sociale, se modifie également en fonction de ceux-ci. Or et jusqu'à une période récente, la mise en œuvre de seules réglementations en matière fiscale freinait largement l'essor du droit fiscal. L'évolution qui se dessine aujourd'hui de manière de plus en plus nette, va au contraire dans le sens de l'affirmation d'un véritable droit fiscal, on veut dire par là un droit qui certes « a ses catégories et sa logique propre »⁵⁷ mais encore un droit qui participe de plus en plus étroitement des grands principes caractérisant l'ordre juridique. Et une telle évolution transparaît au reste de façon sensible dans la pratique fiscale.

Aussi assiste-t-on en matière fiscale « avec à peu près cent ans de retard dans cette branche du droit public, au passage d'une simple application de réglementation à la prise en considération d'un véritable droit... Progrès considérable, qui permet de stabiliser la matière, de stimuler la réflexion et en dernier lieu de limiter l'arbitraire législatif et réglementaire »⁵⁸. Cette fondation d'un droit fiscal exprime certainement un phénomène politique essentiel qui est celui d'une transformation de l'État, d'une modification du lien social, qui va dans le sens d'une libéralisation. Le phénomène, parce qu'il touche un champ aussi sensible que la fiscalité, à la charnière de deux mondes, le public et le privé, est révélateur d'un changement social profond.

Cette « juridicisation » représente, sans aucun doute, un facteur déterminant d'amélioration de la qualité des rapports entre contribuables et administration fiscale. Constituant une garantie essentielle contre un arbitraire fiscal depuis si longtemps brocardé par des effets de manches souvent sans grande conséquence, ce mouvement est appelé à remodeler fondamentalement le champ fiscal, en allant dans le sens d'un rééquilibrage des rapports entre le contribuable et l'administration, et plus encore entre le citoyen et l'État.

55. M. Lauré en 1956 estimait que la question fiscale relevait avant tout du domaine de la psychologie dès lors que les relations humaines primaient dans les rapports fiscaux. Cette thèse a été poursuivie par J. Dubergé qui s'est attaché à établir les fondements d'une psychologie de l'impôt ; cf. M. Lauré, *Traité de politique fiscale*, PUF, 1956 ; J. Dubergé, *Les Français face à l'impôt*, LGDJ, 1990.

56. Dans son *Précis d'économie politique* (éd. Delagrave, 1888), P. Leroy-Beaulieu exposait déjà les « motifs de modestie qui doivent s'imposer à l'État » ; il soulignait notamment que « les infirmités de l'État, même de l'État moderne, sont autant de raisons pour lui d'être modeste ».

57. J.-J. Bienvenu, *op. cit.*

58. *Ibid.*

3. Les droits et garanties du contribuable

746. Un souci nettement affirmé aujourd'hui de la protection des droits et libertés individuels associé paradoxalement à un besoin de sécurité également nettement exprimé, semblent caractériser un état des mentalités largement répandu dans la société contemporaine. Et si certaines administrations comme la justice ou la police, sont particulièrement confrontées à ce couple liberté-sécurité, l'administration fiscale se trouve elle aussi concernée de très près. Ayant à prélever une part souvent importante des revenus des citoyens, elle se heurte forcément aux intérêts particuliers. Par ailleurs, son action n'est pas aléatoire ou exceptionnelle ; elle se caractérise au contraire par son aspect régulier et touche une très large partie de la population. Si l'on considère enfin les prérogatives parfois exorbitantes par tradition dont cette administration dispose, il est incontestable que la protection juridique des droits et libertés individuels en matière fiscale revêt un caractère fondamental.

La reconnaissance des droits du contribuable est consacrée d'une manière générale par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁵⁹. De son côté, la Constitution de 1958 affirme très nettement, on l'a vu, les prérogatives du Parlement en matière fiscale et place les dispositions fiscales « sur le même plan que d'autres notions dites nobles comme celles qui gouvernent les droits civiques et les libertés publiques »⁶⁰. La protection du citoyen-contribuable fait également l'objet, on l'a déjà souligné, d'un contrôle accru de la part du Conseil constitutionnel qui, depuis la réforme de sa saisine en 1974 connaît une augmentation sensible des textes financiers et fiscaux soumis à son appréciation⁶¹.

Il n'en demeure pas moins que le souci croissant d'une plus grande protection juridique des contribuables comme d'une clarification de leurs rapports avec l'administration fiscale s'est fait sentir très nettement depuis quelques années. Et c'est ainsi que la « nécessaire mais délicate conciliation des prérogatives de l'administration et des garanties du contribuable a été recherchée dans l'aménagement de procédures de plus en plus complexes »⁶².

On observera que l'institution d'un *Livre des procédures fiscales* est révélatrice de la direction prise en ce sens depuis le 1^{er} décembre 1982, date de son entrée en vigueur (quoiqu'il faille remonter en réalité à la loi de finances pour 1962 pour en trouver l'origine profonde dans la décision prise de refondre le Code général des impôts). Plus significatives encore ont été les nouvelles mesures votées à la suite des propositions émises par la Commission Aicardi, qui ont été intégrées pour partie dans la loi de finances pour 1987 et pour partie dans la loi relative aux procédures fiscales et douanières du 8 juillet 1987.

C'est ainsi par exemple que le droit de visite et de saisie des documents a été sévèrement réglementé ; de même une procédure de caractère unilatéral telle que la taxation d'office sur les dépenses personnelles ostensibles ou notoires a été supprimée ; enfin, une autre procédure de même type, la taxation forfaitaire de certains éléments du train de vie, a été restreinte. D'autres dispositions visant

59. V. *supra*, n° 606.

60. G. Tixier, G. Gest, *op. cit.*

61. Cf. *supra*, n° 609.

62. J. Molinier, C. Gour, G. Tourmié, *Procédures fiscales*, PUF, 1978.

à faire de la procédure contradictoire une procédure de droit commun et à rendre exceptionnelle la procédure de taxation d'office ou d'évaluation d'office ont été instituées. Les sanctions fiscales ont quant à elles été largement allégées et simplifiées. Par ailleurs, le contribuable vérifié a vu ses garanties renforcées avec la mise en place d'un certain nombre de règles lui permettant de mieux connaître ses droits mais aussi de mieux se défendre.

B La communication fiscale comme enjeu administratif

747. Les enjeux administratifs sont de divers ordres. En premier lieu, il s'agit de l'adaptation de l'administration fiscale, que l'on sait fortement hiérarchisée, à un environnement de plus en plus décentralisé et déconcentré. Aussi, l'administration fiscale s'efforce-t-elle de modifier ses structures et de responsabiliser ses agents afin de satisfaire à un impératif d'efficacité. Elle met également en place une politique de communication interne susceptible elle aussi d'accroître son efficience.

Une autre préoccupation tout aussi fondamentale consiste dans l'amélioration des rapports de l'administration fiscale avec ses usagers, les contribuables. Un effort est fait de communication externe, visant à mieux informer le public et aussi mieux l'accueillir au sein des services.

Par ailleurs, l'administration s'attache également à développer une politique de concertation. On signalera notamment les relations privilégiées qu'elle entretient avec l'ordre des experts-comptables et les comptables agréés, en particulier par le biais de rencontres au sein desquelles sont débattues des questions concernant la profession ainsi que l'application du droit fiscal. On soulignera également la participation des représentants des contribuables à des commissions chargées de traiter des litiges opposant redevables et administration fiscale (par exemple, la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires).

Bien que traditionnellement régalienne, l'administration fiscale a dû depuis longtemps composer avec les contribuables et elle les associe même à son fonctionnement. La participation collective des contribuables à l'administration de l'impôt par la voie de commissions paritaires est déjà ancienne puisque en 1914 fut mise en place une commission communale des impôts directs, puis dix ans plus tard, une commission départementale pour les taxes sur le chiffre d'affaires et enfin, en 1941 une commission départementale des impôts directs. La création de ces commissions montre bien comme le souligne P. Lavigne, que « l'administration fiscale avait déjà (...) fait une place (...) à la considération de ses ressortissants en tant qu'usagers, suivant la conceptualisation la plus actuelle »⁶³. De là à en conclure que cette administration cultive « l'art des relations humaines »⁶⁴, il est encore un pas important à franchir ; toutefois, elle s'y essaie et peut-être, comme l'estime J. Dubergé pionnier en la matière, devrait-elle lester ses agents d'une certaine formation à la psychologie⁶⁵.

63. P. Lavigne, « Le contribuable comme usager de l'administration fiscale », in *FFFP* n° 15-1988.

64. Selon l'expression de M. Lauré, *Traité de politique fiscale*, PUF, 1956.

65. J. Dubergé, *Les Français face à l'impôt*, LGDJ, 1990.

C Des enjeux politiques nouveaux

1. Un nouveau partage institutionnel de l'impôt

748. La décision fiscale entendue comme le pouvoir d'élaborer les lois en matière fiscale appartient en principe, on l'a vu, au Parlement⁶⁶ avec certaines restrictions liées notamment au développement du pouvoir réglementaire.

Or l'on peut se demander si ce processus de décision qui répond à une structure unitaire de l'État ne pourrait se voir remis en cause dans l'avenir du fait notamment du développement des collectivités locales et de l'Union européenne.

En effet, poursuivre plus avant dans la voie de la décentralisation s'accorde mal, à notre sens, avec le fait que les collectivités locales n'ont pas la possibilité de créer des impôts, ou d'en modifier l'assiette. Surtout, l'idée d'un autre partage et d'une spécialisation des impôts entre l'État et les collectivités locales mais aussi entre collectivités locales, semble s'affirmer dans de nombreux rapports ou ouvrages.

La même logique de partage de la fiscalité entre l'Union européenne et les États membres, est, quoique timidement encore, proposée également par certains auteurs.

Certes, ces suggestions demeurent aujourd'hui à l'état d'ébauche et certaines sont encore très contestées. Toutefois, et si une double logique décentralisatrice et européenne devait se développer, il ne fait aucun doute que devrait se poser la question d'une réorganisation générale du processus de décision fiscale. Plus précisément, face à une société dont la diversification croissante ne cesse d'en augmenter la complexité, pourrait se dessiner dans la perspective d'un *fédéralisme fiscal* les contours d'un réordonnement des pouvoirs. En effet, le fédéralisme s'inscrit en toile de fond tant du processus de décentralisation interne que de celui de la construction de l'Union européenne. Or la question du partage des ressources, celui de la fiscalité en particulier qui se pose déjà avec insistance aujourd'hui⁶⁷, conduit logiquement à s'interroger sur le partage des compétences fiscales au sein d'un système complexe⁶⁸, et par conséquent sur l'autonomie fiscale entendue comme l'autre face de l'autonomie des pouvoirs en matière de dépenses⁶⁹.

2. Souveraineté fiscale et mondialisation des échanges

749. L'impôt n'est pas imperméable à l'intégration des économies et à la mondialisation des échanges qui se développent aujourd'hui. D'un côté, il subit les conséquences d'une telle interdépendance, de l'autre il agit sur la manière dont s'opère la restructuration des rapports économiques entre nations.

66. Cf. *supra*, n° 606.

67. Cf. M. Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éd., LGDJ, 2013 (coll. Systèmes) ; également M. Bouvier, « Échapper à un néo-Moyen Âge fiscal et politique », in *RFFP* n° 67-1999.

68. Sur ces points nous renvoyons à M. Bouvier, *Finances locales, op. cit.* ainsi que, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, op. cit.*

69. « Un pouvoir autonome de dépenser implique le pouvoir de prélever les taxes de la façon désirable » G. Bélanger ; « Le fédéralisme fiscal et l'harmonisation », in *RFFP* n° 20-1987.

Autrement dit, la fiscalité d'un État rétroagit sur celle des autres et vice-versa, et les décisions prises par tel ou tel État de modifier, ou de conserver, le droit existant ne sont pas neutres en ce qui concerne les économies des uns et des autres.

Aussi fiscalistes et économistes s'inquiètent-ils maintenant des effets des réformes qu'ils peuvent proposer et se soucient de plus en plus d'adopter une approche globale des politiques fiscales qui le plus souvent débouche sur la nécessité d'harmoniser les systèmes fiscaux des différents pays.

Comme l'a souligné un rapport de l'OCDE⁷⁰, on se préoccupe « en particulier, de la coexistence de régimes différents d'impôts sur les sociétés dans un monde où la globalisation des activités industrielles et commerciales s'est renforcée et où la plupart des obstacles non fiscaux aux mouvements internationaux de capitaux, de services et de technologies ont été abolis ». Et, ajoute le rapport, « l'importance des considérations internationales dans la détermination des politiques fiscales nationales va s'accroître en particulier pour les économies de petites dimensions ouvertes sur l'extérieur ».

Une telle évolution risque bien de bouleverser les fiscalités nationales voire même, à terme, l'autonomie et la souveraineté politique des États. En effet, le principe de souveraineté fiscale auquel il faut ajouter celui de territorialité de l'impôt, constitue l'un des attributs les plus importants de tout État ; or l'interdépendance engendre nécessairement l'adoption de logiques et de pratiques fiscales communes et limite les marges de manœuvre en la matière. Ainsi, non seulement doivent être revus les schémas de pensée utilisés jusqu'alors dans le cadre d'États pleinement souverains et aux frontières relativement fermées, mais la nécessaire refonte des concepts classiques ne peut être engagée de manière isolée dès lors que l'on a affaire à un système économique interactif.

Il serait cependant tout à fait irréaliste d'imaginer qu'une harmonisation des fiscalités au plan mondial puisse s'opérer dans les prochaines années. En effet, les intérêts des uns et des autres, la difficulté de réformer radicalement et rapidement les systèmes existants y compris l'administration, le besoin pour chaque État de se doter de ressources suffisantes comme celui d'éviter de voir limiter sa souveraineté, conduisent, plutôt que de prétendre harmoniser d'emblée les systèmes fiscaux, à établir préalablement des conventions internationales.

À moins qu'une volonté politique ne s'affirme de la part de plusieurs pays pour constituer une communauté, par exemple l'UE, au sein de laquelle chacun accepte de perdre une partie de sa souveraineté, l'évolution vers une mise en cohérence des fiscalités ne peut être que graduelle et passe donc par des procédures conventionnelles. Quoi qu'il en soit des voies empruntées, il semble bien que la dimension internationale devrait néanmoins déterminer les politiques fiscales dans l'avenir et que celles-ci s'inscriront de manière croissante dans une logique de compétition entre États, sans pouvoir pour autant faire abstraction d'une solidarité objective indispensable au bon fonctionnement des marchés économiques et financiers. C'est avec justesse qu'il a été observé par nombre de fiscalistes que les approches « provinciales » utilisées jusqu'alors n'étaient plus de mise dans le contexte contemporain⁷¹. Car en l'absence de mécanismes

70. *L'imposition des bénéficiaires dans une économie globale*, OCDE, 1991.

71. Cf. par ex. *Taxation in the global economy*, The University Chicago Press, 1990.

de coordination, une concurrence fiscale sauvage entre États pourrait se développer, notamment au travers d'avantages visant à influencer les décisions de localisation des entreprises⁷² voire même des particuliers les plus fortunés. Une telle logique pourrait par exemple obliger les pays qui devraient s'y plier de gré ou de force, à limiter leurs dépenses du fait d'une diminution de leurs recettes consécutives à des baisses de taux ou à des exonérations diverses. Aussi, une acceptation concertée de certaines règles de conduite, telles que celles proposées par l'OCDE ou par l'Union européenne, leur permettrait-elle d'éviter une diminution drastique de leurs ressources. On ajoutera que si une coordination des politiques fiscales apparaît théoriquement souhaitable, il ne faut pas minimiser les difficultés auxquelles elle se heurte. Celles-ci ne procèdent pas seulement de la volonté des États de préserver leur autonomie d'action mais également de l'intérêt qu'ont certains acteurs économiques à ce que soient présentes dans le monde des zones de basse pression fiscale, notamment des « paradis fiscaux » qui en sont l'illustration la plus parfaite.

D La justice et l'égalité fiscale : un enjeu éthique

750. La justice fiscale constitue un enjeu essentiel particulièrement difficile à résoudre si on ne la rapporte pas à une philosophie et à une éthique générale. G. Jèze écrivait pertinemment que déclarer que l'impôt doit être juste constitue une formule véritablement énigmatique, « l'idée de justice (n'ayant) pas de valeur absolue, l'accord n'existent pas sur les conditions que doit remplir l'impôt pour être considéré comme juste »⁷³. Or c'est pourtant bien souvent contre l'injustice fiscale que se dressent ou se sont dressés des individus ou des groupes. C'est d'autre part au nom de la justice fiscale qu'a été proclamé le principe de l'égalité devant l'impôt et celui de l'universalité du prélèvement fiscal. Néanmoins si chacun s'accorde pour associer justice et égalité fiscale, le désaccord surgit immédiatement lorsqu'il s'agit d'en définir un sens moderne.

La notion de justice fiscale – et c'est la difficulté – ne peut être rapportée à un référent objectif. Le problème de fond est surtout qu'il n'existe pas de « commune mesure » permettant d'être assuré sur la définition de la justice en général et de la justice fiscale en particulier.

1. Les diverses conceptions de la justice fiscale

a) Une conception utilitariste : la justice distributive

751. La justice distributive s'entend comme d'une répartition des richesses en fonction des mérites de chacun, en fonction de ce que chacun apporte à la société. Cette justice est proportionnelle et les inégalités qui en découlent n'apparaissent pas forcément choquantes dans la mesure où elles paraissent résulter des efforts inégaux des uns et des autres pour contribuer au bon fonctionnement de la société.

72. On observera toutefois que la fiscalité n'est pas le facteur essentiel de localisation des entreprises, contrairement à bien des idées reçues en ce domaine.

73. G. Jèze, *Cours de finances publiques, op. cit.*

Considérée dans cette optique⁷⁴, la justice fiscale ne peut s'accomplir qu'au travers d'un système fiscal ayant pour qualités premières de ne pas gêner le libre fonctionnement du marché et de taxer les contribuables de manière proportionnelle à ce qu'ils retirent de la société. Pareille logique sous-tend par exemple le mécanisme d'un impôt unique sur la dépense.

Selon une telle approche libérale, le marché est considéré comme seul susceptible d'engendrer une société juste. Hypothèse est faite que les inégalités existantes sont toujours surmontables par ceux qui les subissent par plus d'énergie mise au travail ou par preuve de plus de mérite.

La notion d'égalité fiscale n'intervient pas dans ce type de raisonnement ; seule compte l'équation suivante : liberté = justice. Toutefois cette approche, utilitariste sur le fond, présuppose au-delà de tout souci éthique ou moral que soit idéalement acceptée une structure posée comme parfaite, le marché, source d'un bien-être inépuisable. Or des inégalités irréductibles apparaissent au sein des sociétés ; elles sont par exemple le fait d'une accumulation de richesses réalisée sur plusieurs générations ou résultent encore de l'appartenance à des milieux culturellement plus favorisés que d'autres. Auquel cas il ne peut plus être soutenu la pertinence d'un partage proportionné au mérite de chacun lorsque les chances ne sont pas les mêmes au départ.

b) *Une conception arithmétique : la justice commutative*

752. La réaction immédiate face à cet écueil peut être de lui opposer une autre conception qui assimile justice et égalité. Celle-ci, qui consiste à poser en principe une égalité tout arithmétique, fonde l'égalité de chacun devant la loi fiscale et l'universalité de la dette fiscale. L'égalité en vient à se substituer à l'idée de justice ou plutôt à se confondre avec elle.

Une telle conception, qui ne procède pas d'une approche distributive de la justice mais d'une approche commutative, conçoit la justice fiscale comme celle en vertu de laquelle tous les contribuables doivent payer la même cotisation ou être taxés à un taux uniforme et recevoir des services équivalents en échange. Il s'agit là d'un égalitarisme formel, entendu *stricto sensu*, qui ne tient pas compte des diversités de situations sociales ; il peut donner lieu par exemple à la mise en place d'impôts de capitation ou bien d'impôts proportionnels.

c) *Une conception sociale : la justice redistributive*

753. On peut aussi faire référence à une autre conception de la justice et de l'égalité fiscale, qui relève quant à elle d'un projet plus global de société, et qui entend réaliser une égalisation des revenus associée le plus souvent à une redistribution des richesses. Selon cette optique, l'impôt doit alors être progressif et il doit tenir compte de **la capacité contributive**⁷⁵ des contribuables. Au lieu d'égalité, il convient plutôt dans ce cas de parler d'*équité fiscale* ; cette dernière se confondant en effet avec la recherche d'une certaine forme d'égalité

74. Pour les ultra-libéraux pour qui « l'impôt c'est le vol » (libertariens), la question ne se pose pas. La justice découle du seul fonctionnement libre du marché.

75. Cf. M. Bouvier, « La notion de capacité contributive des contribuables dans la société post-moderne », in *RFFP* n° 100-2007.

économique entre les citoyens. Et c'est précisément contre cette idée de la justice fiscale que se dressaient les penseurs libéraux à la fin du XIX^e, qui la percevaient comme une idée « sournoise » (P. Leroy-Beaulieu), conduisant à un nivellement des fortunes et à l'avènement du socialisme et du collectivisme.

On observera que cette dernière expression de la justice et de l'égalité fiscales a connu une légitimité quasiment sans faille pendant la période « keynésienne », constituant même l'un des attributs essentiels de l'État-providence. Cependant loin d'avoir insidieusement conduit, comme le craignaient les libéraux, la société contemporaine à un nivellement des richesses, il semble au contraire que les effets égalisateurs et redistributeurs de la progressivité de l'impôt se soient révélés bien inefficaces comme l'observait le X^e rapport du Conseil des impôts.

À cet égard, les échecs et les difficultés posés par le système de la progressivité expliquent sans doute que l'on en revienne aujourd'hui à une philosophie plus « proportionnaliste » de l'impôt, qui s'exprime notamment dans la CSG ou encore dans la réduction du nombre de tranches du barème de l'impôt sur le revenu ce qui aboutit à atténuer la progressivité de l'impôt. Le choix d'une telle direction traduit à l'évidence un renouveau de la pensée économique libérale classique dans le champ des finances publiques, en même temps qu'un certain rejet de la conception du lien social tel qu'il fut entendu par les partisans de l'État-providence.

2. La justice fiscale selon John Rawls

754. Professeur de philosophie à l'Université Harvard, John Rawls a tenté de se dégager de toutes formes de présupposés pour proposer « une théorie de la justice⁷⁶ » au travers de laquelle il donne sa place à la justice fiscale.

Selon J. Rawls, la justice est d'abord un fait de société qui se dessine au travers des institutions. Il s'agit d'établir *en raison*, et en faisant abstraction de tout type de préjugé, une sorte de contrat social stable se fondant sur deux principes essentiels :

— en premier lieu « chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres »⁷⁷ ;

— en second lieu, « les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que à la fois l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun et qu'elles soient attachées à des positions et à des fonctions ouvertes à tous »⁷⁸.

Tandis que le premier principe est comme le souligne X. Greffe, « une transposition du principe de base de la pensée libérale »⁷⁹ le second conduit à accepter le marché libre mais corrélativement aussi la mise en place de règles contraignantes. La justice selon Rawls est d'une part une justice distributive qui s'appuie sur l'idée que la société doit s'organiser selon une structure

76. J. Rawls, *Théorie de la justice*, Seuil, 1987.

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

79. X. Greffe, *L'impôt des pauvres*, Dunod, 1978.

elle-même distributive. D'autre part, le point de vue est anti-utilitariste dans la mesure où le juste n'est pas subordonné au bien ; il est ce qui permet de le maximiser et le sacrifice de quelques-uns ne se justifie pas au nom de l'utilité pour le plus grand nombre. Ainsi, ceux dont la situation économique est la plus mauvaise doivent être mis dans la possibilité de développer leurs capacités, ce qui n'est pas contradictoire avec le fait que les individus les plus performants bénéficient de revenus très élevés. Rawls retrouve là un thème classique, celui qui veut que la richesse des plus nantis facilite l'accès au bien-être matériel des plus défavorisés sans toutefois, précise-t-il, que la mise en œuvre d'une telle logique n'entraîne de perte de liberté ou des inégalités de chances.

La traduction institutionnelle d'une justice distributive procédurale non fondée sur une métaphysique initiale, implique bien évidemment une organisation politique adéquate, qui doit être fondamentalement assise sur une garantie des libertés civiques, celles-ci conditionnant l'élaboration d'un système social juste⁸⁰.

Dans ce cadre conceptuel, la fiscalité ne doit s'embarasser d'aucun principe classique, tel par exemple que celui de la capacité contributive ou d'équivalence⁸¹. Elle doit d'abord satisfaire à la mise en œuvre des principes précités et notamment corriger les inégalités de facteurs économiques lorsque celles-ci sont le fait d'héritages ou de donations. Quant au fond, le système fiscal peut s'y présenter sous la forme classique de l'impôt sur le revenu quoique J. Rawls semble lui préférer un impôt proportionnel sur la dépense car, estime l'auteur, « il impose une charge en fonction de la quantité de biens qu'une personne a prélevé sur le stock commun et non en fonction de sa contribution »⁸².

On peut le constater : pour l'auteur de la « Théorie de la justice » la justice fiscale ne constitue pas une fin en soi ; elle procède d'une démarche institutionnelle globale se fondant sur une logique contractualiste très proche de celle de Rousseau. Dans ce cadre, la justice est le fruit d'une négociation quasiment permanente entre des individus suffisamment raisonnables pour faire abstraction de leurs préjugés et de leurs intérêts.

La thèse de Rawls constitue d'un côté une réponse adéquate à un environnement général caractérisé par un changement rapide ainsi que par une sorte de « désenchantement » ; elle vise à instituer un processus de décision adapté à l'incertitude et à la complexité et à reconnaître la nécessité de définir constamment les moyens de réaliser une justice distributive. D'un autre côté, comme toute construction idéale, voire utopique, elle s'appuie sur une prémisse, ce « voile d'ignorance » dont parle l'auteur, qui s'il apparaît souhaitable demeure bien difficile à concevoir concrètement.

80. « Ceci veut dire, écrit Rawls, que le gouvernement non seulement préserve les formes habituelles du capital social, mais encore essaie de procurer des chances égales d'éducation et de culture à ceux qui ont des dons et des motivations semblables » (J. Rawls, *op. cit.*).

81. « Une fois que l'on a admis que le problème de la répartition est celui de la création d'institutions de base, on considère que les maximes traditionnelles n'ont pas de valeur propre » (J. Rawls, *op. cit.*).

82. J. Rawls, *op. cit.*

3. Éthique fiscale et politique

755. La logique de Rawls a le très grand mérite de faire ressortir la préséance du politique et de l'institutionnel dans la recherche de la justice en général et de la justice fiscale en particulier. En effet, plus que des principes économiques, c'est une réflexion politique qui s'avère d'abord indispensable en vue d'une éthique générale de laquelle pourrait se dégager une éthique fiscale. Car sur le fond, « ce qu'il faut d'abord prendre en compte, c'est une situation où l'un exerce un pouvoir sur l'autre »⁸³ et c'est à partir de là qu'il faut s'essayer à expliciter la notion de justice, autrement dit se donner une éthique, définir ce qui peut être considéré comme souhaitable à un moment donné pour la réalisation du bien-être de chacun, puis transformer cette éthique en normes, en forme juridique.

Aussi, et dans ce sens, donner un contenu à la justice fiscale aujourd'hui, suppose de partir des principes existants, parfois contradictoires on l'a dit, et de les soumettre au débat public afin d'en rendre la définition explicite à un moment donné, pour une population donnée.

E Fiscalité citoyenne contre fiscalité virtuelle

756. La fiscalité s'inscrit maintenant dans l'évolution d'un environnement qui se transforme très rapidement, qui se complexifie, qui est de plus en plus incertain sous l'effet d'un développement sans précédent du marché économique et de la culture qui lui est propre. Il en résulte une crise de lisibilité et de compréhension de l'impôt et des nouveaux enjeux qui sont les siens, peut-être même une remise en cause de ses fondements, et par conséquent de ce qui constitue sa légitimité sociologique.

En effet, les clefs de lecture habituelles – forgées pour l'essentiel au XVIII^e siècle sous l'influence du libéralisme politique, au XIX^e sous celle du libéralisme économique, du socialisme et du solidarisme et enfin dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale sous l'influence du keynésianisme – ne suffisent plus. Même si les formes classiques de la légitimité sociologique continuent à fonctionner dans la société d'aujourd'hui, il se pourrait que dans le futur il n'en soit plus ainsi, du fait de facteurs déjà présents qui sont susceptibles d'aboutir à une remise en cause complète des systèmes fiscaux actuels.

C'est *l'alliance citoyen/contribuable* qui risque par là même d'être détruite ou entamée. Car, il importe de le souligner, *la légitimité de l'impôt repose sur une représentation bien admise qui pose la fiscalité comme la concrétisation d'un lien social, d'une solidarité entre citoyens, d'une participation matérielle à une même communauté.* Autrement dit, l'état de contribuable constitue un élément essentiel de la citoyenneté et *c'est une image communautariste de l'impôt qui fonde une alliance déjà ancienne.*

Or, cette dernière se trouve aujourd'hui confrontée au développement d'une société qui voit se modifier ses modes de régulation, notamment sous l'influence d'une extension sans précédent du marché économique à des espaces de plus en plus étendus, voire même inattendus, tel le champ de la fiscalité

83. P. Ricœur, *Lectures 1*, Seuil, 1991.

largement occupé jusqu'ici par le secteur public tant d'un point de vue matériel qu'intellectuel.

Par ailleurs, une réflexion de fond sur l'impôt dans la société contemporaine se fait d'autant plus urgente que les transformations du système économique et financier international, sous l'influence des nouvelles technologies, apparaissent susceptibles à terme de remettre en cause et bouleverser *de facto* les structures existantes des systèmes fiscaux (sur ce point, cf. *infra*, n° 759).

1. L'impôt contrepartie se substitue à l'impôt solidarité et le contribuable s'efface devant le client

757. Intégré dans un environnement marchand, l'impôt change de nature ; il apparaît de plus en plus comme le prix d'un service rendu par l'institution qui en bénéficie et de moins en moins comme l'expression d'un lien de solidarité voire même d'un devoir social. De fait, le contribuable est plus soucieux qu'autrefois de l'utilisation qui est faite de l'argent public, il se considère beaucoup plus comme *un client* que comme l'usager d'un bien collectif.

De son côté, l'administration fiscale, à l'image de nombre de ses homologues étrangères, particulièrement anglo-saxonnes, s'efforce d'évoluer vers une administration de services plutôt que l'administration de contrôle qu'elle est depuis sa création par le décret du 16 avril 1948. Elle en vient même parfois à se considérer comme une entreprise et s'engage dans un vaste processus de professionnalisation de ses agents et de rentabilisation de sa gestion allant de pair avec une recherche de l'efficacité et de la performance.

Il s'agit dans ce cadre de mieux faire accepter l'impôt, de faire en sorte de prévenir l'évasion fiscale, d'isoler les fraudeurs et de rendre le meilleur service au meilleur coût. Autrement dit, l'administration modifie sa philosophie et ses valeurs traditionnelles en épousant celles du secteur marchand.

On peut considérer sans doute qu'il s'agit là d'une tentative de *réhabilitation du civisme fiscal* par l'amélioration de l'acceptation de l'impôt.

Mais au total, dans ce cas, *le consentement de l'impôt ne se joue plus tant au Parlement qu'au niveau de la pratique administrative. C'est l'administration fiscale qui devient le vecteur de cette acceptation de l'impôt. Et un important glissement de sens semble s'opérer en ce qui concerne le civisme fiscal qui prend une dimension plus administrative et gestionnaire que politique.*

2. La suppression du foyer fiscal et l'individualisation de l'impôt

758. Le foyer fiscal qui est un des dispositifs de base de la fiscalité française, déjà très affaibli par l'importance prise par la TVA dans le système d'imposition ainsi que par la création de la CSG et de la CRDS, pourrait bien se voir plus radicalement remis en cause dans les prochaines années si la France introduisait, pour l'IRPP, la retenue à la source et s'alignait ainsi sur le dispositif adopté par les autres pays de l'Union européenne. En effet, la retenue à la source, qui ne peut concerner que les contribuables salariés et qui ne supprime pas la déclaration fiscale, généralise une imposition des revenus acquis par chaque contribuable et non plus ceux de chaque foyer. C'est là un des « fondamentaux » du système fiscal français qui serait ainsi supprimé, une conception

individualiste de l'impôt venant alors se substituer à une conception communautariste. Mais il ne faudrait pas pour autant en déduire qu'il s'agirait là d'une régression sociale car après tout, le foyer fiscal peut parfaitement s'analyser comme l'expression d'un archaïsme renvoyant à un type de société qui laisse une place très réduite à l'individu. En réalité, la question essentielle qui se pose est de savoir comment recréer un lien social dans le cadre d'une approche et d'une réalité de plus en plus individualistes de l'impôt.

3. L'impôt virtuel et l'effacement du citoyen-contribuable

759. Une réflexion de fond sur l'impôt dans la société contemporaine apparaît d'autant plus urgente que les transformations du système économique et financier international sous l'influence des nouvelles technologies, apparaissent susceptibles à terme de remettre en cause et bouleverser *de facto* les structures existantes des systèmes fiscaux. *Ainsi, le développement fulgurant de ce que l'on qualifie de « nouvelle économie » pourrait bien dans les toutes prochaines années obliger à reconsidérer les systèmes fiscaux dans leur ensemble et peut-être même provoquer à terme une sorte de révolution fiscale.*

En effet, la mondialisation des échanges, les délocalisations-relocalisations des entreprises et des hommes, la monnaie et le commerce électronique, la prolifération des industries de services, l'espace restreint que forme désormais la planète du fait des nouveaux moyens de communication, et l'instabilité croissante des circuits économiques et financiers qui en résulte, risquent de rendre la matière imposable de plus en plus difficilement appréhendable et contrôlable ; par ailleurs, on devrait être rapidement amené à s'interroger sur *la pertinence d'un système fiscal* dans lequel nombre d'impôts auxquels sont assujetties les entreprises frappent un capital (ou ses revenus) qui se présente sous la forme de biens physiques, tels que les propriétés foncières ou encore les équipements, à un moment où les secteurs en expansion, ceux qui concernent les hautes technologies, ne nécessitent pas autant de moyens de production de ce type. C'est donc au premier chef l'imposition du capital des entreprises qui est directement visée par le phénomène de la nouvelle économie. Il pourrait donc très vite s'ensuivre des disparités de traitement entre les industries traditionnelles et les industries de haute technologie, l'activité des premières reposant souvent essentiellement sur des biens tangibles, tandis que celle des secondes l'est sur des biens immatériels (logiciels, banques de données, listes de clients...).

Ce premier constat en amène immédiatement un second. *Les collectivités publiques qui sont bénéficiaires de ces impôts risquent, avec le développement de la « nouvelle économie », de voir leurs ressources considérablement diminuer au cours des prochaines années*, l'essor de ce secteur s'accompagnant ainsi d'un rendement fiscal voué à aller en décroissant.

Si l'on examine en effet la situation de deux sociétés américaines installées sur le même territoire (King County), Microsoft (entreprise « high tech ») et Bœing (entreprise traditionnelle), on a pu constater, au début des années 2000, que la base imposable de la première à l'impôt foncier était cinq fois moins importante que la seconde et que l'impôt dû était également cinq fois plus faible (environ 14 millions de dollars contre 70 millions de dollars). Par ailleurs, la valeur estimée en bourse de Microsoft représentait dix fois plus que Bœing.

En d'autres termes, outre les inégalités d'imposition entre entreprises qui sont en train de se dessiner, c'est à une baisse inéluctable du produit de la fiscalité assise sur la propriété foncière et plus largement immobilière que l'on devrait assister, sauf bien entendu si le législateur décidait d'intégrer dans les bases d'imposition les biens immatériels, ce qui voudrait dire que les partisans de l'entreprise traditionnelle l'auraient emporté sur les tenants de l'« économie nouvelle ».

Or sur le fond, la prise en compte du phénomène n'est pas simple car il conduit à **un véritable bouleversement des conceptions traditionnelles qui sont encore au cœur des systèmes fiscaux contemporains**. En effet, on considère depuis fort longtemps qu'il convient de taxer les sources de la richesse économique pour obtenir des impôts rentables et c'est la raison pour laquelle la propriété foncière a été choisie de longue date déjà comme base d'imposition et qu'avec l'avènement du monde industriel lui ont été adjoints les facteurs de production, c'est-à-dire les biens d'équipement. Mais, aujourd'hui de telles bases d'imposition qui sont fondées sur des éléments très concrets, tangibles, pourraient rapidement se révéler dépassées en ne représentant plus les sources de la richesse.

Aux États-Unis, cette question préoccupe la classe politique et les chefs d'entreprises ; les États et les collectivités locales pour lesquels l'impôt foncier représente une ressource importante s'inquiètent, ainsi que les entreprises traditionnelles qui craignent de faire les frais du développement de la « nouvelle économie ». Les réponses apportées sont de deux sortes ; les uns proposent **une taxation des biens immatériels** ce qui selon certains pourrait éviter une diminution de plusieurs milliards de dollars d'impôts locaux tandis que les autres se refusent à imposer le « cyberspace » et sont partisans d'**instaurer un impôt général sur la consommation prenant modèle sur la TVA**. La première solution est difficile à mettre en œuvre rapidement du fait des difficultés à qualifier et à chiffrer ce qu'il faut considérer comme un investissement non tangible. La seconde direction s'inscrit quant à elle dans une logique déjà ancienne qui comporte deux volets : en premier lieu, la limitation volontaire par les États de leur pression fiscale (cf. la « proposition 13 ») ; en second lieu, – et la proposition fait aussi partie depuis le début des années 1980 de la panoplie des partisans les plus radicaux d'une simplification des systèmes fiscaux, – l'instauration d'un impôt unique sur la dépense (cf. *supra*, n° 725).

Il y a là à méditer sur l'avenir de l'impôt.

On peut d'ores et déjà estimer que ce mouvement d'ensemble, profondément déterminé par l'explosion de l'informatique, des réseaux internet et plus généralement d'un monde virtuel de communication planétaire – qui n'est qu'à l'aube de son évolution – peut conduire à renforcer l'idée, en droite ligne des thèses analysées précédemment, que, outre une simplification drastique, la seule fiscalité pertinente dans ce monde d'échanges généralisés est celle qui consisterait à imposer les flux et tout particulièrement la dépense par le biais de taxes sur le chiffre d'affaires incluses dans le prix des produits et des services, ce mode d'imposition pouvant être éventuellement accompagné d'impôts proportionnels sur le revenu systématiquement perçus à la source.

Dans un tel schéma, la fiscalité en épousant la mobilité et parfois la virtualité de son environnement en viendrait donc en somme à disparaître dans ses formes

les plus visibles en se fondant dans le prix des biens ou dans les revenus. Oubliés de ses origines, l'impôt verrait ainsi ses figures et ses images traditionnelles devenir de plus en plus évanescentes, son essence autoritaire, comme son caractère contributif s'estompant peu à peu en se confondant avec la dynamique spatiale, planétaire, de l'ordre économique. Par là même, dans ce cadre, et hormis la question de l'équité fiscale, le problème se poserait alors du contrôle que peut avoir chaque individu sur le poids de la charge fiscale, *celle-ci disparaissant comme réalité évidente ainsi que comme symbole d'un mode d'être en société, d'un lien social*. Une fois devenu l'élément d'un prix ou d'un salaire, l'impôt en effet n'est plus visible, il n'est plus directement perceptible ; cette invisibilité exclut son caractère politique au profit d'une logique économique d'échanges ; les rapports entre la fiscalité et les centres de décision politique ne se matérialisent plus, ils demeurent abstraits. Ainsi, cette *présence/absence* de l'impôt peut-elle traduire le triomphe d'une conception soucieuse avant tout d'organiser fonctionnellement l'espace social au travers d'un entrecroisement de réseaux économiques, financiers et politiques eux-mêmes réels/virtuels.

L'enjeu est d'importance. Il est même essentiel dès lors qu'il relève d'un véritable choix de société. Il serait à cet égard éminemment souhaitable qu'il fasse l'objet d'un débat national au lieu d'être réglé dans le seul cadre de commissions d'experts. En effet, le débat n'est pas seulement d'ordre technique ; il s'agit fondamentalement de définir une *conception citoyenne* de la réalité fiscale, une conception qui certes ne peut être que relative à une époque donnée et pour une population donnée. *C'est en définitive une réflexion politique au sens fort qui s'avère d'abord nécessaire, et ce en vue de dégager les principes d'une éthique fiscale formulable dans un second temps en termes juridiques.*

Troisième partie

La gouvernance financière locale

760. Les finances locales occupent aujourd'hui une place essentielle dans le processus de transformation de la société française qui s'est engagé dans le cadre de la décentralisation des collectivités territoriales. En même temps elles se présentent à maints égards comme un parfait révélateur des évolutions générales que connaissent les sociétés contemporaines. Car, si elles constituent l'une des pierres angulaires de la réforme de décentralisation engagée en 1982 et relancée en 2003 puis en 2009 et en 2010, elles font partie intégrante des finances publiques et, de ce fait, elles ont été et restent traversées par les nombreuses mutations intervenues dans ce secteur, plus particulièrement depuis la fin des années 1970. Aussi doit-on souligner d'entrée que les finances locales ne se situent pas seulement au cœur d'un processus de transformation des structures locales ; celui-ci concerne plus globalement les structures de l'État ainsi que celles du marché économique et financier.

On accordera que parmi les bouleversements ayant affecté le champ local tout au long de la dernière décennie, les lois de décentralisation ont été des moments forts de cette période. Néanmoins sur le seul terrain financier public, il faut observer que plutôt qu'éléments fondateurs d'une nouvelle configuration, ces lois ont davantage constitué une étape dans un processus de recomposition en réseaux¹ des institutions et des circuits économiques et financiers locaux et nationaux, un processus déjà présent dans la société française et déterminé très largement par une libéralisation des institutions et du marché économique et financier.

Issue d'un double mouvement, un retrait de l'État et un élargissement corrélatif de l'espace d'intervention des initiatives locales publiques et privées, une telle recomposition est celle qui résulte d'une connexion plus étroite entre organismes du secteur public et du secteur privé, et dans laquelle les multiples rapports qui se nouent en viennent à former de véritables systèmes² dépassant les cadres habituels de fonctionnement.

De fait, l'on peut constater d'une part qu'au plan local et depuis quelques années, les ponts se sont multipliés entre sphère publique et sphère privée ; des partenariats se sont instaurés, des relations se sont établies, qui forment aujourd'hui un ensemble aux ramifications particulièrement étendues. D'autre part, une multitude d'acteurs interviennent dans un tel cadre, non seulement les

1. Sur l'utilisation de ce concept pour le champ local, voir M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le Système communal*, LGDJ, 1981 (préface de P. Lalumière).

2. Sur la notion de « système » appliquée au champ local, cf. *Le système communal, op. cit.* et M. Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éd., LGDJ, 2013.

communes, les départements, les régions et leurs établissements publics, l'État ainsi que les autorités déconcentrées de celui-ci, mais aussi des sociétés d'économie mixte, des sociétés locales, des associations, des groupements d'intérêt public, des entreprises, des banques, sans oublier les liens avec les institutions financières européennes. On se trouve véritablement en présence d'un *territoire structuré en réseaux*, auquel *nolens volens*, toute collectivité territoriale se trouve connectée dès lors qu'elle accède ne serait-ce qu'à un seul de ceux-ci et d'ailleurs sans toujours en connaître l'existence ni les multiples circuits.

Enfin la crise financière et économique récente a amené à replacer l'État au premier plan, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'étendue de l'autonomie financière locale ; *on peut même se demander si la configuration du pouvoir financier local n'est pas en pleine recomposition* et si l'on n'assiste pas à une transformation de ses rapports avec l'État.

C'est bien à la lumière de ce *nouveau contexte, au sein duquel les acteurs locaux et nationaux, publics et privés, sont solidaires* qu'il convient aujourd'hui d'appréhender et d'étudier les finances locales.

Sous-partie I

Le cadre général de la gouvernance financière locale

761. Les finances locales se caractérisent par une montée en puissance sans précédent (Chapitre 1) ainsi que par une véritable transformation de leur gestion (Chapitre 2).

Chapitre 1

La montée en puissance des finances locales

762. La montée en puissance des finances locales, d'une ampleur sans précédent, (Section 1) s'exprime tout particulièrement au travers de l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités territoriales (Section 2).

Section 1

Une ampleur sans précédent

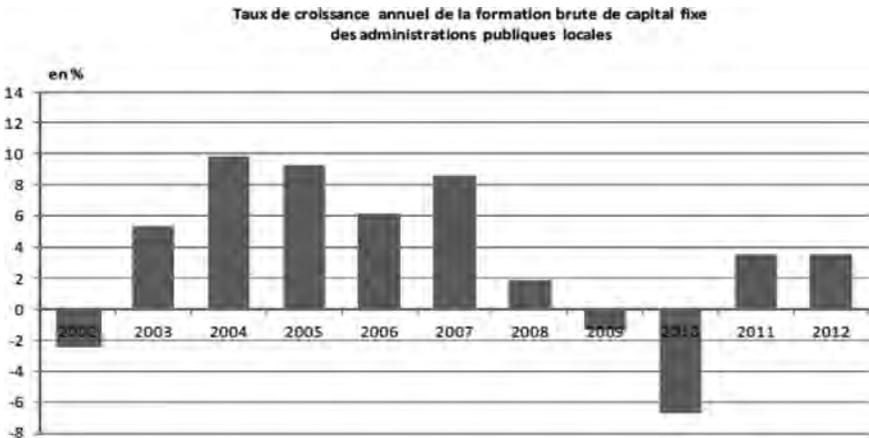
763. Les finances locales ont longtemps été tenues pour secondaires. Ce n'est que dans une récente période qu'a été reconnue la place qu'elles occupent dans les finances publiques ainsi que l'influence qu'elles exercent sur l'économie nationale.

Celle-ci est considérable. Les finances locales ont pris aujourd'hui une ampleur inégalée, ce qui de prime abord paraît aller de pair avec les initiatives de plus en plus larges accordées aux collectivités territoriales. Si l'on se réfère aux statistiques, on peut observer que les dépenses des administrations publiques locales (APUL)¹ représentent maintenant environ 60 % des dépenses de l'État et 20 % des dépenses publiques. Elles réalisent près des trois quarts de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF en investissements civils), ce qui correspond environ à 11 % de la FBCF de la Nation. D'autre part, l'on constate aussi que les budgets locaux pèsent d'un poids chaque année plus lourd, tant en ce qui concerne les dépenses² que les recettes et parmi elles la fiscalité³.

1. Les APUL comprennent les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs services annexes, mais sont également inclus certains organismes tels que les organismes consulaires. En revanche n'y figurent pas les opérations des départements d'outre-mer ; cf. *Les collectivités locales en chiffres*, Direction générale des collectivités locales.

2. Plus de 200 milliards d'euros.

3. Plus de 100 milliards d'euros.



Source : INSEE in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, p. 5.

De fait, bien éloigné apparaît le temps où l'on pouvait écrire comme en 1884 que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », sans autres précisions sur la nature des « affaires » dont il s'agissait. Une telle nécessité il est vrai ne se faisait pas sentir à une époque où, comme l'ont souligné les auteurs du rapport *Vivre Ensemble*⁴, « la vie communale se réduisait à la gestion du patrimoine, à l'attribution de secours à l'enseignement primaire, à l'entretien de la voirie vicinale, à la surveillance de quelques personnes par le garde champêtre. Le conseil municipal édictait quelques règlements, votait un budget, ordonnait fêtes et cérémonies, et à propos des litiges collectifs, rendait son jugement ».

Dès la fin du XIX^e siècle pourtant, les premiers signes se manifestent d'une croissance certes encore bien discrète des budgets locaux, mais qui déjà ne laisse pas d'inquiéter.

L'évolution ultérieure va confirmer cette montée inexorable des dépenses locales et même leur élargissement. Les insuffisances d'une seule régulation par le marché conduisant peu à peu à une intervention accrue des collectivités locales – et du secteur public en général – sur le terrain économique et social, l'on verra apparaître ainsi « des dépenses publiques à caractère économique »⁵... « les municipalités (prenant) directement en charge certains besoins publics qui n'étaient plus satisfaits par le secteur privé »⁶.

La Première Guerre mondiale, avec la nécessité de reconstruire le pays, comme la crise économique de 1929, ont été des éléments décisifs d'une telle orientation au terme de laquelle le secteur local a réalisé un nombre toujours

4. Rapport *Vivre Ensemble*, La Documentation française, 1976, 2 vol.

5. Cf. P. Lalumière, *Les finances publiques*, A. Colin, 1975.

6. *Ibid.*

plus important d'équipements collectifs, comme en témoigne l'augmentation de ses budgets d'investissements⁷.

Mais l'après-Seconde Guerre mondiale voit se confirmer le phénomène, cette fois il est vrai en plein accord avec les théories keynésiennes qui prédominent alors et dans un contexte où l'État va progressivement déléguer de fait aux collectivités territoriales un nombre croissant de tâches. C'est ainsi que les dépenses locales d'investissement, et par ricochet, celles de fonctionnement, vont s'accroître encore considérablement, et que l'on a surtout pu observer, tout au long de ce processus, l'écart allant en se creusant entre une demande sans cesse en augmentation d'équipements collectifs, issue de l'émergence de nouveaux besoins liés à l'expansion industrielle, et un mode de financement resté quant à lui archaïque et insuffisant.

Tout au long de cette évolution, les ressources des collectivités territoriales sont demeurées pour l'essentiel constituées par des recettes fiscales nettement insuffisantes. D'où l'apparition très tôt de tensions financières au plan local et d'une crise des finances locales qui, pas davantage que les propositions de réformes qui se sont succédé depuis la fin du XIX^e dans ce domaine, ne représente donc un phénomène véritablement nouveau. Cette crise financière locale tire ainsi ses racines profondes de la place que les collectivités locales ont été appelées à tenir dans l'évolution générale de la société sans qu'il n'ait été remédié à l'inefficacité technique et en volume des moyens financiers dont elles disposaient⁸. Et il faut y voir par conséquent non un problème récent mais bien davantage une question récurrente qui se pose, selon les époques au sein, de contextes toujours différents⁹. On ne peut toutefois, sans se montrer excessif, utiliser le qualificatif de « crise des finances locales » pour désigner une situation financière qui est globalement saine. Il est vrai que les collectivités locales, comme nombre d'institutions publiques ou privées, doivent faire face à d'importantes mutations de leur environnement interne et externe qui nécessitent un renouvellement constant et croissant des moyens financiers. À cet égard, les années à venir pourraient se révéler difficiles pour certaines collectivités compte tenu de la crise des finances publiques. Ainsi, les fortes contraintes financières qui pèsent sur l'État ne sauraient être sans conséquences sur les finances locales, notamment en ce qui concerne le montant des subventions allouées vouées à stagner voire à diminuer. Par ailleurs, la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale laissent peser un certain nombre d'incertitudes sur l'évolution des ressources mais surtout sur l'autonomie fiscale de certaines collectivités territoriales, tout particulièrement les régions et les départements. Enfin, la crise économique ne peut être sans impact sur l'évolution des dépenses publiques locales.

7. Pour R. Delorme et C. André, la notion de crise des finances locales remonterait à la période des années 1930-1935. Ils remarquent également une croissance de longue période des dépenses locales par rapport au PIB, in *L'État et l'économie*, Seuil, 1983.

8. Cf. sur ce point M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal*, op. cit.

9. Cf. à cet égard M. Bouvier, *Les finances locales*, LGDJ, op. cit.

Section 2

Panorama des opérations financières des collectivités locales

§ 1. Des dépenses croissantes

1. Évolution générale

764. Il est d'usage de souligner l'augmentation des dépenses des collectivités locales d'un exercice budgétaire à un autre.

Toutefois, il convient d'observer que le phénomène de croissance des dépenses locales est déjà ancien puisqu'il a pris naissance dès la seconde moitié du XIX^e siècle. En francs constants, le taux annuel moyen de croissance de celles-ci était de 2,2 % de 1872 à 1912, alors qu'il était de 1,4 % pour l'État. Dans l'entre-deux-guerres, il se situait aux alentours de 4 % par an (il atteindra 7 % en 1935). Ces dernières années, le taux a varié de 3 à 5 %.

Les lois de décentralisation et les nouveaux partages de compétences qu'elles ont institués ont été néanmoins à l'origine d'un gonflement des budgets locaux qui n'a cessé d'aller en s'accroissant.

Volume budgétaire des collectivités locales en 2012

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses Totales	
	Montant (en Md€)	Évolution annuelle	Montant (en Md€)	Évolution annuelle	Montant (en Md€)	Évolution annuelle
Etat communal	64,5	+3,1%	42,1	+3,6%	126,6	+3,3%
Départements	56,0	+3,1%	15,3	+0,4%	71,4	+2,8%
Régions	17,2	+2,7%	10,8	+2,5%	27,9	+2,6%
Ensemble	157,6	+3,1%	68,2	+2,7%	225,9	+3,0%

Données hors gestion active de la dette.

Source : DGFIP in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Les dépenses d'intervention des collectivités locales

	Montants 2012 en Md€	Evol. 2012/2011	Evol. 2011/2010	Evol. 2010/2009	Evol. 2009/2008
Communes	9,7	+3,2%	+3,2%	-0,5%	+1,4%
Groupements de communes à fiscalité propre	5,4	+6,6%	+3,8%	+5,3%	+8,9%
Départements	37,1	+3,7%	+3,3%	+4,8%	+5,3%
Régions	11,5	+1,6%	+1,3%	+0,4%	+4,5%
Total	63,6	+3,1%	+2,9%	+3,1%	+4,8%

Source : DGFIP in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

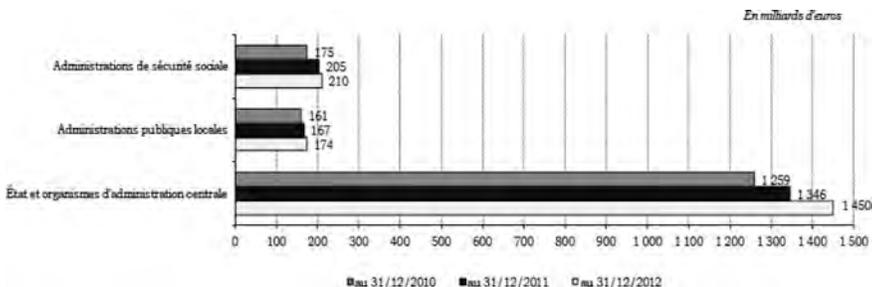
L'endettement des collectivités locales en 2012

	Communes		Groupements de communes à fiscalité propre		Départements		Régions		Total	
	Montant en Md€	évolution 12/11	Montant en Md€	évolution 12/11	Montant en Md€	évolution 12/11	Montant en Md€	évolution 12/11	Montant en Md€	évolution 12/11
Inscrits de la dette	2,3	+2,0%	0,7	+6,3%	0,9	+8,7%	0,6	+5,7%	4,5	+4,6%
Remboursements de dette	5,8	-1,2%	1,7	+13,8%	3,5	+6,1%	2,0	+14,9%	13,0	+4,8%
Nouveaux emprunts	7,3	11,7%	3,4	23,1%	4,1	5,9%	3,1	9,0%	17,9	12,9%
Dette au 31/12*	61,4	2,4%	20,9	8,6%	31,1	2,2%	19,1	6,0%	132,4	3,8%
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement		78,4%		61,7%		48,3%		84,7%		70,0%
Annuité de la dette / recettes de fonctionnement		10,3%		7,1%		6,9%		11,5%		9,3%

* Dette inscrite dans les budgets principaux.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Dette publique notifiée (au sens du Traité de Maastricht)



Source : INSEE in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques locales

	En milliards d'euros									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
État	-52,2	-51,5	-48,4	-39,9	-63,6	-117,1	-121,8	-87,7	-80,0	
Organismes divers d'administration centrale	5,5	3,3	6,7	-8,9	-5,1	-4,6	9,1	-2,7	-2,5	
Administrations publiques locales	-2,5	-3,0	-3,5	-7,7	-9,4	5,9	-1,4	-1,5	-3,1	
Administrations de Sécurité sociale	-10,8	0,3	2,4	4,6	13,5	-15,0	-23,3	-14,0	-13,1	
Administrations publiques	-59,9	-51,0	-42,7	-51,9	-64,6	-142,6	-137,3	-105,9	-98,8	
Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht)										
<i>En pourcentage du PIB</i>	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

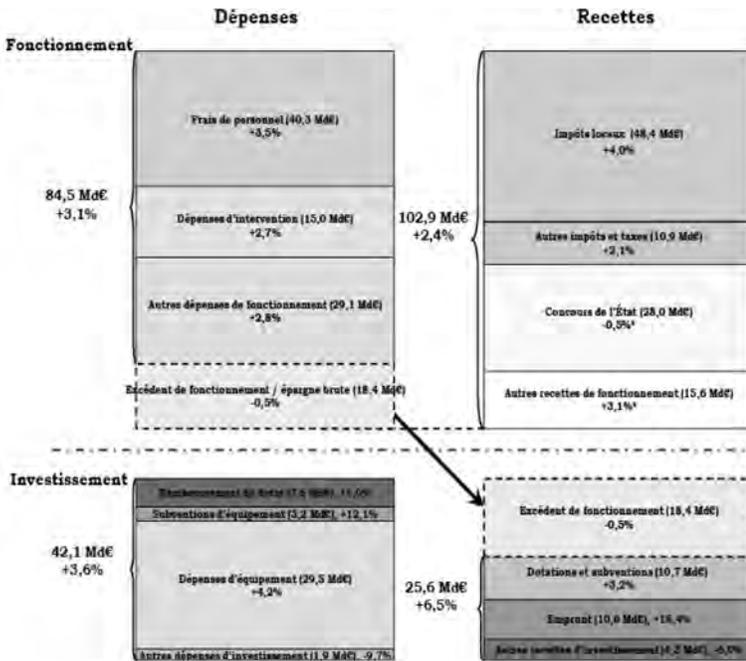
2. Évolution par niveaux de collectivités

a) L'évolution des dépenses communales

765. Il convient de souligner que les communes réalisent plus de la moitié des équipements publics. En 2012, l'augmentation des dépenses de fonctionnement est de 3,5 %. Les dépenses d'équipement sont en hausse de 4,2 %.

En fonctionnement, les frais de personnel et les frais financiers constituent les principales dépenses. Les frais de personnel représentent 40 milliards d'euros, soit près de 50 % des dépenses de fonctionnement. L'ensemble des dépenses de fonctionnement représente les 2/3 des dépenses totales.

La situation financière du secteur communal en 2012



Les pourcentages correspondent aux évolutions des montants entre 2011 et 2012.

* Les évolutions associées aux concours de l'État et aux autres recettes de fonctionnement diffèrent de celles de l'annexe 2A : le reversement FSRIF, comptabilisé en tant que dotation jusqu'en 2011, a été assimilé pour ce calcul à une autre recette de fonctionnement.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

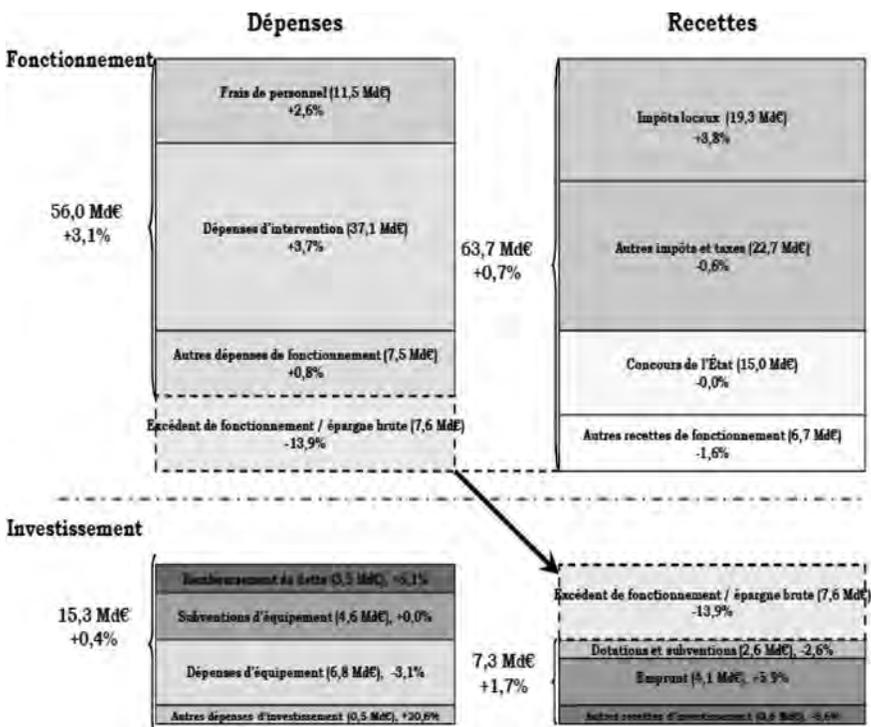
b) L'évolution des dépenses départementales

766. Les budgets départementaux sont des budgets de transferts dans lesquels les dépenses d'aide sociale représentent plus de 60 % des dépenses de

fonctionnement et ils se voient confrontés à une augmentation de ces dépenses sans que les recettes ne s'accroissent dans les mêmes proportions. Pour 2012, la progression des dépenses de fonctionnement est de 3,1 %. Les dépenses de personnel se sont accrues de 2,6 %.

Les dépenses d'investissement ont progressé (+ 0,4 %) mais, en leur sein, les dépenses d'équipement connaissent une baisse de 3,1 %.

La situation financière des départements en 2012



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

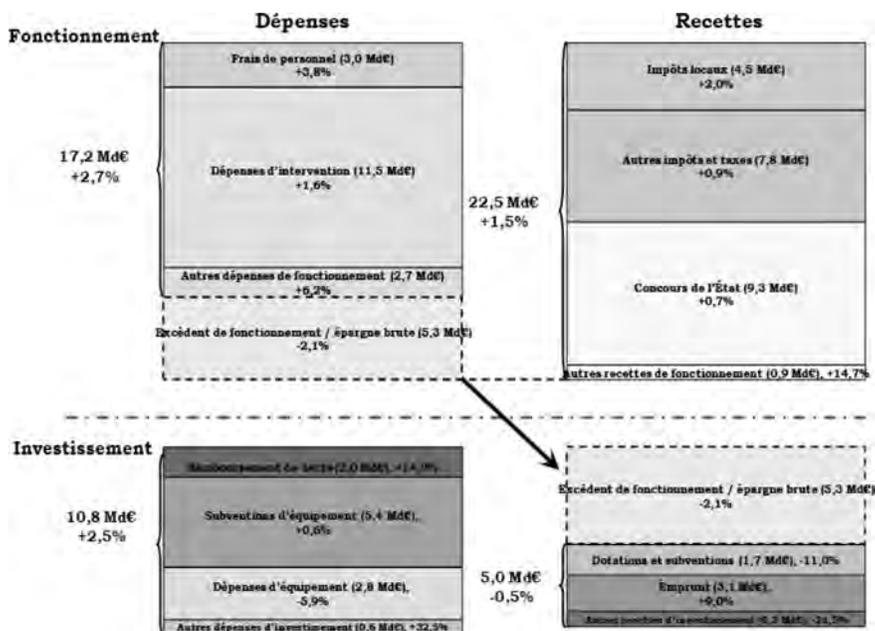
3. L'évolution des dépenses régionales

767. Les budgets des régions sont également des budgets de transferts ; (formation professionnelle, lycées, action économique, développement rural).

Les dépenses de fonctionnement connaissent une croissance de 2,7 % en 2012. Parmi ces dépenses, les frais de personnel augmentent de 3,8 %.

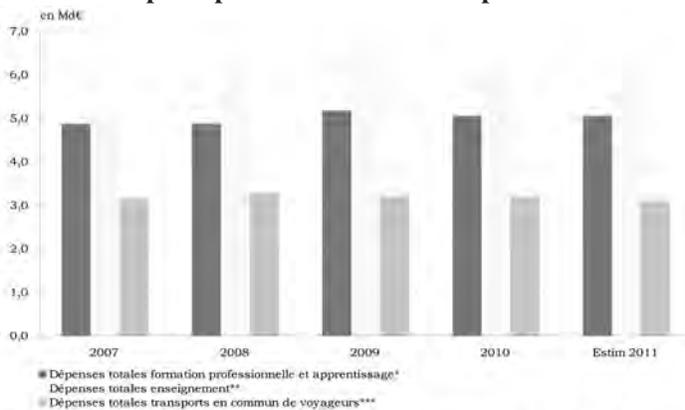
Les dépenses d'investissement ont progressé (+ 2,5 %) mais les dépenses d'équipement proprement dites ont diminué de près de 6 % en 2012.

La situation financière des régions en 2012



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Dépenses dans les principaux domaines de compétences de 2007 à 2011



Source : DGCL, comptes administratifs 2007 à 2010, estimation 2011 à partir des budgets primitifs

* Données issues du total du chapitre "Formation professionnelle et apprentissage"

** Données issues du total du chapitre "Enseignement"

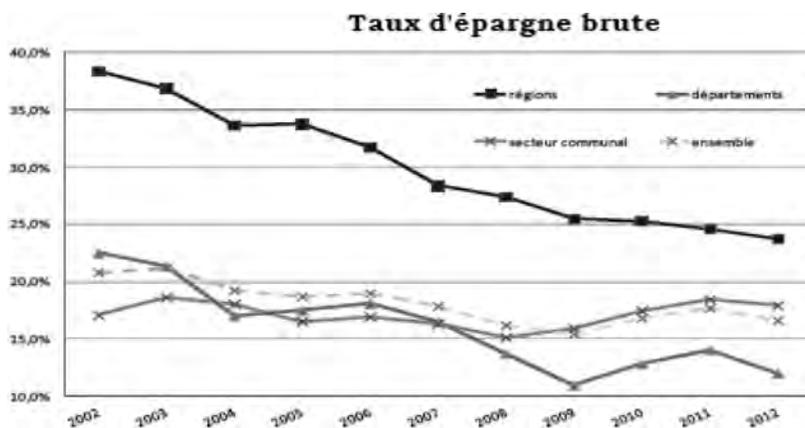
*** Données issues de la sous-fonction "Transports ferroviaire régional de voyageurs", dans le chapitre "Transports"

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*.

§2. Des recettes qui évoluent modérément

1. Évolution générale

768. Comme l'avait souligné le rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2012, « les collectivités locales ont préparé leur budget 2012 en tenant compte des contraintes sur les ressources, notamment le gel des concours financiers de l'État ». Il en est résulté une légère baisse du taux d'épargne brute qui est par ailleurs également lié à la stagnation du marché immobilier qui a eu pour conséquence une baisse sensible des droits de mutation à titre onéreux perçus principalement par les départements.



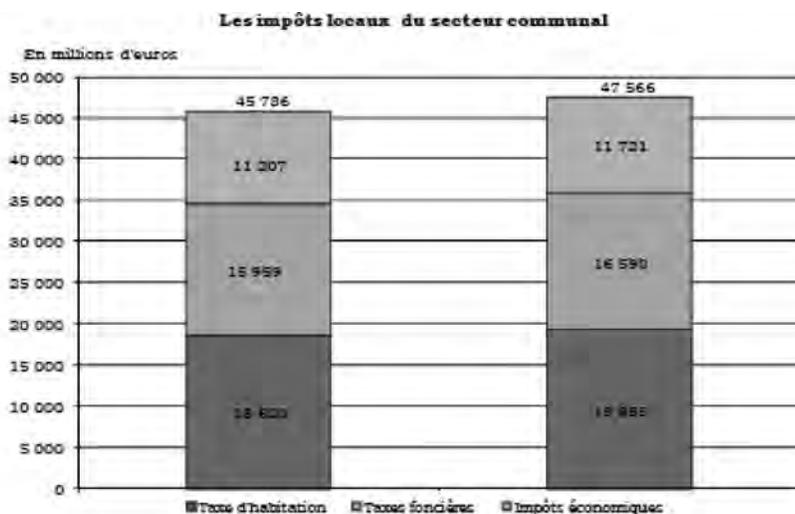
Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

2. Évolution par niveaux de collectivités

a) Évolution des recettes communales

769. En 2011, les communes ont perçu pour la première fois les nouveaux impôts locaux décidés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2010. Il convient de rappeler que le secteur communal bénéficie de la contribution économique territoriale qui a remplacé la taxe professionnelle mais également de la taxe d'habitation et des taxes foncières. Il récupère la part départementale de la taxe d'habitation ainsi que les parts régionale et départementale des taxes foncières sur les propriétés non bâties.

Le recettes de fonctionnement augmentent moins vite que les dépenses et comme le souligne le rapport de l'OFL pour 2013, le produit des impôts représente près de 50 % de ces recettes. Cette part a augmenté en 2012/2011.



Champ : Secteur communal hors syndicats à contributions fiscalisées.

N.B. : Les impôts économiques sont la CFE, la CVAE les IFR et la TASCOM.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

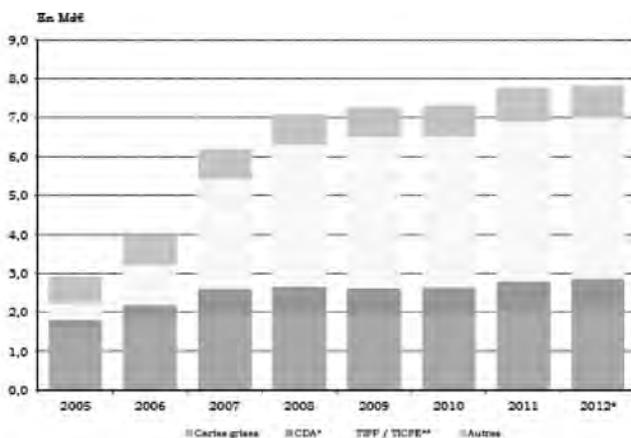
b) Évolution des recettes départementales

770. Les recettes de fonctionnement pour 2012 n'ont progressé que de 0,7 %. La baisse du produit des DMTO ainsi que le gel des dotations expliquent cette quasi stagnation. Comme le souligne le rapport de l'Observatoire des finances locales, « la réforme de la fiscalité de 2011 a inversé les poids relatifs entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. En 2012, la fiscalité indirecte correspond à 35,6 % des recettes alors que la fiscalité directe correspond à 30,4 % ». Le produit de cette fiscalité est composé de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui est demeurée un impôt départemental, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. Les impôts indirects (droits de mutation, taxe sur les assurances, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) sont en baisse de 0,6 %. Si les ressources fiscales ont été en hausse, il n'en a pas été de même pour les dotations dont le produit a diminué.

c) Évolution des recettes régionales

771. En 2012 les recettes de fonctionnement des régions progressent de 1,5 %, celles d'investissement baissent de 0,5 %. Les concours de l'État au titre du fonctionnement sont en hausse de 0,7 %, ils sont en baisse de 11 % au titre de l'investissement.

Recettes de fiscalité indirecte de 2005 à 2012



* CDA : contribution au développement de l'apprentissage

** TFP / TICPE : la taxe intérieure sur les produits pétroliers change de nom en 2011 et devient la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Les finances des communes

	en milliards d'euros								
	2008	09/08	2009	10/09	2010	11/10	2011	12/11	2012*
Dépenses totales	99,9	+2,3%	91,8	-0,7%	91,1	+0,2%	94,1	+2,8%	99,3
Recettes totales	89,8	+0,9%	83,8	-0,2%	85,4	+2,7%	86,0	+0,2%	87,9
Dépenses totales hors remboursements de dette	84,2	+2,4%	80,2	-1,0%	80,3	+0,4%	83,2	+2,9%	90,4
Recettes totales hors emprunts	82,3	+4,2%	81,8	+0,2%	86,0	+2,9%	88,5	+1,5%	89,8
DIF	60,0	+1,9%	62,1	+0,0%	62,4	+2,2%	63,9	+2,2%	65,3
Dépenses de fonctionnement hors intérêts de dette (1)	58,5	+2,0%	59,9	+0,9%	60,4	+2,1%	61,7	+2,2%	64,0
* dont salaires et charges sociales	18,3	+1,9%	18,8	+0,0%	19,0	+2,1%	19,3	+2,8%	19,7
* dont frais de personnel	31,2	+2,2%	31,9	+2,1%	32,5	+1,8%	33,2	+2,6%	34,1
* dont dépenses d'entretien	9,2	+1,4%	9,4	-0,0%	9,3	+3,2%	9,6	+0,7%	9,7
Recettes de fonctionnement (2)	71,0	+2,5%	72,8	+2,4%	74,5	+2,4%	77,0	+1,5%	78,2
* dont impôts locaux**	41,2	+3,4%	42,5	+4,2%	44,3	+4,4%	46,1	+2,5%	47,4
- : impôts locaux**	27,1	+6,0%	28,5	+3,2%	29,1	+3,4%	30,7	+3,4%	31,7
- : fiscalité foncière	8,1	+2,2%	8,2	+0,2%	8,7	+0,0%	9,2	+0,9%	9,3
- : autres impôts indirects et taxes	5,9	+1,0%	5,5	+9,1%	6,0	+7,4%	6,4	+0,1%	6,4
* dont cotisations de l'Eau	19,4	+0,2%	19,5	-0,0%	19,5	+0,2%	19,5	-1,4%	19,3
- : dont DGF	14,3	+1,2%	14,5	-0,4%	14,5	+0,2%	14,4	+0,0%	14,4
- : dont autres dotations***	9,5	+3,2%	9,3	+17,8%	9,4	+5,4%	9,8	+9,8%	9,2
- : dont participations et compensations financières***	2,7	-7,3%	2,5	+3,8%	2,6	+4,7%	2,7	-2,0%	2,6
Épargne de gestion (3)+(2)-(1)	12,0	+0,5%	12,9	-2,4%	14,1	+8,8%	15,4	-1,2%	16,2
* intérêts de dette (4)	2,4	-0,1%	2,2	-6,0%	2,0	+7,0%	2,3	+2,0%	2,3
Épargne dette (5)+(2)-(4)	10,0	+0,6%	10,7	+12,0%	12,1	+9,0%	13,2	-1,8%	13,9
Épargne nette = (3)-remboursements	9,8	+15,8%	9,1	+22,0%	8,3	+16,1%	7,2	-2,2%	7,1
DIF	29,0	+2,8%	29,7	-3,4%	28,7	+5,2%	30,2	+2,4%	31,0
Dépenses d'investissement hors remboursements (6)	23,3	+0,8%	24,1	-2,4%	22,9	+6,2%	24,3	+3,9%	25,1
* dont subventions d'équipement	1,1	+26,0%	1,4	-0,8%	1,3	-0,7%	1,3	+15,7%	1,3
* dont dépenses d'équipement	21,4	+0,0%	21,4	-5,1%	20,5	+7,1%	21,8	+3,8%	22,6
RCE	18,0	+4,4%	19,0	-0,2%	17,9	+0,2%	17,9	+4,9%	18,0
Recettes d'investissement hors emprunts (7)	11,3	+16,5%	13,0	-11,5%	11,5	-0,4%	11,4	+1,1%	11,6
* dont PCTVA	2,5	+80,2%	9,4	-39,1%	3,9	-11,8%	2,5	+4,8%	3,0
* dont autres dotations et subventions	5,5	-0,8%	5,5	-0,2%	5,1	+5,0%	5,4	+4,8%	5,5
Besoins en capacité de financement (8)+(7)-(6)	-1,37		-0,40		+0,68		+0,27		-0,65
Variation fonds de roulement	+0,07		+0,76		+1,27		+0,86		+0,77
Évolution de la dette									
* remboursements de dette	9,6	-0,7%	9,3	+4,0%	9,8	+1,4%	9,3	-1,2%	9,8
* emprunts	7,7	-12,0%	9,7	-8,2%	8,4	+12,0%	8,5	+11,7%	7,0
* emprunts - remboursements de dette	2,0		1,2		0,5		0,6		1,4
Dette totale au 31/12	57,3		58,9		58,3		59,9		61,4
Ratios									
Taux d'épargne de gestion	17,6%		17,7%		18,9%		19,6%		19,4%
Taux d'épargne brute	14,1%		14,7%		16,2%		17,1%		16,2%
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement	80,3%		80,3%		79,8%		77,3%		78,4%
Capital / recettes de fonctionnement	11,4%		10,7%		13,5%		16,5%		16,0%

Les montants sont exprimés hors petites unités de la dette.

* Pression fiscale DGFIP.

** Les impôts locaux comprennent la compensation/taux en 2011 de sa compression par les reversements de fiscalité des DPC vers leurs communes membres.

*** Les autres dotations comprennent la dotation au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France jusqu'en 2011. Les attributions de péréquation et de compensation fiscales comprennent la DCFIP à compter de 2011.

Afin de tenir compte des modifications et mises à jour faites par le DGFIP sur leurs actes de données, l'ensemble des tableaux ci-dessus est mis à jour des données de la DGFIP au 31/12 actualisées. Ainsi, certaines données de ces tableaux ont pu être modifiées par rapport aux versions précédentes des rapports de DGFIP.

Source : DGFIP in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*.

Les finances des groupements de communes en milliards d'euros

	2008	09/08	2009	10/09	2010	11/10	2011	12/11	2012*
Dépenses totales	33,0	+5,8%	34,6	+4,8%	36,3	+4,2%	37,7	+3,1%	39,6
Recettes totales	33,5	+5,2%	35,2	+5,0%	36,3	+6,1%	38,7	+6,2%	40,7
Dépenses totales hors remboursements de dette	31,8	+4,0%	33,1	+4,7%	34,6	+4,4%	36,1	+4,7%	37,8
Recettes totales hors emprunts	30,6	+6,9%	33,7	+5,2%	34,4	+4,9%	36,1	+3,9%	37,3
DGF	25,7	+6,0%	27,1	+5,0%	28,5	+2,6%	27,2	+4,4%	28,4
Dépenses de fonctionnement hors intérêts de dette (1)	23,0	+6,4%	24,5	+6,1%	26,0	+2,3%	26,6	+4,3%	27,7
* dont mises et charges externes	4,9	+5,6%	5,1	+3,1%	5,1	+2,7%	5,3	+4,7%	5,6
* dont rémunérations fiscales	9,1	+2,3%	9,7	+7,4%	9,8	+1,5%	9,2	+0,8%	9,2
* dont loyers de personnel	4,5	+10,8%	5,0	+7,2%	5,4	+7,0%	5,8	+5,7%	6,2
* dont dépenses d'investissement	4,5	+5,9%	4,8	+5,3%	4,6	+3,8%	5,1	+10,0%	5,4
Recettes de fonctionnement (2)	27,2	+7,4%	29,2	+7,2%	31,5	+4,1%	32,6	+4,1%	33,9
* dont impôts et taxes**	17,1	+9,2%	18,7	+8,0%	20,2	+7,7%	20,1	+5,2%	21,1
- impôts locaux**	13,4	+9,2%	14,6	+8,7%	15,9	+2,3%	15,8	+5,2%	16,7
- autres impôts indirects et taxes	3,7	+8,7%	4,1	+5,4%	4,3	+1,4%	4,2	+5,0%	4,4
* dont concours de l'Etat	7,1	+3,9%	7,3	+4,2%	7,6	+5,6%	8,0	+6,6%	8,7
- dont DGF	8,2	+3,9%	8,3	+4,8%	8,8	+2,1%	8,9	+2,0%	7,1
* dont autres dotations	0,1	-19,8%	0,0	-5,1%	0,0	10,1%	0,0	+6,0%	0,0
- dont péréquation et compensations fiscales***	0,8	-2,9%	0,8	+1,8%	0,8	+11,3%	1,8	-10,5%	1,6
Épargne de gestion (3)-(1)+(2)	4,2	+12,5%	4,7	+13,0%	5,3	+12,7%	6,0	+12,8%	6,2
* annuités de dette (4)	0,7	-9,8%	0,6	-6,9%	0,6	+13,6%	0,6	+5,2%	0,7
Épargne brute (5)-(1)+(4)	3,6	+16,7%	4,1	+15,8%	4,8	+12,6%	5,4	+12,5%	5,5
Épargne nette = (5)-remboursements	3,0	+21,2%	3,6	+18,8%	3,2	+19,8%	3,9	+2,0%	3,8
DIF	9,7	-1,2%	9,5	+1,2%	9,6	+8,6%	10,3	+7,0%	11,2
Dépenses d'investissement hors remboursements (6)	8,1	-1,6%	8,0	-1,0%	8,1	+10,7%	8,9	+8,6%	9,4
* dont acquisitions d'équipement	1,1	+11,8%	1,2	+18,2%	1,4	+4,7%	1,3	+9,0%	1,5
* dont dépenses d'équipement :	8,0	-4,9%	6,8	-2,4%	6,9	+12,0%	8,5	+5,6%	8,0
RD	8,0	-4,3%	6,0	-13,1%	5,2	+18,0%	6,2	+11,0%	6,8
Recettes d'investissement hors emprunts (7)	0,4	+3,2%	0,8	+11,4%	3,1	+12,8%	3,5	-1,9%	3,4
* dont PCTVA	0,8	+15,4%	0,9	+20,0%	0,7	-2,4%	0,7	+10,5%	0,8
* dont autres dotations et subventions	1,7	+1,7%	1,7	-6,9%	1,6	+10,2%	1,8	+5,3%	1,7
Basculé en capacité de financement (8)-(7)+(4)	-1,14	-0,36	-0,36	-0,19	-0,19	-0,06	-0,06	-0,06	-0,90
Variation fonds de roulement	+0,11	+0,58	+0,58	+0,35	+0,35	+1,07	+1,07	+1,16	+1,16
Evolution de la dette									
* remboursements de dette	1,6	-1,8%	1,6	+1,8%	1,6	-2,1%	1,8	+13,8%	1,7
* emprunts	3,0	+12,2%	3,5	+18,8%	3,1	+28,2%	2,7	+28,1%	3,4
* emprunts - remboursements de dette	1,5	+9,9	1,9	+26,7	1,5	+5,5	1,1	+7,7	1,7
Dette totale au 31/12	16,8		17,8		18,2		19,3		20,9
Ratio									
Taux d'épargne de gestion	15,4%		16,2%		17,0%		18,5%		19,2%
Taux d'épargne brute	13,0%		14,1%		15,2%		16,5%		16,2%
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement	60,8%		59,8%		58,1%		59,2%		61,7%
Annuité / recettes de fonctionnement	8,3%		7,4%		6,8%		6,7%		7,1%

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premier résultat DGF.

** Les impôts locaux comprennent la compensation-mise en 2010.

*** Les attributions de péréquation et de compensations fiscales comprennent la DGF à compter de 2011.

Source : DGFip in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*.

Les finances des départements

en milliards d'euros

	en milliards d'euros									
	2008	09/08	2009	10/09	2010	11/10	2011	12/11	2012*	
Dépenses totales	68,4	+4,7%	68,8	-0,2%	68,4	+1,8%	69,8	+2,0%	71,4	
Recettes totales	64,9	+5,2%	68,3	+0,7%	68,8	+2,2%	70,4	+0,8%	71,0	
Dépenses totales hors remboursements de dette	63,0	+4,0%	68,5	-0,3%	68,3	+1,8%	66,3	+2,3%	67,9	
Recettes totales hors emprunts	59,6	+3,8%	61,9	+3,4%	64,0	+3,5%	66,5	+0,8%	66,8	
DIF	-8,6	+4,9%	31,0	+3,0%	52,9	+3,8%	54,1	+5,1%	56,0	
Dépenses de fonctionnement hors intérêts de dette (1)	47,7	+5,3%	50,3	+3,8%	52,1	+2,7%	53,5	+3,0%	55,1	
* dont achats et charges externes	5,6	+0,2%	5,7	-0,9%	5,6	+0,1%	5,6	-0,2%	5,6	
* dont frais de personnel	9,9	+7,8%	10,7	+2,7%	11,0	+1,9%	11,2	+2,0%	11,5	
* dont dépenses d'investissement	21,4	+5,2%	22,0	+0,8%	20,6	+5,2%	20,8	+3,7%	22,1	
Recettes de fonctionnement (2)	54,9	+1,7%	57,9	+5,8%	60,6	+4,2%	63,2	+0,7%	64,7	
* dont impôts et taxes**	30,6	+2,3%	31,4	+4,0%	33,4	+2,0%	34,8	+1,4%	35,0	
- impôts locaux**	19,0	+10,2%	21,0	+2,8%	21,6	+1,8%	22,6	+4,8%	23,3	
- autres impôts indirects et taxes	11,7	-7,2%	10,5	+15,2%	11,8	+28,0%	12,2	-0,6%	11,7	
dont droits de mutation	5,2	-27,4%	3,2	+35,9%	7,1	+22,7%	8,6	-7,9%	8,0	
dont TICP****	2,2	+12,2%	3,6	+1,0%	4,2	+5,0%	6,5	+0,7%	6,2	
dont TICP****	3,0	+2,5%	3,4	+2,6%	3,2	+84,9%	6,9	+4,1%	6,6	
* dont subvention de l'Etat	13,0	+1,0%	13,8	+2,1%	13,7	+9,2%	15,0	-0,0%	15,0	
- dont DGF	11,8	+1,9%	12,1	+0,6%	12,1	+9,2%	12,2	-0,0%	12,2	
- dont autres dotations	0,4	+2,8%	0,4	-1,4%	0,4	-0,2%	0,4	-0,3%	0,4	
- dont participations et compensations financières***	1,0	-10,9%	0,0	+24,0%	1,2	+103,0%	2,4	+0,0%	2,4	
Épargne de gestion (3)-(2)-(1)	8,4	-18,3%	7,0	+21,7%	6,5	-13,8%	9,7	-11,9%	8,6	
* intérêts de dette (4)	0,9	-1,0%	0,6	+3,0%	0,6	+6,2%	0,9	+8,7%	0,9	
Épargne brute (5)-(2)-(4)	7,7	-19,0%	6,2	+24,0%	7,2	+15,4%	8,9	-13,9%	7,6	
Épargne nette = (5) - remboursements	3,0	-27,7%	3,9	+22,2%	4,7	+19,1%	5,8	-25,3%	4,2	
EPB	19,9	+8,1%	17,4	-11,3%	15,5	-11,7%	15,2	+0,4%	15,2	
Dépenses d'investissement hors remboursements (6)	14,4	+1,0%	14,5	-14,0%	12,5	-8,8%	12,0	-0,1%	11,9	
* dont subventions-dépenses	8,5	+0,8%	8,2	-14,3%	4,7	-2,1%	4,8	+0,2%	4,8	
* dont dépenses d'équipement	8,2	+0,6%	8,8	+13,4%	9,4	-6,2%	7,0	-5,1%	6,9	
EPIC	8,6	+38,6%	11,0	-25,0%	6,2	-12,6%	5,2	+1,7%	7,3	
Recettes d'investissement hors emprunts (7)	5,9	+39,7%	4,6	-26,2%	3,4	-3,5%	5,3	-8,3%	8,2	
* dont PCTVA	1,1	+105,2%	2,2	-45,4%	1,2	-18,4%	1,1	-5,2%	1,0	
* dont autres dotations et subventions	1,7	+7,9%	1,8	-10,4%	1,9	-0,7%	1,6	+0,8%	1,6	
Beauca ou capacité de financement-(8)-(7)-(6)	-3,36		-3,60		-1,34		+0,13		-1,08	
Variation fonds de roulement	-0,49		-0,18		-0,43		+0,77		-0,60	
Dépenses totales pour les collèges****	4,3	+5,0%	4,5	4,1%	4,2	-0,6%	4,3	-0,8%	4,2	
Dépenses de fonctionnement d'aide sociale****	30,4	+5,0%	32,1	+5,1%	33,7	+5,0%	34,9	+3,0%	35,9	
Évolution de la dette										
* remboursements de dette	2,4	+22,4%	2,9	+3,8%	3,0	+1,0%	3,3	+5,1%	3,5	
* emprunts	5,3	+21,8%	6,4	+20,0%	4,8	-19,0%	3,9	-18,0%	4,1	
* emprunts - remboursements de dette	2,9		3,5		1,8		0,6		0,7	
Dette totale au 31/12	24,4		28,2		30,0		30,9		31,1	
Ratios										
Taux d'épargne de gestion	10,8%		12,8%		14,1%		12,4%		10,9%	
Taux d'épargne brute	10,7%		9,0%		10,8%		14,0%		12,0%	
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement	44,0%		49,3%		49,5%		46,1%		48,0%	
Annuité / recettes de fonctionnement	5,8%		6,3%		5,2%		5,5%		6,0%	

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Première résulter DGFIP.

** Les impôts locaux comprennent la compensation-réduite en 2010.

*** Les subventions de participation et de compensation financière comprennent la DGFIP et le complément de 2012.

**** Données DGCE.

Source : DGFIP in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*.

Les finances des régions

en milliards d'euros

	2008	09/08	2009	10/09	2010	11/10	2011	12/11	2012*
Dépenses totales	26,7	+5,1%	28,0	-5,6%	26,5	+2,9%	27,2	+2,6%	27,9
Recettes totales	26,2	+6,1%	27,8	-3,9%	26,7	+2,0%	27,2	+1,1%	27,5
Dépenses totales hors remboursements de dette	24,7	+5,5%	26,1	-5,3%	24,9	+2,4%	25,5	+1,8%	26,0
Recettes totales hors emprunts	22,9	+5,5%	23,1	-0,7%	23,0	+1,2%	23,4	+0,2%	23,5
Écart	15,3	+5,2%	16,0	+1,3%	15,2	+2,7%	15,7	+3,2%	15,7
Dépenses de fonctionnement hors intérêts de dette (1)	14,6	+6,1%	15,5	+1,2%	15,2	+2,4%	16,1	+2,6%	16,6
* dont subv. et charges externes	1,4	+4,8%	1,5	+8,2%	1,5	+10,1%	1,6	+4,0%	1,9
* dont frais de personnel	2,3	+14,2%	2,7	+3,9%	2,8	+2,8%	2,9	+3,8%	3,0
* dont dépenses d'investissement	0,6	+8,2%	1,1	+3,6%	1,2	+1,2%	1,3	+1,6%	1,5
Recettes de fonctionnement (2)	21,0	+3,5%	21,5	+1,8%	21,8	+1,8%	22,2	+1,8%	22,8
* dont impôts et taxes**	11,7	+4,0%	12,2	+1,7%	12,4	+1,5%	12,1	+1,2%	12,3
: impôts locaux**	4,6	+5,0%	4,9	+3,5%	5,1	+3,5%	4,4	+2,0%	4,5
: autres impôts indirects et taxes	7,1	+2,9%	7,3	+0,9%	7,3	+0,2%	7,8	+5,9%	7,8
dont taxes géom.	2,0	-2,6%	1,9	+0,4%	1,9	+8,2%	2,1	+1,6%	2,1
dont TICP	3,4	+5,2%	3,5	+0,4%	3,9	+6,2%	4,7	+17,2%	4,1
* dont concours de l'État	8,4	+1,5%	8,5	+1,2%	8,6	+1,0%	9,3	+7,9%	9,5
: dont DGF	5,0	+2,7%	5,4	+7,6%	5,4	-0,0%	5,4	+0,1%	5,5
: dont autres dotations	2,9	-0,1%	2,9	+2,6%	3,0	-0,1%	3,0	+2,0%	3,0
: dont participations et compensations État***	0,2	-2,2%	0,2	-1,6%	0,2	+36,2%	0,3	+0,8%	0,3
Épargne de gestion (3)=(2)-(1)	6,3	-8,0%	6,0	+0,7%	6,0	-0,2%	6,0	-1,4%	5,9
* dont de dette (4)	0,2	-16,2%	0,5	+0,8%	0,5	+12,0%	0,6	+5,7%	0,5
Épargne brute (5)=(3)-(4)	5,7	-8,8%	5,5	+0,7%	5,5	-1,0%	5,5	-2,1%	5,2
Épargne nette = (5)-remboursements	3,8	-7,0%	3,5	+1,9%	3,8	-5,2%	3,7	+10,0%	3,3
DRS	11,0	+4,0%	12,0	+15,2%	10,2	+3,0%	10,5	+2,3%	10,8
Dépenses d'investissement hors remboursements (6)	9,5	+6,1%	10,1	+4,4%	8,6	+1,6%	8,8	+0,1%	8,8
* dont subventions d'équipement	5,4	+6,0%	5,7	+1,1%	5,1	+4,5%	5,3	+0,6%	5,4
* dont dépenses d'équipement	3,8	+1,6%	3,8	-17,9%	3,1	-5,7%	3,0	-5,9%	2,8
RIC	5,2	+20,8%	6,3	+22,1%	4,9	+2,9%	5,1	-0,3%	5,0
Recettes d'investissement hors emprunts (7)	1,9	+36,3%	2,7	+18,2%	2,3	+2,0%	2,2	-12,6%	1,9
* dont PCTVA	0,5	+109,3%	1,1	+44,3%	0,8	+12,8%	0,9	-9,0%	0,5
* dont autres dotations et subventions	1,1	+9,9%	1,2	+9,3%	1,5	+3,8%	1,3	+13,4%	1,2
Recette ou capacité de financement (8)=(7)-(6)	-1,84	-1,82	-1,82	-0,94	-0,94	-1,07	-1,07	-1,47	-1,47
Variation fonds de roulement	-0,48	-0,28	-0,28	+0,24	+0,24	+0,09	+0,09	-0,28	-0,28
Dépenses totales engagements****	9,1	+9,3%	9,7	-5,3%	9,2	-2,3%	9,1	+0,8%	9,1
Dépenses totales formations professionnelles et apprentissage****	4,9	+6,2%	5,2	-3,5%	5,1	+0,9%	5,1	+0,2%	5,1
Dépenses totales transport Services régionaux de voyageurs****	3,5	-1,6%	3,2	-0,8%	3,2	+6,1%	3,4	+7,8%	-3,7
Évolution de la dette									
* remboursements de dette	3,0	-0,9%	3,0	-19,3%	3,6	+19,3%	1,7	+14,9%	3,0
* emprunts	9,5	+10,8%	9,6	-29,0%	3,7	+3,6%	2,9	+3,0%	9,1
* emprunts - remboursements de dette	1,0	1,7	1,7	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	
Dette totale au 31/12	44,0		43,7		46,9		48,0		49,1

États	2008	2009	2010	2011	2012	
Taux d'épargne de gestion	30,3%	27,8%		27,6%	27,2%	26,8%
Taux d'épargne brute	27,4%	25,5%		25,5%	24,6%	23,9%
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement	66,7%	73,2%		77,4%	81,1%	84,7%
Autosuffisance / recettes de fonctionnement	12,3%	11,4%		9,8%	10,4%	11,3%

Les montants sont calculés hors gestion ordinaire de la dette.

* Pressions sociales DGFIP

** Les impôts locaux comprennent la compensation-région en 2010

*** Les attributions de participation et de compensation (locales comprises) la DGFIP à compter de 2011

**** Données DOCL

Source : DGFIP, DGCL in Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Chapitre 2

Les transformations de la gestion financière locale

772. Tant en pratique qu'en théorie, c'est une véritable métamorphose de la gestion financière locale à laquelle on assiste depuis ces trente dernières années. Celle-ci s'est rationalisée en empruntant nombre de ses méthodes au management des entreprises privées. Une culture de gestion a pénétré le secteur local ce qui favorise une maîtrise de la dépense publique locale devenue, on le sait, indispensable dans le cadre d'une maîtrise de l'ensemble des finances publiques.

Section 1

Une gestion à la charnière du public et du privé

§1. La gestion de systèmes complexes

773. La réalité financière locale déborde largement aujourd'hui ses cadres organiques traditionnels en se trouvant enserrée dans un maillage de structures et de rapports de plus en plus complexes, de plus en plus interrelationnels, autrement dit dans un système interactif, composé d'ensembles et de sous-ensembles, qui s'est et continue à se bâtir progressivement. Et c'est bien un tel système qui confère un éclairage nouveau à la gestion financière locale, comme il n'est pas sans modifier l'action et la texture des pouvoirs financiers locaux.

Sur le terrain financier et de gestion, cette réorganisation du système local n'est pas sans poser de nouvelles questions. La contrepartie d'une telle réalité s'exprime en premier lieu dans les difficultés d'administration qu'elle soulève, notamment au regard des règles traditionnelles de gestion du secteur public¹. Ces multiples réseaux qui forment l'ossature dans laquelle se meuvent désormais les finances locales ont parfois des difficultés à fonctionner dans une logique qui reste encore imparfaitement définie, ni véritablement publique, ni véritablement privée, tout en se rapprochant il est vrai sur le fond des critères qui sont ceux de la gestion financière privée. En second lieu, une telle organisation pose aujourd'hui de manière cruciale la question de sa maîtrise, de son

1. Cf. les interrogations relatives à la pertinence des méthodes de gestion des collectivités locales, « Peut-on gérer une commune comme une entreprise ? », in *RFFP* n° 13-1986.

contrôle. Cette complexification, les interfaces de plus en plus nombreuses qui se créent, les informations qui foisonnent, les fonctions qui se multiplient, ont engendré une diversification du système local qui non seulement le rend de plus en plus difficile à gérer, mais aussi à maîtriser, réguler, contrôler. Un tel système est d'abord fragile dans la mesure où la défaillance éventuelle d'un secteur peut se répercuter en chaîne sur l'ensemble des autres avec lesquels il est en relations. Certes l'avantage de ce maillage est que chaque collectivité y bénéficie des synergies qui s'y établissent, mais avec l'inconvénient en retour d'être atteinte par les effets négatifs qui peuvent s'y produire. Ensuite, la régulation d'un tel système devient plus ou moins incertaine à mesure de l'autonomie plus ou moins relative des différents acteurs. Enfin, et en raison de l'opacité qui résulte inévitablement de cette multiplication et de cet enchevêtrement des circuits, c'est bien la question du contrôle, des modalités de celui-ci, des objectifs à lui assigner, qui se trouve aussi posée. Faut-il par exemple faire primer l'objectif d'efficacité de la gestion financière locale sur celui de clarification, qui a toujours été en France depuis la Révolution de 1789 la préoccupation dominante, et redéfinir un contrôle dans ce sens ?

Partie prenante d'un tel ensemble, les finances locales sont ainsi prises dans un mouvement inexorable qui les conduit vers une nécessaire reformulation des procédures et des techniques. Sans doute, les problèmes traditionnels de ce champ demeurent bien présents, comme par exemple ceux relatifs à l'augmentation continue des dépenses, ou encore à la nécessité d'une réforme de la fiscalité. Mais il est tout aussi vrai que ces problèmes ne peuvent être appréhendés que dans le cadre d'une attitude compréhensive vis-à-vis de l'évolution générale en cours. On veut dire par là qu'une grille de lecture aussi complexe que la réalité financière locale est aujourd'hui indispensable pour tout à la fois la définir et l'interpréter, ainsi qu'éventuellement dans un second temps pouvoir envisager des réformes du système financier local. C'est autrement dit un cadre général en mutation qu'il convient en premier lieu d'identifier pour le comprendre. Pareille ambition suppose ainsi une méthodologie permettant une formalisation au plus près de la réalité financière locale dès lors qu'une mutation en profondeur est en train de s'opérer.

En effet le secteur local, en pleine transformation depuis plus de trente ans, s'apparente progressivement à un *système*, dont le contrôle, la régulation, devient particulièrement malaisé à assurer. Là se trouve très certainement le premier enjeu de demain pour les collectivités territoriales, sachant que d'ores et déjà les réseaux financiers publics traditionnels qui sont les leurs et qui sont alimentés en grande partie par l'impôt payé par les « citoyens-contribuables »², se trouvent connectés à d'autres, privés, fonctionnant selon une logique différente.

Le deuxième enjeu résultant d'une telle confrontation concerne les modes de gestion. Si l'on peut certainement écarter toute probabilité de retour en arrière comme d'une assimilation des modes de gestion du secteur public à ceux du secteur privé, les « raisons d'être » et les logiques étant par certains aspects trop dissemblables, l'on peut cependant prévoir pour le secteur local, et dans un souci

2. Selon l'expression de G. Vedel, in Allocation d'ouverture du colloque *RFFP/CDC*, « Les finances communales à l'heure de la décentralisation », Paris, Sénat, 1985, dont les Actes ont été publiés dans la *RFFP* n° 13-1986.

d'efficacité, un développement de méthodes de gestion empruntant largement à celles de l'entreprise. Aussi, sans vraiment disparaître, les différences dans les méthodes, tranchées jusqu'alors, devraient avec le temps s'estomper, tout au moins en partie³. Quant au fond, des rapprochements n'en sont pas moins à attendre en vertu du principe qui veut qu'au sein d'un système une logique commune minimum doit présider aux échanges, à peine de générer des blocages dommageables pour la survie de celui-ci (ce qui n'exclut pas que chaque élément conserve son identité propre).

Ainsi, la révision actuelle par le secteur local de ses pratiques pourrait bien aller de pair à terme avec une redéfinition de son essence. On peut regretter à cet égard que ces révisions soient faites de manière souvent trop pragmatique et qu'il ne soit pas pris davantage de distance avec les problèmes immédiats de la gestion locale, en ne réfléchissant pas assez notamment au sens des changements qui s'opèrent. Or, sans identification de ceux-ci, on risque d'être dans l'incapacité de fixer des objectifs globaux au système local et de voir dès lors se répéter les problèmes qui ont été ceux des finances locales depuis un siècle environ. Il conviendrait à cet égard de ne pas perdre de vue que l'espace local est devenu un espace à géométrie variable au sein duquel se nouent et se dénouent des alliances en fonction des problèmes à résoudre et des stratégies qui se mettent en œuvre, que ces dernières sont par ailleurs le fait d'acteurs de plus en plus divers, avec des objectifs qui ne se situent pas toujours à la même échelle spatiale (locale, nationale, internationale) ou qui sont plus ou moins déterminés par des pesanteurs différentes (historiques, sociologiques, culturelles).

§2. D'une culture administrative à une culture de gestion

774. On peut dater de la deuxième moitié des années 1970, scandées notamment par différents « chocs pétroliers », une plus grande attention apportée aux structures et mécanismes financiers publics, en liaison avec les problèmes budgétaires et financiers d'alors, mais aussi à la faveur des controverses théoriques suscitées par le modèle de l'État-providence sous l'effet des difficultés grandissantes de celui-ci. Sous l'impulsion de différentes écoles économiques, celles par exemple du Public Choice, de Chicago, ou encore de l'ultra-libérale École libertarienne, et sous l'autorité d'économistes comme F. Hayek qui n'a pas été sans contribuer à ce renouveau des thèses économiques libérales, l'idée est soutenue qu'il convient de substituer aux politiques keynésiennes conduites jusqu'alors une politique de « l'offre », celle-ci impliquant un large mouvement de libéralisation de l'économie, passant en particulier par un retrait de l'État vis-à-vis d'un marché économique étouffé par les réglementations et les enfreintes à la libre concurrence, ainsi que par un mode de gestion du secteur public à l'image de celui des entreprises privées⁴.

3. On soulignera que les situations sont encore contrastées à cet égard.

4. Cf. H. Lepage, *Demain le capitalisme*, Le Livre de poche, 1978 ; D. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, 1980 ; J. Burton et alii, *Hayek's Serfdom Revisited*, IEA, 1984 ; J. Buchanan, R. Wagner, *Fiscal responsibility in Constitutional democracy*, Nijhoff, 1978 ; P. Lemieux, *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, PUF, 1983 ; cf. également 1^{re} partie.

Parallèlement, et parce qu'une telle libéralisation signifiait aussi un redéploiement des fonds publics sur le terrain économique (par un encouragement des entreprises notamment par le biais d'incitations fiscales) et par conséquent une redéfinition des politiques publiques, il était également prôné que les collectivités territoriales prennent une part plus importante de responsabilités dans cette dynamisation réclamée du tissu économique et social. La décentralisation est devenue ainsi l'un des concepts importants des théories économiques libérales⁵ dans lesquelles, sans qu'il soit question de leur accorder un champ d'intervention économique susceptible de porter atteinte à la liberté du marché, les collectivités territoriales ont été pensées comme susceptibles de participer activement au développement de l'économie, soit en l'accompagnant soit en l'insufflant. C'est dans ce même cadre d'analyse que, d'administrateurs ou de bâtisseurs qu'ils étaient jusqu'alors, les élus locaux ont été appréhendés comme devant être bien davantage des animateurs économiques, ayant vocation à susciter et catalyser les énergies pour impulser un développement économique local, domaine dans lequel l'un des principaux problèmes est celui de la localisation des entreprises et des moyens à mettre en œuvre en vue d'encourager et inciter les implantations d'établissements sur tel ou tel espace territorial.

C'est dans ce contexte d'idées qu'une nouvelle ambition, le développement économique local, a été assignée aux finances locales et plus précisément à la gestion des ressources locales, appréhendées comme un moyen de première importance pour générer le développement économique local ou en tout cas pour contribuer à son essor.

Section 2

Une gestion orientée vers le développement économique local

§ 1. Les finances locales moteur du développement économique local et de l'aménagement du territoire

775. La notion de développement économique local, très largement associée à celle d'aménagement du territoire, fait aujourd'hui partie intégrante des objectifs assignés aux finances locales. On rappellera que traditionnellement conçu comme relevant de l'État, l'aménagement du territoire est devenu au moins pour partie le fait des collectivités territoriales puisque celles-ci conduisent leurs propres politiques d'aménagement dans lesquelles il faut inclure celles relatives au développement économique.

La notion de développement économique local et les pratiques qui l'illustrent – qui ont pris leur véritable essor au début des années 1980 dans un contexte marqué par le lancement de la dynamique décentralisatrice et la

5. Cf. « Cato Symposium on the New Federalism », in *The Cato Journal*, Vol. 2, Number 2, 1982.

préoccupation de remédier aux phénomènes de désindustrialisation – est celle dans laquelle s’est affirmée d’abord la conception d’un développement endogène et ascendant⁶, qui s’oppose à la conception d’un développement exogène et descendant.

Dans un second temps, c’est une approche transversale du développement (celui-ci étant entendu comme un développement global dépassant les clivages entre développement ascendant ou descendant), qui a fini par prévaloir et qui est venue étayer l’idée d’un développement devant reposer sur des partenariats au plan local entre secteur public et privé. Le développement, dans une telle approche, repose fondamentalement sur une intégration de l’ensemble des partenaires, potentiels ou déclarés, susceptibles de générer le développement économique sur un espace local déterminé, étant entendu que chacun d’eux conserve ses intérêts propres, mais s’intègre dans une stratégie globale porteuse d’une dynamique favorable à tous.

Partie prenante d’une telle logique, et stimulées aussi par l’extension de leur champ de compétences avec la loi du 7 janvier 1983⁷, les collectivités territoriales, communes, départements, régions, se sont trouvées de fait placées à l’interface du secteur public et du secteur privé. Il est indéniable que toutes, notamment dans le champ communal, n’ont pas été et ne sont pas concernées avec la même intensité ; la taille de celles-ci, leur situation géographique, les problèmes plus ou moins aigus qui se posent à elles, la personnalité des élus, mais également les programmes émanant des groupements, du département, de la région, font que les collectivités se sont plus ou moins impliquées dans des stratégies partenariales de développement. Il n’en reste pas moins cependant qu’au travers de ces multiples partenariats une sorte de maillage du territoire s’est amorcée et vivifiée, renforcée depuis par l’orientation prise en faveur du développement urbain.

§2. Développement urbain, développement rural

776. Une orientation nouvelle s’est imposée depuis la fin de la décennie 1980 : celle d’un recentrage du développement local sur les villes, marquant une rupture nette avec le contenu du développement local des débuts des années 1980 qui était plutôt identifié au développement rural et associé aux notions de « pays » (notion reprise par la loi d’orientation, d’aménagement et de

6. Soutenue notamment dans certains cercles d’économistes et d’aménageurs, cette conception est celle dans laquelle les collectivités territoriales sont considérées comme susceptibles de favoriser les conditions d’une reprise économique en développant les potentialités de leur territoire. On précisera qu’une telle approche, qui à l’époque a pu apparaître comme faisant en quelque sorte écho au thème largement diffusé de E. Schumacher « Small is beautiful », était fondée sur des études économiques valorisant le rôle essentiel des petites et moyennes entreprises dans la possibilité d’une reprise économique. La plus connue de ces études est celle de D. Birch (*Job Creations in Cities*, MIT Press, 1980) montrant que les PME, plus souples, plus dynamiques que les grandes entreprises, portent en elles, notamment par leur capacité à créer des emplois, le ferment d’une renaissance économique. On pourra consulter également : P. Aydalot, *Économie régionale et urbaine*, Economica, 1985 ; B. Planque et alii, *Le développement décentralisé*, Litec, 1983.

7. À laquelle il faut ajouter celle du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

développement du territoire du 4 févr. 1995) ou encore de « micro-régions » qui paraissent particulièrement cohérentes avec l'approche d'un développement endogène ascendant. On mentionnera à cet égard le rôle et l'influence qu'a pu avoir la procédure des chartes intercommunales de développement et d'aménagement instituée à l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983⁸, qui bien que sans contenu juridique et financier très précis, a cependant fait l'objet de nombreuses expérimentations⁹ soutenues par l'État et d'un bouillonnement d'initiatives qui ont pu laisser penser que le fameux « désert français » retrouvait une vivacité nouvelle. Si l'on peut retenir comme traits caractéristiques de ces expériences la véritable idéologie de solidarité qui s'y est affirmée, au moment même où les vertus de la compétition étaient prônées dans les analyses économiques néo-libérales, l'autre aspect original des pratiques et initiatives en la matière réside en ce que ces chartes ont nettement représenté *une invitation à dépasser les clivages habituels* dans le domaine de l'action et qu'à travers elles, des partenariats se sont noués entre municipalités et acteurs du secteur privé visant à une *coaction*, à une *coproduction* du développement local allant à rencontre d'habitudes et de mentalités encore fortement marquées par le clivage entre secteur public et secteur privé. C'est au fond un rôle d'organe médiateur entre les deux secteurs qu'ont joué ces chartes qui ont très certainement contribué à faire pénétrer dans le secteur local des notions nouvelles, telle que celle de *stratégie de développement* par exemple, et plus généralement à faire réfléchir sur une philosophie de l'action locale en ce domaine.

C'est cependant aujourd'hui la ville, le monde urbain, la métropole, qui s'affirme expressément dans les faits comme véritable pôle de développement économique¹⁰, en même temps que cet espace est reconnu comme porteur de problèmes sociaux à résoudre.

Dans cette approche, le développement local est supposé passer par le développement urbain et plus particulièrement par la création d'un maillage du territoire dont la structure fondamentale, le squelette, doit être constitué par un réseau de villes groupant diverses agglomérations. L'objectif n'est pas bien entendu de réaliser des oasis d'opulence ci et là, mais bien de charpenter le territoire sur la base de réseaux décentralisés, ceux-ci prenant appui d'abord sur les grandes métropoles régionales, puis sur les villes moyennes et enfin sur les petites villes. Réunir au sein de ces réseaux des potentialités complémentaires, forger des solidarités, telle est l'idée de fond qui contribue à définir cette conception du développement local¹¹. Une telle logique ne peut toutefois faire abstraction de la compétition qui existe entre métropoles aussi bien à l'échelle internationale, et européenne notamment, que nationale. Le phénomène concerne en premier lieu les grandes villes à vocation européenne dans leurs efforts pour se positionner comme villes internationales : « séduire par l'apparence (fonctions urbaines), s'affirmer par la puissance (fonction économique),

8. Cf. à ce sujet M. Bouvier et *alii* (sous la direction de), *Solidarités locales*, LGDJ, 1986.

9. Cf. les 12 chartes expérimentales de 1984.

10. Il est à observer que près des trois quarts de la population française réside dans les villes ; la question à résoudre est bien entendu celle du risque de mise à l'écart du quart de la population non concernée.

11. Cf. DATAR, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 1990.

s'imposer par l'audience (fonctions politiques et culturelles)¹² », tels sont bien les objectifs que se donnent nombre de cités qui s'expriment dans ces vraies ou fausses « technopoles »¹³ qui exigent des moyens financiers dépassant largement ceux dont disposent normalement les communes et nécessitent une administration particulièrement performante. Mais la compétition n'oppose pas seulement les grandes villes entre elles ; elle s'établit également entre certaines de celles-ci et les départements ou les régions. D'ailleurs, à terme, le traditionnel dilemme département/région pourrait bien être dépassé par le *développement exponentiel des métropoles*. C'est bien la raison pour laquelle apparaît, en vue d'un développement économique équilibré du territoire, la nécessité d'une meilleure concertation ou coordination des actions locales¹⁴.

Section 3

Une gestion autonome rediscutée

777. Jusqu'alors bien admise, l'autonomie financière des collectivités locales se trouve aujourd'hui rediscutée dans le cadre des débats relatifs à la libre administration de ces collectivités consécutifs à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Par ailleurs, avec la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances initiale pour 2010, c'est la question de l'autonomie fiscale locale qui constitue le point central des discussions engagées.

§ 1. Autonomie fiscale et libre administration des collectivités territoriales

778. Les interrogations au sujet des rapports que peuvent entretenir l'autonomie fiscale et le principe de libre administration des collectivités territoriales conduisent à se pencher sur les réponses données par le juge constitutionnel. Force est de constater que les décisions prises en la matière aboutissent toutes à la même conclusion : par exemple, le conseil a jugé en ce qui concernait la suppression de la part salaire de la TP, que « les règles posées par la loi... n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration » (décision no 98-405 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances

12. Cf. P. Dommergues, N. Gardin, *Les stratégies internationales des métropoles régionales*, Syros, 1989.

13. Cf. à ce sujet C. Heurteux, P. Nguyen, « Les zones d'entreprises en France », in *RFFP*, n° 18-1987 ; v. égal. M. Bouvier, « L'expérimentation des zones d'entreprises en Grande-Bretagne et aux États-Unis », in *RFFP* n° 9-1985 ; v. aussi « *Vingt technopoles : un premier bilan* », DATAR, La Documentation française, 1990.

14. Cf. La table ronde consacrée à ce sujet lors du colloque « *Les finances régionales* » organisé par la SFFP en 1991, éd. Economica, 1993 ; v. en particulier le rapport présenté par M.-C. Esclassan : « Les relations de coopération entre l'État et les régions : un partenariat en constante évolution. L'exemple des contrats de plan ».

initiale pour 1999). La même réponse a été donnée dans le cas de la suppression partielle de la vignette ; selon le juge constitutionnel, « les dispositions critiquées n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration » (décision no 2000-442 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances pour 2001).

Certes, la Haute Juridiction, dans sa décision du 12 juillet 2000 (no 2000-432 DC relative à la loi de finances rectificative pour 2000), s'est montrée soucieuse de l'étendue de la capacité fiscale des collectivités locales en relevant que « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part de leurs recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration », mais elle n'a apporté aucun élément précis permettant de déterminer un seuil à ne pas franchir¹⁵.

On peut comprendre que, face à une position qui ne définit pas nettement quel est le seuil de recettes fiscales en deçà duquel serait remis en cause le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales, on ait été amené à quitter le terrain juridictionnel pour se tourner vers celui du politique. Dans la mesure en effet où ni la Constitution, ni le juge constitutionnel ne permettent de trancher sur une question aussi fondamentale pour l'avenir de la décentralisation, il apparaît logique que le dernier mot revienne aux parlementaires. C'est bien la conclusion à laquelle semblent avoir abouti les sénateurs qui ont déposé une première proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications financières en octobre 2000, puis une seconde en juillet 2002¹⁶.

§ 2. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : un rendez-vous manqué

779. Cette évolution s'est poursuivie en 2003 par une révision constitutionnelle initiée par le gouvernement, *la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*. Outre que ce texte étend le champ de compétences des collectivités territoriales et introduit la possibilité pour elles de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences », il élargit l'autonomie financière locale. En effet, un article 72-2 est inséré dans la Constitution qui dispose :

— en premier lieu, que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et que **la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ;**

15. Cf. P. Raymond, « L'autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel », in *Revue française de finances publiques* n° 81-2003.

16. Cf. Ch. Poncelet, « La décentralisation à la croisée des chemins », in *Revue française de finances publiques* n° 81-2003.

— par ailleurs, que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, **pour chaque catégorie de collectivités**, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ;

— enfin, que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice et que **toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi**.

On peut estimer que ce dispositif a pour conséquence de donner *un fondement financier au principe de libre administration des collectivités territoriales, un principe d'autonomie financière* reconnu par le Conseil constitutionnel¹⁷ et qu'à travers cette révision, c'est constitutionnellement qu'il est répondu aux enjeux les plus brûlants des finances locales, c'est-à-dire ceux qui concernent l'autonomie financière et qui portent sur le pouvoir fiscal, la compensation des transferts de compétences et les péréquations financières. On peut aisément admettre qu'un tel ancrage constitutionnel venant donner une base financière au principe de la libre administration ne laisse pas indifférent.

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales qui a été prise en application de l'article 72-2 de la Constitution définit quant à elle les éléments permettant de déterminer la notion d'autonomie financière, et par conséquent ce que l'on entend par « ressources propres ». Les débats parlementaires parfois vifs auxquels a donné lieu la discussion de la loi ont porté, pour l'essentiel, sur la définition de cette notion.

Pour certains élus, les ressources propres ne pouvaient s'entendre que du seul produit des impositions dont les collectivités territoriales sont en mesure de déterminer le taux ; pour d'autres, la notion devait inclure un partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités locales, et notamment un transfert du produit de la TIPP.

Après de difficiles échanges entre parlementaires, il a été proposé qu'à la capacité de fixer les taux d'imposition, posée comme une possibilité et non plus comme une obligation, soit ajoutée une seconde possibilité : que la loi détermine « *par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* », ce qui, comme le faisait remarquer le sénateur Daniel Hoeffel (*Sénat, séance du 22 juillet 2004*), permet notamment de considérer la part non modulable de la TIPP transférée au département comme une ressource propre. C'est cette solution, soutenue par Jean-François Copé, alors ministre délégué à l'Intérieur, qui a été finalement retenue et qui a permis une adoption définitive du texte par le Parlement le 22 juillet 2004.

C'est ainsi que, pour les nouveaux impôts transférés, chaque année le Parlement vote une part de taux ou une part d'assiette. Ce qui n'a pas été sans soulever nombre d'interrogations. « Comment attribuera-t-on la part d'assiette ? Comment déterminera-t-on le taux ? Pourquoi donnera-t-on davantage à l'un, moins à l'autre ? », s'interrogeait le sénateur Mercier (*Sénat, séance du 22 juillet 2004 : JO Sénat CR 23 juill. 2004, p. 5842*) qui ajoutait toutefois en s'en réjouissant qu'« il n'y aura plus l'indépendance du gouvernement pour déterminer la part reçue par les collectivités territoriales ». Cet élément, selon le

17. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

sénateur Michel Mercier, appuyé en cela par son collègue Yves Fréville, distingue la dotation de l'impôt partagé.

Cette évolution consiste, d'une certaine manière, à prendre acte du fait que *d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouve réduit de par la multiplication des allègements fiscaux ainsi d'ailleurs que des transformations de la matière imposable*. Il s'agit par conséquent de refonder ce pouvoir sur la base de ce qui pourrait être un partage de l'assiette et non pas seulement du produit. La voie ouverte par le dispositif institué par la loi organique du 29 juillet pourrait se révéler de moins en moins aisée pour les élus locaux au cas où les transferts d'impôts nationaux vers les collectivités territoriales viendraient à s'accroître. Cette voie est en même temps le reflet fidèle de la complexité croissante de la réalité fiscale locale et nationale ainsi que des types de solutions ou tentatives de solutions, se voulant adaptées à cette réalité nouvelle.

Quoi qu'il en soit et en vertu de cette logique, entre dans la catégorie des ressources propres, selon l'article 3 de la loi, « le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Ne sont par conséquent inclus dans cette catégorie ni les emprunts et recettes de trésorerie ni les subventions et dotations versées par l'État ou d'autres collectivités. On notera que, pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale.

Une fois définie la notion de ressources propres, il restait à préciser par la loi organique ce que l'article 72-2 de la Constitution qualifie de « part déterminante ». En effet, selon le troisième alinéa de l'article 72-2, les ressources fiscales et les autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Sur ce point, le projet de loi organique disposait que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées ».

Le Conseil constitutionnel a estimé que cette condition, « outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique » (Cons. const., 29 juill. 2004, no 2004-500 DC : JO 30 juill. 2004). Il l'a par conséquent déclarée contraire à la Constitution (toutefois le Conseil a jugé cette condition séparable du reste de la loi en sorte que le texte, bien qu'amputé de ces quelques lignes, demeurerait donc conforme à la Constitution).

Ainsi, « pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par

délégation ». Cette part ne peut être inférieure, pour chaque catégorie, au niveau constaté en 2003¹⁸.

Le recours à un taux unique (par exemple 50 %, comme cela a pu être proposé) permettant de fixer la part déterminante a finalement été écarté par les parlementaires au risque pour eux de devoir à nouveau être conduits à se tourner vers le Conseil constitutionnel. Certes, un plancher a été institué ; il s'agit, on l'a dit, de la part représentée par les recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources l'année d'achèvement de la réforme de la taxe professionnelle, c'est-à-dire 2003.

Ratios d'autonomie financière 2003

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %

On observera encore que la garantie de l'autonomie financière est reconnue non pas aux collectivités locales prises individuellement, mais **à leurs catégories**, c'est-à-dire les communes, les départements et les régions, ce qui exclut les structures intercommunales.

D'ailleurs, l'article 5 de la loi organique dispose que « le gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que des modalités de calcul et son évolution ». Dans le cas où il s'avérerait que les critères relatifs à l'autonomie financière ne seraient pas réalisés, des dispositions devraient être prises dans le cadre d'une loi de finances et au plus tard la deuxième année suivant celle de ce constat.

18. Soit : 60,8 % pour les communes et les EPCI, 58,6 % pour les départements, 41,7 % pour les régions.

Ratio d'autonomie des communes et EPCI

	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources propres (en Md€)	66,75	67,62	70,61	74,00	76,41
Autres ressources (en Md€)	40,97	40,54	42,64	40,37	41,41
Ressources totales (en Md€)	107,71	108,16	113,25	114,37	117,82
Ratios constatés	62,0%	62,5%	62,3%	64,7%	64,9%

Ratio d'autonomie des départements

	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources propres (en Md€)	38,05	39,73	40,57	43,67	44,82
Autres ressources (en Md€)	19,56	20,06	21,41	20,44	21,68
Ressources totales (en Md€)	57,61	59,79	61,98	64,11	66,50
Ratios constatés	66,0%	66,4%	65,5%	68,1%	67,4%

Ratio d'autonomie des régions

	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources propres (en Md€)	11,99	13,32	13,63	13,95	13,75
Autres ressources (en Md€)	10,53	10,59	11,60	11,12	11,55
Ressources totales (en Md€)	22,52	23,91	25,23	25,07	25,30
Ratios constatés	53,2%	55,7%	54,0%	55,6%	54,3%

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*.

Une observation attentive fait apparaître que dès la révision constitutionnelle de 2003 et la loi du 29 juillet 2004, on est amené à s'interroger sur les évolutions passées et futures du pouvoir fiscal de l'État et des collectivités locales. En effet, le pouvoir fiscal local a connu une sorte d'apogée jusqu'au moment où, à partir de la seconde moitié des années 1980, les dégrèvements et exonérations en matière de fiscalité locale ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations du « manque à gagner »¹⁹ en résultant. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer *la décadence de l'autonomie fiscale locale*. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein d'une dotation particulièrement importante, la dotation globale de fonctionnement, et qui en un sens traduit

19. C'est alors que l'on a commencé à qualifier l'État de « premier contribuable local ». En fait pour être exact il s'agit d'une substitution du contribuable national au contribuable local.

L'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation. On assiste ainsi à une disparition, passée quasiment inaperçue, de l'impôt local.

En même temps, c'est curieusement dans ce contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué l'ancrage fiscal de l'autonomie financière locale. Celui-ci aurait pu faire penser que l'on assistait à ***un renouveau de l'autonomie fiscale locale*** mais ce ne fut qu'un ***rendez-vous manqué. La réforme ne représente pas un coup d'arrêt au processus engagé depuis plusieurs années qui tend à réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales en faisant progressivement disparaître par pans entiers les principaux impôts locaux et en leur substituant des compensations vouées à se transformer en dotations.***

Un tel constat pouvait laisser présumer que le développement de la responsabilisation fiscale – qui consisterait à garantir aux collectivités territoriales un pouvoir de décision fiscale fondé sur des impôts propres et un vote des taux, voire la détermination des règles d'assiette – constituait une direction peu probable dans la mesure où ***ces impôts étaient devenus de plus en plus évanescents.***

Ce dernier élément explique qu'une autre direction a été prise ; elle a consisté à reconsidérer le partage de l'impôt au travers d'une redistribution des bases et finalement par ce biais à accroître le pouvoir fiscal du Parlement. Dans cette configuration, l'autonomie de gestion des collectivités locales prévaut sur leur autonomie de décision fiscale.

Finalement, la logique qui a été amorcée est une logique d'intégration des collectivités territoriales au sein de l'État s'appuyant implicitement sur la disparition progressive de la fiscalité locale. Or, cette direction est ***particulièrement difficile à emprunter car elle fait prendre le risque de retourner à la centralisation, à l'irresponsabilité voire même à la rigidité*** alors que la souplesse des institutions est plus que jamais nécessaire au sein d'un monde instable et fluctuant. D'un autre côté, ***le risque est tout aussi réel de provoquer l'implosion du système local par un souci de responsabilisation extrême.***

Le problème de fond est par conséquent d'ampleur, il est d'organiser et d'assumer le pilotage d'un système complexe, de gouverner autrement, de prendre à bras-le-corps la question de la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers non seulement la maîtrise de la dépense publique mais également la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt.

De fait, l'enjeu est d'essence fondamentalement politique dans la mesure où il porte sur l'organisation du pouvoir fiscal. Il est donc de taille, et pour bien en comprendre la portée, ***il faut avoir présent à l'esprit qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur.*** L'impôt est source et symbole du pouvoir, son histoire est aussi celle de la construction du pouvoir politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État parlementaire démocratique. C'est pourquoi ***il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal ; c'est également la raison pour laquelle toute attribution d'un pouvoir fiscal à une institution ou toute limitation de ce dernier entraîne une transformation de l'équilibre institutionnel, une modification de l'ordre politique.*** Le système fiscal n'est en

aucun cas isolé des autres institutions, il en est solidaire, et le modifier provoque inmanquablement des modifications de l'ordre auquel il participe.

Si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal autonome, non par la simple gestion de moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la libre administration des collectivités territoriales en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local. Cependant, au-delà de cette question, c'est bien aussi celle de la manière de gouverner les sociétés complexes, autrement dit décentralisées et diversifiées, qui se trouve posée.

Or, la décentralisation n'apparaît plus aujourd'hui comme la voie royale de sortie de crise. La situation actuelle est à l'inverse des certitudes qui nourrissaient la mise en œuvre de la décentralisation au cours des années 1980. Au fil du temps, et en liaison avec l'accroissement des déficits et de l'endettement publics, l'autonomie fiscale des collectivités locales, voire leur autonomie financière, a été progressivement remise en question. Cette revanche du central sur le « local » n'a pas seulement été liée à la préoccupation volontariste de rationaliser le système financier local au nom de la maîtrise des dépenses publiques. L'autonomie financière des collectivités territoriales était déjà fragilisée depuis longtemps par plusieurs facteurs, notamment les politiques d'allègement de l'impôt local décidées au niveau national et pratiquées depuis de nombreuses années au même moment où tendaient à s'accroître les besoins, sans compter le problème posé par l'assèchement du crédit. En bref une mécanique était déjà en marche depuis longtemps qui ne pouvait qu'amener à poser à terme la question de sa cohérence avec le principe de la décentralisation et l'existence de pouvoirs locaux. C'est paradoxalement dans un contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué sur le terrain constitutionnel l'ancrage fiscal de l'autonomie financière locale ; ce qui dans un premier temps, on l'a dit, a pu faire penser à un renouveau de l'autonomie fiscale locale. En réalité la réforme n'a constitué ni un coup d'arrêt ni une alternative au processus tendant à substituer des dotations aux impôts locaux. Elle a au contraire confirmé une logique tendant à dissocier deux types d'autonomie : l'autonomie de gestion des ressources locales et une autonomie fiscale locale perdant progressivement sa substance. Le Conseil constitutionnel dans un second temps a très clairement dissocié l'autonomie fiscale, qu'il récuse, de l'autonomie financière, dont il reconnaît le principe, en considérant « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »²⁰. En fait, la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finance pour 2010 n'a fait que poursuivre cette évolution.

On peut également se demander si après l'autonomie fiscale, le même phénomène ne risque pas maintenant de concerner l'autonomie de gestion. En effet, dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques locales et plutôt que d'imposer une norme de dépenses aux collectivités territoriales, l'État a choisi d'agir sur leurs ressources en s'efforçant de stabiliser le montant de la plupart des

20. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

dotations. Cette solution qui avait été préconisée par le rapport Carrez-Thénault²¹ et décidée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014²² semble vouée à se pérenniser²³. Poursuivant une voie de réduction des dépenses publiques locales déjà bien amorcée et pointée du doigt dès 1986 par le rapport Feuilloley-Raynaud²⁴, elle conduit à s'interroger sur la pérennité de l'autonomie de gestion.

Ainsi, la réforme de 2003/2004 n'a constitué ni un coup d'arrêt ni une alternative au processus engagé depuis plusieurs années qui tend à réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales en faisant progressivement disparaître par pans entiers les principaux impôts locaux et en leur substituant des compensations vouées à se transformer en dotations. Elle a au contraire confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance. *La suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 n'a fait que poursuivre cette évolution dont elle constitue une étape nouvelle.* Au total, c'est un nouveau système financier local qui prend forme sur la base d'un partage du pouvoir fiscal différent entre l'État et les collectivités locales, mais également entre collectivités locales.

En fait, la question de l'autonomie financière locale qui est aujourd'hui posée n'est pas un simple avatar de l'histoire des finances locales, elle est majeure. Elle n'est pas seulement technique, ni seulement économique ou financière. Elle est avant tout politique. Elle concerne l'organisation de l'État et la place que l'on entend lui donner dans la société.

§ 3. La maîtrise des finances locales et la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne

780. Le phénomène sans doute le plus déterminant dans les transformations des finances publiques des trente dernières années est le développement d'une culture financière nouvelle, une culture marquée aux coins du libéralisme économique, ayant le souci de la maîtrise des dépenses publiques et plus encore de la rationalisation de la gestion.

Cette culture a été en grande partie portée, on pourrait même dire forgée, par les normes et la logique de la construction de l'Union européenne. C'est surtout l'Union économique et monétaire (UEM) qui a constitué *le creuset des transformations fondamentales du système financier public* qui se sont produites ces dernières années. On pense bien entendu aux *engagements pris de respecter*

21. Rapport sur la maîtrise des dépenses locales dans le cadre de la conférence sur les déficits publics (20 mai 2010).

22. Selon ce texte, les crédits alloués aux collectivités locales dans le cadre des prélèvements sur recettes (excepté ceux concernant le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ainsi que ceux figurant à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont gelés au niveau de 2010.

23. Cf. les orientations récemment exprimée par le gouvernement actuel.

24. Rapport, en date du 10 juillet 1986, demandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua.

des règles de conduite qui procèdent de ce que l'on qualifie de « discipline budgétaire ».

Cette discipline s'entend en premier lieu, du respect d'un certain nombre de critères financiers, tels que la limitation de l'endettement public ainsi que du déficit public, voire même la réalisation de l'équilibre budgétaire.

Elle conduit en second lieu, à ***une approche globale, voire même consolidée***, des finances publiques, entendues comme un tout qui comprend les finances de l'État, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. En effet, selon l'article 2 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « on entend par public ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale »²⁵. Cette approche qui ne sépare pas de manière étanche les différents secteurs des finances publiques conduit ainsi à admettre que des compensations puissent s'établir entre les différentes composantes, ou encore que le fléchissement de l'une d'elles est susceptible d'affaiblir l'ensemble interdépendant qu'elles forment, autrement dit d'empêcher par exemple de satisfaire aux engagements pluriannuels pris dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Et l'on pense inévitablement ici au « danger potentiel » de « dérapages » que peuvent représenter des milliers de collectivités locales dont les disparités de richesses, de population, de superficie n'ont d'égale que la diversité de pouvoirs de décision qu'elles représentent.

Afin de répondre à un tel risque, que l'on qualifie de ***risque systémique***, on peut ainsi être tenté d'instituer un contrôle central réduisant ou supprimant l'autonomie financière locale, ce qui renvoie immédiatement sinon à une remise en cause de la décentralisation, du moins à une conception autre de celle-ci, on pense à celle qui distingue ***autonomie de gestion et autonomie de décision***. En toute hypothèse, la problématique à résoudre est d'ordre politique, elle concerne finalement l'équilibre des pouvoirs au sein d'États appartenant à des régions économiques et monétaires dotées d'un système de surveillance multilatérale, ce qui est le cas de l'UE²⁶. Mais si dans ce cadre, la régulation du réseau financier local peut s'entendre de diverses manières, le choix qui est fait demeure quant à lui toujours d'essence fondamentalement politique.

25. On relèvera que cette conception n'est pas véritablement nouvelle car c'est déjà ainsi que raisonnaient les auteurs du rapport *Vivre ensemble* en 1976 : « L'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale ont tous trois pour mission de rendre aux Français des services. Les trois familles... ont pour trait commun d'être financées par l'argent public... La situation financière de chacun est donc obligatoirement liée à celle des deux autres et au prélèvement total demandé à la nation-contribuable ». Il était ajouté que la réforme des finances locales et de l'État impliquait les finances sociales.

26. Cf. Michel Bouvier, « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique » ; in *RFFP* n° 74-2001.

§4. Autonomie de gestion et autonomie de décision

781. Partons de l'objection politique fondamentale : est-il judicieux ou non de conférer un pouvoir fiscal étendu aux collectivités locales sachant que tout pouvoir fiscal concurrent à celui de l'État est peut-être susceptible de provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités ?

On sait que dans l'Histoire c'est en se construisant comme l'attribut d'un pouvoir universel que la fiscalité a permis la construction des États les plus solides. Or, si l'on y regarde de près, l'on peut parfois lire les prémisses d'une sorte de dérive vers un néo-Moyen Âge fiscal au sein des sociétés contemporaines²⁷.

Par ailleurs, il faut aussi le souligner, le pilotage d'un système local aussi diversifié et complexe que le système actuel est rendu de plus en plus difficile au fur et à mesure que s'accroît l'autonomie des acteurs, la multiplication, l'enchevêtrement, voire même l'opacité de leurs rapports.

Au total et d'un point de vue général, le problème essentiel auquel se heurte la question de l'autonomie fiscale des collectivités locales est bien celui de la *complexification d'un système administratif et politique qui se décentralise* et qui, par conséquent et surtout s'il dispose de moyens financiers suffisants, ne peut que se diversifier et connaître ainsi une accentuation forte du foisonnement qui déjà le caractérise. Et c'est bien la *maîtrise d'une telle complexification* qui est tout à fait majeure, sachant que des réponses qui y seront données dépendent l'évolution en profondeur et la configuration future des institutions.

Il faut souligner que *l'observation des réformes menées en matière de fiscalité locale met en évidence que celles-ci ne cherchent pas, face à la complexification du milieu local, à instituer un réseau diversifié de lieux et de procédures de contrôle ; ces réformes vont au contraire dans le sens d'une régulation par le haut, d'un contrôle central visant à programmer dans le temps les finances locales.*

Une telle évolution qui, en limitant l'autonomie fiscale locale, restreint la variété des ressources autonomes de financement, rend les collectivités locales nécessairement dépendantes des stratégies de leur principal bailleur de fonds que devient l'État. Elle aboutit à renforcer la capacité de régulation de *celui-ci, qui pourrait redevenir l'organe supérieur de contrôle qu'il était autrefois sauf à instituer une nouvelle forme d'intégration des composantes du secteur public, autrement dit un nouveau développement polycentrique.*

Il en résulte que chaque fois que se pose la question de la réforme fiscale, c'est bien au premier chef dans la perspective du *pouvoir fiscal* que celle-ci doit être analysée.

À cet égard, il est d'abord indispensable, il faut de nouveau le souligner, de ne pas confondre autonomie de gestion financière et autonomie de décision fiscale. Des confusions sont faites en effet sur le sujet qui tendent à assimiler autonomie de décision en matière de gestion financière et autonomie de décision fiscale. On veut dire par là que des transferts financiers de l'État

27. Sur ce point, cf. Michel Bouvier, *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*, 11^e éd., LGDJ, coll. Systèmes, 2012.

(dotations ou produit partagé ou transféré d'impôts d'État), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent d'effectuer des choix, et en particulier de gestion, mais ils ne donnent pas un réel pouvoir de décision, ce dernier ne pouvant résulter que d'une maîtrise au moins relative des sources de financement *telles que l'emprunt mais surtout la fiscalité, qui est la véritable mesure du degré d'indépendance.*

En d'autres termes, la question qui se pose est celle de savoir *si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités locales lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal.* Ou bien encore, *l'autonomie fiscale locale est-elle devenue anachronique* dans un monde globalisé et concurrentiel au sein duquel la compétitivité et la capacité des acteurs à se développer est liée à l'appartenance à des États forts, performants, ayant résolu le problème de l'intégration de leurs diversités ?

C'est bien sur ce dernier terrain, celui d'une autonomie financière conditionnée ou non par l'existence d'une certaine autonomie fiscale, et prenant acte que les collectivités locales ne sont plus de simples espaces de gestion depuis de nombreuses années, que se joue l'avenir de la décentralisation. Les élus locaux ne se bornent plus, en effet, à s'efforcer d'offrir des services et tâcher de satisfaire ainsi les besoins de leurs administrés. Ils ne sont plus seulement comme autrefois des bâtisseurs et des gestionnaires. Depuis ces trente dernières années, ils sont devenus aussi des décideurs, confrontés à savoir faire des choix en dépenses comme en recettes. C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle la plus ou moins grande autonomie fiscale est devenue au fil du temps l'élément crucial du débat relatif à la libre administration des collectivités territoriales.

En d'autres termes, s'il est certainement indispensable de reconsidérer le système fiscal local voire même d'aller jusqu'à la suppression de certains des impôts qui le composent, cela n'implique pas pour autant qu'il faille lui substituer un total financement par l'État.

§ 5. La régulation du système financier public : condition nécessaire de l'autonomie financière locale et de l'acte II de la décentralisation

A L'acte II de la décentralisation participe de la réforme financière de l'État

782. Lorsqu'a été institué l'acte II de la décentralisation (2003) celui-ci a suscité un certain nombre de craintes qui peuvent se regrouper en deux grandes catégories : des craintes d'ordre politique exprimant la peur d'un démembrement de l'État ; des craintes d'ordre plus directement financier relatives au risque d'une explosion des impôts locaux liée à l'extension des compétences des collectivités territoriales prévue par la loi relative aux responsabilités locales.

Or, ces inquiétudes pourraient se révéler fondées si la mise en place du nouveau dispositif continuait à se faire selon les mêmes voies et avec les mêmes schémas de pensée que ceux de la première décentralisation.

Sur le plan de l'analyse, il faut d'abord souligner que l'argument selon lequel l'objectif de cette nouvelle décentralisation aurait été purement budgétaire dans le sens où il viserait à faire supporter aux collectivités locales une partie des dépenses de l'État n'est pas totalement recevable dans le contexte contemporain. S'il pouvait se soutenir lors des premières lois de décentralisation en 1982/1983, il en va différemment aujourd'hui. Il y a près de trente ans, en effet, sans la crise financière de l'État, il n'y aurait certainement pas eu le mouvement de décentralisation qui s'est développé depuis un peu partout dans le monde. L'urgence était alors que l'État se désengage et la peur d'une explosion des impôts locaux ne s'exprima pas. On dénonçait pourtant volontiers depuis longtemps la crise des finances des collectivités locales. Il allait par ailleurs de soi que de nouvelles compétences sous-entendaient la nécessité de ressources supplémentaires et par conséquent à terme une augmentation des impôts locaux, qui est d'ailleurs intervenue quelques années plus tard. Malgré cela, le consensus autour de la décentralisation, au demeurant amorcé dès la fin des années 1970, fut général.

Aujourd'hui, le contexte est très largement différent. *Depuis trente ans, le système local s'est considérablement modifié, sa nature n'est plus la même non plus que son environnement interne et externe.*

En ce qui concerne son environnement interne, il convient de souligner que s'est développée une professionnalisation de la gestion des collectivités locales qui permet une maîtrise et un contrôle des finances que l'on ne pouvait qu'espérer au début des années 1980, mais dont on pouvait déjà voir les prémices il y a trente ans, comme on l'a dit précédemment. Un processus de responsabilisation financière a en effet débuté il y a une trentaine d'années, à un moment où il devenait perceptible que, face à la crise financière de l'État, il était certes indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques, mais également d'aller plus loin en responsabilisant les acteurs publics et en premier lieu les acteurs locaux.

C'est alors qu'a commencé à se développer au niveau local *la préoccupation de mieux gérer*, de mieux contrôler la gestion en particulier en faisant appel à des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements). Il est à relever que cette logique de responsabilisation ancrée dans celle du management se retrouve maintenant à l'identique dans le processus de réforme financière engagé pour l'État central avec la LOLF. Une telle logique est en effet l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. Aujourd'hui, c'est le cœur de l'État qui est concerné, ce sont les ministères et leurs administrations qui se trouvent placés dans une logique de responsabilisation en chaîne. Les mêmes procédures que celles en vigueur dans le secteur local sont utilisées, telles la globalisation des crédits, la comptabilité d'exercice... *Le processus de modernisation est par conséquent général et continu.* Il s'étend sur la durée et concerne tout autant les collectivités locales que l'État.

On ajoutera que s'il ne fait aucun doute qu'il faut améliorer la gestion locale en y adaptant certains dispositifs de la LOLF, notamment ceux qui vont dans le sens d'une culture de la performance, *il est certainement tout aussi indispensable de tirer les leçons des expériences menées par les collectivités territoriales depuis une trentaine d'années*. On peut même avancer que nombre de collectivités territoriales sont devenues de véritables laboratoires d'idées en matière de gestion publique.

Il faut voir là autant de facteurs favorables au développement d'une *logique de responsabilité s'appuyant sur une culture de résultat*²⁸ qui devrait, sous l'impulsion de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, irriguer l'ensemble du secteur public dans les années à venir. Pour tous ces éléments, on doit considérer que le nouveau processus de décentralisation qui s'amorce ne constitue pas une simple réponse à une crise financière de l'État. *Il participe plus exactement d'une réforme financière de l'État, qui nécessite une réorganisation du secteur public dans son ensemble, de ses structures et de sa gestion*. Certes, la cause demeure bien financière mais elle ne repose pas sur des objectifs identiques.

B Les finances locales « au cœur de toutes les réformes »

783. Comme le note le rapport Balladur, la question des finances locales est « au cœur de toutes les réformes ». Quelques indications suffisent à le montrer, notamment l'effet de ciseau entre les dépenses et les recettes. En effet, alors que les dépenses des collectivités locales, comme le relève le rapport, « représentent quelque 20 % de l'ensemble de la dépense publique et ont crû plus vite que la richesse nationale au cours des vingt dernières années, notamment du fait des transferts de compétences opérés par l'État, les ressources propres de ces collectivités ne permettent de financer ces dépenses que de manière incomplète quand bien même la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités locales ». Énonçant les principaux maux dont souffrent les finances locales, – « augmentation de la dépense, excès des financements croisés, incertitudes sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, interrogations sur les conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle » – le rapport Balladur ajoute, s'agissant des remèdes à y apporter, que « toutes ces questions appellent des réponses claires ». Toutefois, et malgré l'importance que ce rapport²⁹ attache aux finances locales, ces dernières n'en constituent pas l'élément central. Comme d'ailleurs le rapport Krattinger/Gourault³⁰, le rapport Balladur inscrit en effet à juste titre la réforme financière dans le cadre d'une réforme plus vaste, celle des institutions territoriales, et ce à la différence de récents rapports plus centrés sur la réforme des finances des collectivités territoriales³¹.

S'ils diffèrent par leur objet, il n'en reste pas moins que tous ces rapports présentent un point commun en intervenant à un moment où l'avenir du secteur

28. Cf. n° 107-2009 de la Revue Française de Finances Publiques : *La LOLF et les collectivités locales*.

29. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales (mars 2009).

30. Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale (Sénat, mars 2009).

31. Cf. les rapports Richard, Valletoux, Lambert, Fondafip et les propositions AMF/ADF/ARF.

local est plus que jamais lié aux évolutions du système financier public. On pense tout particulièrement aux **conséquences de la crise actuelle**, et des réponses qui lui sont données, sur les finances de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. S'agissant du pouvoir financier local on peut présumer qu'il fera l'objet de certaines adaptations. Des précédents existent. La crise de l'État Providence de la fin des années 1970 fut par exemple, on l'a dit, à l'origine de l'évolution vers une responsabilisation financière des collectivités locales et plus largement vers une poussée décentralisatrice, les finances locales ayant été appréhendées alors comme l'une des réponses à la crise parmi les plus adéquates. Marquée par un « retrait » de l'État d'autant plus singulier qu'il succédait à une tradition forte d'interventionnisme étatique³², cette période est aussi celle qui parallèlement a connu **un fort engouement pour un pouvoir local doté d'une réelle autonomie financière**, notamment fiscale. Le « système communal »³³ qui fut alors porté aux nues apparaissait comme une solution particulièrement pertinente pour sortir l'État et l'économie de leurs difficultés.

Or, aujourd'hui, la tendance est plutôt inverse comme on l'a vu. On assiste à une évolution qui va dans le sens d'un renforcement de la fonction de pilotage du système financier public par l'État, l'objectif étant de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier.

Il apparaît désormais que **l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une bonne gouvernance financière publique entendue d'une façon globale.** C'est donc à nouveaux frais que se pose la question de la maîtrise des dépenses publiques locales avec en toile de fond, la simplification des circuits financiers locaux et, éventuellement, la mise en place d'une norme de dépense pour les collectivités territoriales, une proposition qui revient périodiquement depuis le rapport Feuilloley-Raynaud qui préconisait déjà, en 1986, de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour les dépenses locales ; selon ce rapport ces normes pouvaient être soit impératives, soit indicatives sachant que c'était plutôt la seconde solution qui était soutenue avec néanmoins une sanction pour dépassement (sous forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement ou de son augmentation dans le cas où la collectivité se trouverait en dessous de la norme)³⁴. Dans la même lignée, le rapport Balladur ne se montre pas favorable à un dispositif contraignant ; il estime plus judicieux de « définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale » qui ne serait qu'un simple « point de repère »³⁵.

32. Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, « *La fin des jacobins ?* », in *Revue POUR* n° 64-1979.

33. Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal*, LGDJ, 1980 (préface de Pierre Lalumière).

34. Le rapport avait été demandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua, et lui fut remis le 10 juillet 1986. Il partait du constat que les dépenses locales évoluaient plus vite que celles de l'État, elles passaient de 8,10 % du PIB en 1973 à 10,67 % en 1983. Le constat mettait également en évidence le coût de plus en plus élevé des compensations d'exonérations et dégrèvements dont la charge était passée de 4,7 milliards de francs en 1979 à 24,5 milliards en 1985. Sur ces questions et plus généralement sur la situation des finances locales dans les années 1980 cf. M. Bouvier, *Les finances locales*, LGDJ ; 1^{re} édition, 1992.

35. Proposition n° 14 du rapport Balladur.

Autrement dit, et dans ce contexte, *il ne s'agit pas d'opposer l'État aux collectivités locales* mais plutôt d'adopter une conception intégratrice. Exclure l'État, ce serait menacer l'unité de la société, risquer l'éclatement et l'entrée dans un néo Moyen Âge. Exclure les collectivités locales, ce serait le retour au centralisme et à la rigidité alors que la souplesse des institutions est plus que jamais nécessaire au sein d'un monde instable et fluctuant. *C'est pourquoi, à notre sens, des territoires, par exemple les régions, devraient devenir des espaces d'intégration, des lieux de cohérence privilégiés des actions de l'État et des collectivités locales.*

C Généraliser un principe de responsabilité et d'évaluation de l'action

784. Dans le contexte actuel il est nécessaire de placer *un principe de responsabilité et d'évaluation de l'action* au centre de tout projet nouveau de décentralisation.

Aujourd'hui, *c'est bien la question de la responsabilisation du système politique et administratif dans sa totalité qui est posée et celle-ci concerne aussi bien l'État que les collectivités locales.* Il ne s'agit donc pas de se limiter au seul problème du transfert de compétences matérielles, même si celui-ci est essentiel. *Il s'agit également de savoir définir quelle est l'étendue du pouvoir financier que l'on entend donner aux collectivités locales.*

À cet égard, si l'on s'en tient au fait que l'autonomie financière locale *suppose une association de l'autonomie de gestion et de l'autonomie fiscale* il serait pour le coup irresponsable de ne pas se soucier de la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer une cohérence aux décisions fiscales prises par les diverses collectivités locales, par l'État et par les organismes de sécurité sociale. *Le risque d'augmentation simultanée de la pression des divers impôts, ainsi que d'un néo-Moyen Âge fiscal auquel nous avons fait allusion précédemment, est bien réel si une coordination n'est pas instituée entre ces différents décideurs. Il est indispensable que le système fiscal soit globalement cohérent : c'est là une condition essentielle pour que la diversité et la complexité du système n'évoluent pas vers le désordre, le chaos et l'implosion.*

D Une nécessité : un dispositif de pilotage d'un système financier public complexe

785. Le problème de fond qui reste à résoudre aujourd'hui n'est pas directement financier ; il est d'organiser et d'assumer le pilotage d'un système complexe ainsi que d'éviter un développement incontrôlé de celui-ci.

Du point de vue des finances publiques, il est indispensable que fonctionne un organe paritaire réunissant des représentants de l'État et des collectivités locales ayant pour tâche de réguler par la concertation les évolutions des ressources et des dépenses publiques, les péréquations à instituer et ce dans le temps et dans l'espace ; sachant qu'il est inévitable que les impôts locaux augmentent si l'on accroît les responsabilités des collectivités locales et qu'il convient donc de veiller au risque d'une augmentation parallèle des impôts

d'État. Dans la mesure où le développement d'une société diversifiée et unifiée nécessite une organisation relativement complexe, celle-ci devrait faire préalablement l'objet d'expérimentations qui pourraient être menées dans le cadre des régions. Il pourrait y être institué un *lieu de régulation associant, sous la forme d'un conseil régulièrement réuni, les institutions régionales concernées et les représentants de l'État*. Cette structure aurait pour tâche de coordonner, d'harmoniser, voire de négocier de manière pluriannuelle les évolutions envisagées, tant en ce qui concernerait les « libertés fiscales » des conseils de région que les politiques financières générales relatives aux dépenses et aux ressources.

Cette logique de pilotage, qui relève d'un *mode systémique de régulation* s'avère d'autant plus indispensable que la loi relative aux responsabilités locales accroît considérablement la complexité du système territorial.

En effet, les transferts de compétences qui résultent de ce texte nécessitent une grille de lecture et de conduite du changement permettant non seulement de clarifier le nouveau dispositif – qui, s'il était laissé en l'état parviendrait à un degré jusqu'alors jamais atteint de complication – mais également de s'assurer que le nouveau partage des fonctions (transports, routes, action sociale, logement etc.) se fait avec des compensations financières suffisantes de l'État et sans une explosion de la fiscalité nationale ou locale.

On ajoutera qu'une telle direction serait significative d'une volonté de l'État de gouverner autrement, c'est-à-dire de *prendre à bras-le-corps la question de la maîtrise du développement de sociétés complexes*.

La Conférence nationale des finances publiques qui avait été instituée en 2006 (cf. *supra*, n° 26) pouvait apparaître à cet égard comme un dispositif adéquat mais elle est demeurée une manière par trop limitée de réguler le système financier public d'autant qu'elle concernait exclusivement la dépense publique. Il convient toutefois d'encourager ce type d'initiative qui ouvre la voie à une autre façon de conduire les politiques financières publiques et qui est significative d'une volonté de l'État de gouverner autrement, c'est-à-dire de *prendre à bras-le-corps la question de la maîtrise du développement de sociétés complexes*. La mise en place de la Conférence nationale des finances publiques (CNFP) a constitué un premier pas dans cette voie mais il reste encore un long chemin à parcourir avant que ne soit institué un véritable lieu de régulation concertée des dépenses et des recettes publiques. *Tant qu'une telle institution ne sera pas mise en place, il sera vain de penser réformer les finances locales en général et la fiscalité en particulier*.

Par ailleurs, une clarification des fonctions de l'État et des collectivités locales, eu égard à l'ensemble des politiques publiques, devrait conduire à *s'interroger sur la pertinence d'une clause générale de compétence applicable à toutes les collectivités territoriales*, trop souvent source d'opacité, de double emploi et de coûts supplémentaires³⁶.

Ainsi, les réformes et les normes financières et fiscales doivent nécessairement s'inscrire et se développer dans un cadre de décision et de gestion nouveau, *global et partenarial*. Ce sont autrement dit de nouveaux rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales qui doivent être inventés à peine de perdre le contrôle du système financier public.

36. Cf. le rapport Lambert, *op. cit.* ; cf. également le rapport présenté par Pierre Richard, « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006.

En fait, c'est nécessairement dans un contexte général d'une rationalisation globale et d'une maîtrise partagée des dépenses et des recettes publiques entre les acteurs concernés qu'il convient de repenser la gestion publique en général et celle des finances locales en particulier.

E La nouvelle gouvernance locale suppose des décisions financières publiques cohérentes

786. Le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'État. S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine dont la complexité s'est considérablement accrue depuis ces trente dernières années. Il est un fait aisément observable qui est celui d'une démultiplication du pouvoir financier amplifiée par une percée de ce pouvoir hors des frontières de l'espace public. Autrement dit, dans ce nouveau contexte, et pour répondre certes à l'impératif de transparence mais également maintenant de cohérence des finances publiques on est conduit à s'interroger sur le périmètre du champ public³⁷. À cet impératif vient immédiatement s'associer un second, celui de parvenir à restituer une image globale, non pas centralisée mais intégrée, c'est à dire respectueuse de la singularité et de l'autonomie relative de chaque entité, de l'ensemble des comptes publics comme des décisions prises en amont³⁸, c'est-à-dire des budgets publics.

Il résulte de cette évolution que l'on est face à un ensemble composite complexe non seulement opaque mais qui laisse douter de sa cohérence globale et par conséquent de la capacité à le piloter. Or, à un moment où une stratégie financière s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société il est crucial de mettre en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des décisions. Mais il ne s'agit pas d'en revenir à l'État centralisé, vertical et quasiment caricatural, que la France a autrefois connu ; il ne s'agit pas non plus de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néoféodalité. La voie est donc étroite car elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité³⁹. Aussi, à travers ces enjeux centrés sur la cohérence des finances publiques, au stade de la prise de décision comme de l'exécution, *c'est la pérennité du couple démocratie et bonne gestion qui est concerné.*

Or, *l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier.* Ou plutôt, elle ne prend pas en compte le fait que ce pouvoir se diffuse au sein de ces différents pouvoirs sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire qu'en fait le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Et sa démultiplication engendre une paralysie de ces derniers qui se solde par une incapacité à juguler la crise des finances publiques. C'est par conséquent, à

37. Cf. « Éditorial », *Revue française de finances publiques*, n° 119.

38. Cf. les deux rapports publiés par FONDAFIP sur ce point : www.fondafip.org

39. Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité cf. M. Bouvier, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986.

notre sens un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public. Certes, aucun texte juridique ni aucun dispositif gestionnaire ou institutionnel construits ne répondent directement à ce besoin. Toutefois, les prémisses d'une telle évolution sont déjà présentes. Une sorte de cohérence encore « aventureuse »⁴⁰ est bien déjà là, elle a pris naissance il y a quelques décennies et sa croissance semble s'accélérer ces dernières années.

En effet, cette réflexion, qui s'est posée initialement avec la montée en puissance de la décentralisation au début des années 1980, s'est poursuivie ensuite avec le développement de la communauté européenne jusqu'à prendre une forme juridique avec le traité de Maastricht (1992). Plus récemment, selon la même approche et depuis la révision de 2008, la Constitution, dans son article 34, évoque « les orientations pluriannuelles des finances publiques ... définies par des lois de programmation (qui) s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Dans le même sens le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive le 8 novembre 2011 déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁴¹. Selon ce texte, on l'a vu, les États membres sont tenus de mettre en place d'ici le 31 décembre 2013 « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires »⁴².

787. De son côté, et dans la lignée du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁴³ centre son dispositif sur les administrations publiques, entendues au sens de Maastricht. Cependant, force est de dire qu'il y a là une forme de quiproquo. En effet, si la loi désigne expressément les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, les budgets locaux n'apparaissent pas. Certes il n'existe ni loi de financement et *a fortiori* ni loi de finances des collectivités locales, les principes constitutionnels de libre administration et

40. Selon l'expression de R. Caillois, *Cohérences aventureuses*, Gallimard, 1976.

41. Directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

42. Un dispositif repris dans le cadre de l'article 6 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques ».

43. Article 1^{er} : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles. Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques ».

d'autofinancement des collectivités territoriales s'opposant à toute forme d'hégémonie financière de l'État.

Néanmoins, la nécessité de consolider les comptes publics dans une même loi de finances de l'État est explicitement admise dans la mesure où selon l'article 8 de la loi organique, « *la loi de règlement* comprend un article *liminaire* présentant un *tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques* résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte ». Il faut le souligner, il ne s'agit pas ici d'une simple information annexée à la loi de règlement mais bien d'un article à part entière de cette loi et plus encore « liminaire », ce qui, à notre sens lui confère une importance supplémentaire. Ainsi, un tel tableau de synthèse suppose un alignement des administrations publiques sur des normes harmonisées. Par ailleurs la logique est encore renforcée par le fait que doit être indiqué dans l'exposé des motifs « si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

Ainsi, c'est à une présence/absence des budgets locaux que l'on a à faire.

L'impératif de cohérence des politiques financière publiques se trouve confronté à une construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres exigences et en vient à forcer cette construction voire à la provoquer. On l'a deviné, on est là face, une fois encore, à la question très controversée de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Faute d'accepter de poser clairement la question de la cohérence des finances publiques dans le contexte qui est le leur aujourd'hui, l'on est conduit à produire des textes juridiques sinon ambigus pour le moins embarrassés. Plutôt que d'emprunter des chemins difficiles car tortueux, mieux vaudrait en débattre clairement.

Il s'agit maintenant de bâtir un ordre des autonomies organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal, et de rompre ainsi avec des pesanteurs de toutes sortes et particulièrement avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines.

Sous-partie II

Les ressources des collectivités locales

788. Quatre catégories d'acteurs fournissent des ressources aux collectivités locales :

- le contribuable qui paie l'impôt ;
- l'État qui subventionne ;
- le client qui paie le prix du service rendu ;
- l'institution financière qui prête.

Selon l'importance de ces diverses ressources dans leur budget, les collectivités locales sont plus ou moins dépendantes des stratégies de ces différents acteurs.

Chapitre 1

Les impôts locaux

789. Comme l'État, les collectivités territoriales ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Toutefois leur pouvoir fiscal est limité puisqu'il ne s'étend pas jusqu'à la capacité de décider de la création, de la modification ou de la suppression d'un impôt. La matière est du domaine parlementaire en vertu de la Constitution de 1958 qui donne au Parlement compétence pour fixer les règles relatives à l'assiette, au taux, et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, avec également un champ dans lequel intervient le pouvoir réglementaire¹.

Le pouvoir fiscal des collectivités locales s'entend de la possibilité qui leur est donnée de voter le montant des impôts locaux, voire même les taux des impositions, dans le cadre des limites fixées par la loi et précisées le cas échéant par des mesures réglementaires. Une telle capacité en matière fiscale n'est, il est vrai, pas négligeable. Les ressources fiscales, à la différence de l'emprunt, sont définitives. Elles sont également relativement autonomes. Elles constituent enfin une garantie d'autonomie pour les collectivités vis-à-vis des institutions financières et étatiques.

La fiscalité locale se compose d'impôts directs et indirects. Les premiers représentent les trois quarts de l'ensemble avec parmi eux, quatre taxes qui s'en détachent (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties en formant à elles seules plus de 90 % du produit de la fiscalité directe) sachant que la taxe professionnelle a été remplacée depuis le 1^{er} janvier 2010 par un nouvel impôt qualifié de « *contribution économique territoriale* »².

Il faut souligner que si les débats autour de la réforme de la fiscalité locale sont récurrents depuis des décennies, ils se sont particulièrement accentués dans la période récente³ pour finalement aboutir à la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances initiale pour 2010, ce qui pose, on le verra, *la question fondamentale de la nouvelle gouvernance fiscale locale* et au-delà, celle de la gouvernance financière locale.

1. Cf. notamment J.-L. Guïèze, *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, LGDJ, 1974.

2. Composée d'une « cotisation foncière des entreprises » et d'une « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ».

3. Cf. le Rapport du Conseil économique et social (rapport présenté par Philippe Valletoux) : « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » (décembre 2006). Cf. également le rapport présenté par l'AMF, l'ADF et l'ARF : « Pour une réforme du système fiscal local » (novembre 2007).

Cette réforme conduit à envisager sous un angle nouveau le thème également récurrent de *l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*⁴. Le sujet est en effet crucial tant il est lié aux représentations et aux constructions qui se sont succédé non seulement depuis que la décentralisation a été instituée mais aussi depuis qu'elle est l'objet de réflexions et de débats. Car si le « local » a pu un temps prendre sa revanche sur le « central » – il l'a notamment fait à la faveur de l'essor de son pouvoir fiscal – cet essor a toutefois été stoppé à partir de la seconde moitié des années 1980 par des mesures visant à alléger la charge pesant sur les contribuables et tout particulièrement sur les entreprises. *Ce faisant, la révision constitutionnelle de 2003 qui a pu apparaître comme la marque d'un renouveau de l'autonomie fiscale n'était déjà plus en mesure d'aller à l'encontre d'un mouvement de fond allant dans le sens d'une perte de substance du système fiscal local.* La récente réforme de la taxe professionnelle ne fait que prendre acte et poursuivre une évolution qui s'étale, on l'a dit, sur plus de deux décennies.

Ainsi, d'une manière générale, et à bien des égards, *les débats fiscaux actuels sont révélateurs d'une part du processus de réforme de l'État qui s'est mis en marche depuis la seconde moitié des années 1970, d'autre part, de l'inadaptation de notre système fiscal aux réalités du XXI^e siècle.*

On l'a compris l'enjeu fiscal local est d'importance ; non seulement il concerne la distribution des pouvoirs au sein de l'État mais il conduit à *s'interroger sur la refondation d'un système fiscal général dont les raisons d'être relèvent de contextes économiques, sociaux, politiques, largement différents de celui d'aujourd'hui.* Il conduit aussi, très certainement, à reconsidérer la question de la justice fiscale et à prendre position au regard des différentes grandes conceptions de l'impôt qui découlent des théories de l'impôt-échange et de l'impôt solidarité⁵.

Section 1

Les impôts directs locaux

790. Les impôts directs locaux constituent l'une des ressources principales de l'ensemble des collectivités territoriales. L'on s'attachera ici à décrire le fonctionnement des quatre principales taxes, les autres impôts directs étant étudiés dans un second paragraphe, avec la fiscalité indirecte.

4. Cf. sur ce point *supra*, n° 781.

5. La théorie de l'impôt-échange ou impôt-prix, *impôt-assurance* ou *impôt-contrepartie* conçoit l'impôt comme *le prix payé par le contribuable* pour les services que lui apporte l'État. En réaction à cette théorie s'est développée, à la fin du XIX^e, celle de *l'impôt-solidarité* qui considère l'impôt comme *un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social fondé sur l'idée de solidarité.* Pour une présentation détaillée de ces notions, cf. M. Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 11^e édition. LGDJ, 2012.

§ 1. Historique et évolution

791. Parmi les critiques faites à la fiscalité locale, l'une d'entre elles revient systématiquement, à savoir *l'archaïsme* d'un système qui prend racine dans la Révolution française. En effet, les impôts directs locaux, avant de constituer la ressource fiscale principale des collectivités territoriales, avaient été conçus comme des impôts d'État par la Constituante. Ce n'est que lorsque l'État s'est doté d'une fiscalité plus adaptée à la vie économique moderne que ces impôts ont été transférés aux collectivités locales.

Après avoir décidé de l'abolition des privilèges (4 août 1789), la Constituante va s'attacher à mettre en place une fiscalité plus conforme aux principes qui sont les siens et notamment celui de l'égalité. On était désireux d'imposer l'ensemble des citoyens sans considérer l'appartenance à tel ou tel ordre ; on voulait également supprimer les impôts indirects source d'iniquités pour leur substituer des impôts directs.

L'atmosphère intellectuelle était par ailleurs largement dominée, en ce qui concernait la vie économique, par les thèses des physiocrates. Ceux-ci ayant défendu l'idée que la source de la richesse résidait dans le foncier, en avaient déduit logiquement que l'impôt devait être unique et donc frapper la seule propriété foncière. « C'est la propriété qui seule est chargée de la contribution et le propriétaire n'est qu'un intermédiaire qui l'acquitte pour elle » est-il précisé dans l'instruction générale de 1790 relative à l'impôt foncier.

Une telle approche de la réalité économique si elle se justifiait au regard de l'état de la France de l'époque, allait devenir complètement obsolète avec le développement de l'économie industrielle. Le choix fiscal fait par les Révolutionnaires avait été d'asseoir l'impôt en priorité sur le foncier et de ne taxer que faiblement les revenus du travail et des valeurs mobilières. De plus il avait été mis en place des impôts indiciaires afin d'éviter tout procédé inquisitorial de la part du fisc ainsi que toute forme d'arbitraire. En taxant ce qui se voyait, on pensait ainsi éviter des recherches susceptibles de donner lieu à des abus, comme on recherchait également à décourager la fraude fiscale.

Le passage à l'économie moderne, ainsi que les nécessités financières de l'État qui allaient croissant, firent apparaître l'inadéquation d'une fiscalité assise sur des bases qui n'étaient plus du tout en rapport avec l'activité économique. Le fossé alla en se creusant jusqu'à ce que l'on décidât de changer de système, au moins en ce qui concernait l'État, et d'abandonner aux collectivités territoriales des impôts relevant d'une autre époque. Entre-temps, il faut observer que l'on avait accordé aux collectivités locales le droit de voter un impôt additionnel aux impôts d'État, le *centime additionnel*, un système qui se perdura fictivement jusqu'au milieu des années 1970 et avec des traits que l'on peut encore rencontrer dans le dispositif actuellement en vigueur. On peut déjà comprendre la raison pour laquelle les quatre taxes (d'habitation, professionnelle, sur les propriétés bâties, sur les propriétés non bâties) ont été qualifiées ainsi de *quatre vieilles*.

A À l'origine : des impôts révolutionnaires

792. La fiscalité directe locale prend racine à la fin de l'année 1790 et au début de 1791⁶. Il fut d'abord créé deux impôts d'État : la contribution foncière et la contribution mobilière.

La *contribution foncière*, impôt réel, proportionnel et indiciaire, fut instituée par les lois des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790. Il s'agissait d'un impôt de répartition taxant la propriété foncière. À cette contribution qui était présumée rapporter l'essentiel des ressources fiscales de l'État (240 millions de livres) venait s'ajouter un impôt personnel : la *contribution mobilière* (60 millions de livres) instituée par les lois des 13 janvier et 18 février 1791. Cet impôt visait à taxer le revenu du contribuable au travers du loyer qu'il payait, celui-ci étant censé représenter ses facultés contributives. La contribution mobilière, très complexe, se divisait à l'origine en cinq taxes : une taxe sur les revenus (dite « cote mobilière »), assise sur un indice, le loyer ou la valeur locative considérée comme signe extérieur du revenu (on affectait un coefficient au loyer pour déterminer le revenu et l'on soustrayait, le cas échéant, le revenu foncier déjà taxé) ; une « cote d'habitation » qui frappait le même revenu mais sans tenir compte de la base prise en compte pour l'impôt foncier ; une taxe civique, égale à trois journées de travail et donnant la qualité d'électeur ; une taxe sur les domestiques ; une taxe sur les chevaux et mulets.

Les impôts ne rentrant pas convenablement, la contribution mobilière se révélant par ailleurs inapplicable tant elle était complexe, il fut décidé, en dépit des principes physiocratiques de créer un impôt sur l'activité commerciale et industrielle : la *patente*. Cette contribution, instaurée par la loi des 2 et 17 mars 1791, assise sur le loyer ou la valeur locative des locaux utilisés, ne fut pas immédiatement mise en œuvre.

Ce n'est qu'en 1795 que l'on se décida, en la réduisant aux taxes somptuaires (sur les domestiques, les chevaux...) à appliquer la contribution mobilière. Celle-ci fut ensuite reprise selon la première formule en vigueur mais simplifiée en 1798. Quant à la patente, d'abord abolie par la Convention elle fut rétablie en 1795 avec un seul droit fixe valant autorisation d'effectuer un négoce.

Au total, le dispositif mis en place ne permit pas de donner aux gouvernants les moyens dont ils avaient besoin. Si l'on suit G. Ardant, celui-ci voit trois raisons principales à cet échec. D'une part, la suppression des impôts indirects fut une erreur. D'autre part, le poids essentiel des impôts reposant sur la contribution foncière, celle-ci devint vite trop lourde pour le contribuable. Il aurait fallu faire participer plus largement la richesse industrielle, commerciale ou mobilière, mais le physiocratisme ambiant s'y opposait. Enfin, la décentralisation à l'extrême de l'administration fiscale, qui aboutissait en fin de parcours à confier le recouvrement à un représentant élu des contribuables de chaque commune, s'avéra catastrophique.

Il fallut attendre le 24 novembre 1799 pour que soit instaurée une régie des contributions directes. Puis les contributions indirectes furent restaurées, et l'on

6. Cf. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, t. 2, Fayard, 1972. A. Wagner, *Traité de la science des finances*, t. 4, Giard et Brière, 1913 ; cf. également, J-Y. Nizet, « Impôts directs locaux : un remarquable exemple de pérennité fiscale », in *FFFP* n° 42-1993.

mit également en place une fiscalité directe inspirée de celle conçue initialement par les révolutionnaires mais simplifiée et allégée.

L'on ne se décida cependant pas à taxer franchement les revenus. Il faudra attendre 1914-1917 pour que les salaires soient imposés, les revenus de capitaux mobiliers l'ayant été plus tôt par la loi du 28 juin 1872. Ainsi, le XIX^e siècle sera abordé avec un système fiscal comprenant un impôt foncier, un impôt des patentes et une contribution mobilière devenue une sorte de taxe sur la dépense de logement⁷. Pour des raisons techniques tenant à la difficulté de connaître précisément les facultés contributives des contribuables, et idéologiques relevant de la volonté de décentraliser la fiscalité, le procédé de la répartition fut préféré à celui de la quotité. Ce fut l'empirisme qui présida à l'assiette de l'impôt pendant de longues années, avec des inégalités parfois criantes entre départements et communes (le taux effectif de contribution mobilière pouvait par exemple varier d'une commune à une autre de 0,73 % à 35,30 %). On s'efforça pourtant de réformer ce système et l'on décida notamment par une loi du 8 août 1890 de partager l'impôt foncier en deux contributions : *la contribution foncière des propriétés bâties* et *la contribution foncière des propriétés non bâties*. Le même texte transforma la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité, tandis que la loi du 29 mars 1914 allait étendre ce mécanisme à la contribution foncière des propriétés non bâties.

Jusqu'à la première moitié du XIX^e siècle et malgré ses nombreuses imperfections, la fiscalité de l'État comme celle, additionnelle, des collectivités locales⁸ ne provoque pas de grandes récriminations du fait de sa modération et des ressources qui s'avéraient suffisantes en rapport des dépenses publiques d'alors. L'inadaptation d'une telle construction va apparaître au moment où s'affirme une économie dont le développement ne s'appuie plus sur le foncier mais sur l'industrie. Le secteur public voyant ses dépenses s'accroître sans que ses ressources fiscales, assises sur des bases obsolètes ne progressent à la même vitesse, se trouva placée face aux premiers signes d'une crise financière qui ne fit que s'amplifier jusqu'à ce qu'il soit décidé de procéder à une réforme.

B Un système fiscal inadapté à l'industrialisation de la société

793. Il apparut à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle que les *quatre vieilles* étaient des impôts non rentables car insensibles à l'activité économique. L'État, dans l'impossibilité de profiter du fantastique essor de l'économie, était par ailleurs submergé par des dépenses liées à celui-ci auxquelles s'ajoutèrent celles résultant de la guerre de 1870 (reconstruction et paiement d'indemnités à la Prusse).

Non rentables, les impôts étaient également injustes ; ceux qui tiraient leurs revenus du négoce ou de l'industrie n'étaient pas taxés en fonction de leurs capacités contributives réelles.

7. S'y ajoutait depuis le Directoire, un impôt sur les portes et fenêtres qui ne sera supprimé qu'en 1926.

8. Les collectivités locales votaient des « centimes additionnels » aux impôts d'État. Ainsi, lorsque l'État percevait 1 franc, les collectivités pouvaient demander que soient levés un ou plusieurs centimes (centimes) pour leur compte. L'impôt local était donc additionnel au principal (l'impôt d'État). Cf. J. Blanc, « Un drôle d'impôt local : le centime additionnel », in *RFFP* n° 54-1996.

Aussi, après de longs débats théoriques et politiques, il fut décidé sous l'impulsion de J. Caillaux de réformer le système fiscal afin de l'adapter à un contexte économique qui n'était plus à l'évidence celui de la fin du XVIII^e siècle. Cette réforme fut réalisée par la loi du 15 juillet 1914 qui institua un impôt complémentaire et par celle du 31 juillet 1917 qui créa l'impôt cédulaire global sur le revenu et supprima la contribution des patentes et la contribution mobilière comme impôts d'État. Ces deux derniers impôts sont alors transférés aux collectivités locales. Ils continueront d'être calculés en fonction de ce qu'ils auraient rapporté fictivement à l'État (« le principal fictif ») pour que les collectivités territoriales puissent sur cette base, voter des « centimes additionnels ». Il faudra attendre 1948 pour que les deux taxes foncières soient à leur tour abandonnées comme impôts d'État et affectées exclusivement aux collectivités locales.

Un partage fut ainsi mis en place qui attribuait à l'État les impôts les plus rentables et abandonnait aux collectivités territoriales les quatre vieilles contributions. Au caractère rigide et non rentable de cette fiscalité s'est alors ajoutée son artificialité et plus encore sa rigidité. En effet, tant que l'État était intéressé par les rentrées fiscales provenant des quatre contributions, il était régulièrement procédé sous l'influence des nécessités comme des majorités parlementaires, à des réajustements de ce que devait rapporter telle ou telle d'entre elles et donc chaque catégorie de contribuables (propriétaires, locataires, industriels et commerçants). Or, une fois adoptées les lois fiscales de 1914-1917, la répartition n'a plus été modifiée et la clef de répartition est demeurée la même. Une période de référence s'est ainsi imposée qui, le temps passant, n'a eu bientôt plus rien de commun avec la réalité de la société et plus particulièrement avec la faculté contributive des contribuables concernés. Si l'on ajoute à cela que les valeurs locatives n'étaient que très épisodiquement révisées, on comprendra que les élus locaux furent de plus en plus critiques à l'égard d'un système dans lequel ils n'avaient qu'une seule possibilité pour accroître leurs ressources fiscales : augmenter la pression fiscale. Une telle situation génératrice d'inefficacité et d'injustice demeura cependant sans changement durant plus d'un demi-siècle. Si des modifications finirent par y être apportées, il n'en reste pas moins que le système actuel est en partie encore déterminé par des décisions fiscales prises en d'autres temps.

Un tel immobilisme est souvent attribué à un désintéressement de la part de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales. Pourtant, les nombreuses commissions de réformes qui se sont succédé, certes sans réalisations concrètes, témoignent d'une volonté de transformation. On craignait surtout de bouleverser un système ayant comme on l'a souvent dit « le mérite d'exister ». Cependant, une volonté plus solide de réforme devait s'affirmer à la fin des années cinquante. Celle-ci n'en mettra pas moins de 15 ans pour commencer à se traduire dans les faits.

C Réformer la fiscalité locale : les premiers pas

794. Les propositions de réformes se multiplièrent dans les années qui suivirent la crise économique de 1929. Les finances locales posaient un problème

qui apparaissait de plus en plus grave et nombre de commissions furent alors mises en place pour tenter de lui donner une réponse.

On citera entre autres, le projet Pietri (1931) qui propose de supprimer les centimes additionnels, Auriol (1936), Bonnet (1937), Blum (1938), Marchandeu (1938). L'après-Secunde Guerre mondiale fut également riche en propositions telles que celles avancées par les commissions Barrand, Blum, Queuille, Pinay, etc. Ces propositions se rejoignaient toutes autour de critiques de fond (inefficacité, archaïsme, inégalité, pression fiscale trop lourde, etc.) mais aussi dans le souci de ne pas complètement bouleverser le système. Et d'ailleurs un tel vœu se retrouve dans le premier texte qui posera concrètement les principes des modifications futures : l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 constitue *la première grande étape d'une réforme de la fiscalité locale*. Non suivi d'application immédiate⁹ ce texte est cependant très important dans la mesure où il définit l'architecture d'ensemble d'une refonte qui sera mise en œuvre par des textes ultérieurs.

Plusieurs hypothèses de travail étaient possibles. Plutôt que de maintenir en le rénovant le système reposant sur les quatre vieilles contributions, on aurait pu opter pour sa suppression totale et son remplacement par l'attribution aux collectivités locales d'une fraction des impôts d'État à grand rendement (TVA, IR). Cette seconde hypothèse a été rejetée pour un certain nombre de motifs se rattachant essentiellement à la question de l'autonomie financière locale, mais surtout aux problèmes fiscaux qu'un tel choix aurait pu poser.

Bien que l'ordonnance supprime les anciennes contributions foncières, mobilière, des patentes, et les remplace par les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle¹⁰, la solution qui a finalement prévalu a été, sur le fond, de maintenir le système existant en le modernisant et cela en droite ligne des propositions qui avaient été faites depuis un quart de siècle. Il fut préconisé d'une part d'actualiser et de simplifier les bases d'imposition, d'autre part de supprimer le mécanisme de la répartition et de lui substituer celui de la quotité.

Moderniser les bases d'imposition supposait d'abord de les simplifier. À cet effet, il fut décidé d'adopter une base unique, la valeur locative, pour les trois nouvelles taxes (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation) qui devaient remplacer les anciennes contributions¹¹. La taxe professionnelle, appelée à remplacer la patente, devait quant à elle être assise sur le « produit brut annuel du fonds exploité ».

Il était également décidé d'actualiser les bases par une révision générale afin que les valeurs locatives correspondent enfin à l'évolution économique. Par ailleurs, l'ordonnance du 7 janvier 1959 posait également le principe de la transformation des impôts directs locaux en impôts de quotité par la suppression du

9. Outre que son application immédiate n'était guère envisageable en raison des bouleversements qu'elle aurait pu entraîner, elle nécessitait aussi un certain nombre de mesures préalables destinées à permettre l'actualisation des bases d'imposition. Or ce n'est que le 2 février 1968, soit presque dix ans après le principe posé, que fut décidé au Parlement de procéder dans un premier temps à la révision générale des propriétés bâties, le décret d'application étant intervenu le 28 novembre 1969.

10. Chapitre 1^{er}, article 1 et 2 de l'ordonnance.

11. Le changement sémantique devait participer de cette modernisation.

mécanisme des principaux fictifs et l'attribution aux collectivités locales du **droit de voter directement les taux d'imposition** à appliquer aux bases pour le calcul de l'impôt. La réforme restait cependant prudente puisque cette liberté se trouvait insérée dans un cadre relativement étroit : un taux unique devait être fixé pour chaque taxe avec la possibilité de fixer un taux majoré pour une ou plusieurs d'entre elles, sous réserve qu'il n'excède pas de plus de 20 % le taux normal.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 fut avant tout conçue comme un document d'orientation visant à mettre en place la réforme selon un processus graduel. Il était entendu que préalablement à tout changement, il conviendrait d'opérer une révision générale des bases d'imposition. Celle-ci fut différée pendant 10 ans et il fallut par ailleurs attendre 1973 pour que soient prises les premières mesures concrètes de transformation de la fiscalité directe locale.

D L'entrée dans la réforme : les lois du 31 décembre 1973, du 18 juillet 1974 et du 29 juillet 1975

1. La loi du 31 décembre 1973

795. La loi du 31 décembre 1973 contient un certain nombre de mesures dont les unes sont d'ordre général, d'autres spécifiques, d'autres enfin instituées à titre transitoire.

a) *Les dispositions d'ordre général*

796. Conformément aux orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la loi du 31 décembre 1973 substitue à compter du 1^{er} janvier 1974 trois nouvelles taxes aux anciennes contributions foncières et mobilière : la *taxe foncière sur les propriétés bâties*, la *taxe foncière sur les propriétés non bâties*, la *taxe d'habitation*.

Ces taxes sont assises sur des bases simplifiées et actualisées. D'une part, l'ancienne notion de loyer matriciel disparaît et est remplacée par la notion de valeur locative, plus proche de la réalité économique et plus dynamique. D'autre part, de nouvelles valeurs locatives sont établies au 1^{er} janvier 1970 et des clauses de révision périodique sont mises en place, destinées à suivre les évolutions.

b) *Les mesures spécifiques*

797. Un abattement obligatoire de la base imposable à la taxe d'habitation est prévu pour charges de famille ; celui-ci vient s'ajouter à l'abattement facultatif existant, l'objectif étant de mieux personnaliser cet impôt.

c) *Les mesures transitoires*

798. Le mécanisme de la répartition est maintenu jusqu'au texte prévoyant le vote des taux par les collectivités locales. Toutefois, la collectivité ne vote plus le nombre de centimes mais la masse globale de l'impôt.

2. La loi du 18 juillet 1974

799. Cette loi est prise en complément des dispositions contenues dans la loi du 31 décembre 1973. Elle a pour objet « d'instaurer un mécanisme de mise à jour régulier des bases d'imposition des impôts locaux correspondant à une révision générale des valeurs locatives tous les six ans et une actualisation de ces mêmes bases tous les deux ans au moyen de coefficients ». Cependant les difficultés sont apparues telles qu'un amendement dans ce domaine a été apporté dans un projet ultérieur.

3. La loi du 29 juillet 1975

800. La loi du 29 juillet 1975 devait compléter la réforme entreprise en dégageant d'une part les dispositions relatives à la modernisation de la patente, non encore modifiée, et en définissant les règles relatives à la détermination du vote direct des taux d'imposition par les collectivités locales. Toutefois les mécanismes prévus pour la mise en œuvre de ce dernier point ne furent pas appliqués et il faudra attendre une loi ultérieure (loi du 10 janvier 1980) pour que soit substitué enfin un système d'impôts de quotité à celui d'impôts de répartition.

La contribution des patentes est remplacée par une *taxe professionnelle* à compter du 1^{er} janvier 1976. Si comme par le passé cette taxe concerne les personnes physiques ou morales non salariées (artisans, commerçants, industriels, professions libérales), des changements substantiels sont apportés sans pour autant réaliser de véritables bouleversements.

En premier lieu, il est prévu que la taxe professionnelle soit assise sur une base comprenant comme par le passé, la valeur locative des immeubles, terrains et équipements, à ceci près que les valeurs locatives sont actualisées au 1^{er} janvier 1970. Pour les immeubles bâtis et non bâtis, la valeur locative est celle retenue pour les taxes foncières. Pour les autres immobilisations corporelles, elle est égale à un pourcentage du prix de revient de ces biens. Une fraction de la masse salariale est également prise en compte. Certaines catégories de contribuables bénéficient d'une réduction de base (par exemple une réduction de moitié pour les artisans employant moins de trois salariés). Des possibilités d'exonération dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire sont également prévues.

En second lieu, le principe est posé d'une départementalisation partielle de la taxe professionnelle afin de faire jouer une certaine solidarité entre communes inégalement favorisées. La mise en œuvre de ce principe consiste dans l'instauration d'un *système de péréquation* effectué au niveau de chaque département, par affectation à un fonds départemental géré par le conseil général d'une partie de la taxe professionnelle des communes bénéficiant de l'installation d'établissements exceptionnels. Les ressources du fonds sont ensuite attribuées aux communes à potentiel fiscal faible ou répondant à certaines conditions.

Moderniser la patente et réduire les inégalités entre communes, tels furent les deux premiers objectifs de la loi de 1975. Le troisième point relatif à la fixation des taux d'imposition fut effectivement prévu mais les difficultés rencontrées lors du débat du projet de loi seront telles que le législateur fut conduit à différer l'application de cette mesure. Par ailleurs, loin de résoudre l'ensemble

des problèmes posés par les anciennes contributions, les lois de 1973 et de 1975 vont en faire surgir de nouveaux, si bien que l'on devra reconsidérer un certain nombre d'éléments et attendre 1980 pour qu'une nouvelle loi reformule le mécanisme relatif au vote des taux et propose de nouveaux aménagements pour les quatre taxes.

E La loi du 10 janvier 1980 : une étape décisive

1. Le vote direct des taux d'imposition

801. La loi du 10 janvier 1980 énonce qu'à compter du 1^{er} janvier 1981 les « conseils généraux, conseils municipaux et instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ».

À côté de cette possibilité, les collectivités territoriales peuvent toutefois continuer à voter globalement leurs impôts, ce qui revient pour elles à pratiquer une hausse uniforme des taux et à conserver les proportions existantes.

a) L'encadrement de l'initiative locale : le principe

802. L'énoncé des règles posées en ce domaine par le législateur aboutit à encadrer d'une manière très étroite l'initiative des collectivités locales. Il traduit en outre le compromis recherché entre d'une part le souci de mettre fin aux « aberrations de structure fiscale » que perpétuait le système de répartition ancien non en prise avec la réalité économique contemporaine et d'autre part celui d'éviter l'apparition d'un système trop lâche favorisant le développement de politiques fiscales locales productrices de nouvelles disparités et, à terme, concurrentes de la politique décidée au niveau national par l'État.

b) Les mesures d'encadrement

803. Plusieurs éléments indiquaient le caractère hétérogène du fonctionnement de la fiscalité directe locale : la dispersion des taux sur tout le territoire, les disparités de pression fiscale entre impôts, les disparités entre redevables d'un même impôt.

On voulait éviter d'accroître ces disparités et mieux encore s'essayer à les gommer, au moins en partie. Autrement dit, il fallait harmoniser la pression fiscale géographiquement et entre redevables.

Aussi, afin d'harmoniser la pression fiscale des différentes collectivités au sein d'une zone géographique déterminée, la loi institue un *taux-plafond de référence* au-delà duquel il est interdit d'aller (les taux des taxes ne pouvant excéder 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe soit dans l'ensemble du département, soit au niveau national si le taux moyen national est plus élevé). Par ailleurs, et afin d'éviter des transferts de charge entre catégories de contribuables (autrement dit d'empêcher certaines collectivités de faire porter le poids de l'impôt sur tel ou tel groupe), la *variation* des taux est strictement encadrée. Les mesures prévues consistent soit à autoriser une

variation identique des quatre taxes, soit à permettre de faire varier librement entre elles les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation sans que celui de la taxe professionnelle ne puisse excéder un taux-plafond (pour éviter un accroissement des charges de l'entreprise).

2. Les aménagements de la taxe d'habitation et des taxes foncières

804. La loi du 10 janvier 1980 contient également un certain nombre de dispositions ayant pour objectif d'unifier les mesures destinées à personnaliser les bases d'imposition, de préciser les modes d'évaluation ou d'assouplir les conditions de paiement (mensualisation de la taxe d'habitation, fractionnement des paiements).

3. Le remaniement de la taxe professionnelle

805. Dès l'application de la loi du 29 juillet 1975, la persistance et même l'aggravation de certains problèmes avaient fait apparaître la nécessité de reconsidérer le dispositif prévu pour la taxe professionnelle.

§ 2. Le fonctionnement actuel des quatre taxes

806. Jusqu'à la suppression de la part salaire de la TP (LFI pour 1999), et finalement de la suppression totale de cet impôt (LFI pour 2010), aucun changement spectaculaire n'était intervenu concernant les modalités de fonctionnement des impôts locaux depuis la loi du 10 janvier 1980. Certaines modifications visant à les adapter à l'évolution du contexte économique et financier avaient été apportées par la loi du 28 juin 1982, ainsi que par des lois de finances ultérieures, sans que la structure générale en soit réellement bouleversée. En revanche, la loi de finances initiale pour 1999 a réformé de manière significative les règles d'assiette de la taxe professionnelle, et a, d'une certaine manière, lancé le signal d'une restructuration en profondeur du système fiscal local. *Mais le véritable coup d'envoi de celle-ci a été la loi de finances initiale pour 2010* qui a supprimé la taxe professionnelle pour la remplacer par la *contribution économique territoriale*.

On observera également que la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 avait déjà supprimé la part régionale de la taxe d'habitation à compter du 1^{er} janvier 2001. Ensuite, en 2001 c'est la vignette automobile pour les particuliers qui fit l'objet d'une suppression¹².

A Le vote direct des taux par les élus

807. Le vote direct des taux se présente sous deux formes :

— une variation proportionnelle des taux qui consiste à faire évoluer ceux-ci dans les mêmes proportions d'une année sur l'autre, ce qui revient à voter globalement la masse de l'impôt.

12. Qui est maintenant totale.

— une variation différenciée des taux qui consiste à faire évoluer librement les taux entre eux, en les augmentant ou en les diminuant dans des proportions différentes.

Il convient toutefois de souligner que cette liberté ne peut s'exercer que dans un cadre précis limitant les possibilités des collectivités.

Depuis 2011 :

- Les communes et leurs groupements à fiscalité propre votent le taux de la CFE ainsi que celui de la taxe d'habitation et des taxes foncières,
- Le département vote le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

B La révision des bases imposables

808. La France se distingue d'autres pays par une fiscalité locale très dépendante d'une assiette immobilière. Les valeurs locatives constituent en effet l'assiette des taxes foncières et de la taxe d'habitation ainsi que d'une fraction de la taxe professionnelle. On soulignera également que cette assiette supporte toujours au moins deux impôts (taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe professionnelle, ou taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe professionnelle s'il s'agit de locaux à usage industriel ou commercial).

Or ces valeurs locatives sont largement sous-évaluées. On rappellera que celles des propriétés non bâties n'avaient pas été révisées depuis 1961 et celles des propriétés bâties depuis 1970. Par ailleurs, les distorsions d'évaluation entre communes ont engendré des inégalités considérables entre contribuables. Pour atténuer les effets d'une telle situation, il a été procédé à des actualisations par application d'un coefficient national qui n'a pas permis un rapprochement des valeurs locatives et du marché.

Aussi, le Parlement, par une loi du 30 juillet 1990 a décidé de procéder à une révision générale des bases cadastrales. Celle-ci a été réalisée et de nouvelles bases ont été déterminées mais jamais appliquées par crainte des conséquences que leur utilisation pouvait provoquer. Chacun s'accorde aujourd'hui à considérer que la situation actuelle ne peut perdurer et qu'il convient de modifier le système actuel d'évaluation des valeurs locatives.

Une révision des valeurs locatives des locaux à usage professionnel, à titre expérimental dans un premier temps, a été décidée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 (article 34 de la loi du 29 décembre 2010). Cette expérimentation, menée depuis février 2011, est limitée aux départements de l'Hérault, du Pas-de-Calais, du Bas-Rhin, de la Haute-Vienne et de Paris a pour objectif de rapprocher les bases des valeurs du marché. La Direction générale des finances publiques a produit, en début d'année 2012, un rapport faisant le bilan de cette expérimentation¹³.

Il convient de souligner que le dispositif de la loi de 2010 a été modifié par une loi du 16 août 2012. Selon ce texte, la valeur locative de chaque propriété bâtie est déterminée en fonction de l'état du marché locatif et tient compte de la

13. Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision. Résultats de l'expérimentation menée en 2012.

nature, de la destination, de l'utilisation, des caractéristiques physiques, de la situation et de la consistance de cette propriété. La valeur locative est obtenue par application d'un tarif par mètre carré déterminé à partir des loyers constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés. S'il n'est pas possible de dégager une valeur selon ce procédé, elle est alors définie par voie d'appréciation directe en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale.

Le dispositif devrait être généralisé dès 2013 et les bases intégrées dans les rôles d'imposition en 2014.

C Caractéristiques de chaque taxe

1. La taxe foncière sur les propriétés bâties

809. La taxe foncière sur les propriétés bâties est l'impôt local le moins contesté. Depuis la réforme prévue par la LFI pour 2010, il s'agit d'un impôt dont le produit revient aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre ainsi qu'aux départements.

La taxe est due par tous les propriétaires fonciers¹⁴. En sont exonérées les propriétés de l'État, de la région, du département, de la commune ou de certains établissements publics lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale non productif de revenus.

Sont également exonérés les édifices affectés à l'exercice du culte, les ambassades, les bâtiments ruraux à usage agricole...

La base d'imposition est constituée par la moitié de la valeur locative à laquelle il est appliqué le taux décidé par la collectivité pour calculer l'impôt dû.

Des exonérations sont prévues pour les personnes âgées et de condition modeste.

2. La taxe foncière sur les propriétés non bâties

810. Depuis la réforme prévue par la LFI pour 2010, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties revient aux communes et aux groupements à fiscalité propre.

Elle est due par les propriétaires de terrains nus. Sont exonérés de façon permanente les propriétés publiques (dans les mêmes conditions que pour la TFPB), les voies publiques, les fleuves et rivières navigables, les sols passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sont exonérés temporairement les bois et les terrains plantés en arbres truffiers.

L'assiette est la valeur locative diminuée d'un abattement de 20 %. À cette assiette est appliqué le taux d'imposition voté par la collectivité pour déterminer l'impôt dû.

14. Au 1^{er} janvier de l'année.

3. La taxe d'habitation

811. Depuis le 1^{er} janvier 2011 la taxe d'habitation est recouvrée au profit des communes et de leurs groupements à fiscalité propre¹⁵.

Tout occupant, propriétaire ou locataire, d'un local à usage d'habitation au premier janvier de l'année est redevable de la taxe d'habitation si ce local est meublé.

Le calcul de l'impôt s'effectue par application à la valeur locative du taux d'imposition voté par la collectivité.

De nombreux abattements, exonérations, et dégrèvements sont prévus dans le but d'accentuer la personnalisation de cet impôt.

4. De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale

812. La taxe professionnelle, « impôt phare » des collectivités territoriales depuis sa création en 1975 à la fois par sa rentabilité et par ses défauts, a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale.

a) La taxe professionnelle

813. Avec 30,3 milliards d'euros en 2009¹⁶ (soit environ 43 % du total des quatre taxes), la taxe professionnelle a constitué la ressource fiscale la plus importante des collectivités territoriales de sa création en 1975 jusqu'à sa disparition en 2010. Cet impôt qui frappait, essentiellement, l'entreprise faisait l'objet depuis plusieurs années de nombreuses critiques ; celle qui revenait le plus fréquemment portait sur le fait qu'en ayant pour assiette les immobilisations (équipements) il constituait un frein à l'investissement. Les personnes imposables à la taxe professionnelle étaient toutes les personnes physiques ou morales qui exerçaient à titre habituel une activité non salariée.

Par ailleurs, il existait une deuxième taxe professionnelle puisque les lois de finances initiales pour 1996 et 1999 avaient institué une nouvelle cotisation de TP pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7,6 millions d'euros. Cette « *taxe professionnelle bis* » était assise sur la valeur ajoutée et son taux était de 1 % pour 1999, de 1,2 % pour 2000, de 1,5 % depuis 2001. On pouvait voir dans cette cotisation l'ébauche d'une nouvelle taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée, susceptible de se substituer à la première.

b) La contribution économique territoriale¹⁷

814. La loi de finances initiale pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle et l'a remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2010, par un nouvel impôt, la contribution économique territoriale (CET).

15. La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 avait déjà supprimé la part régionale de cet impôt et la loi de finances pour 2010 a transféré la part départementale au « bloc communal ».

16. Dont 17,4 milliards pour les communes et leurs groupements, 9,7 milliards pour les départements, 3,2 milliards pour les régions.

17. Pour plus de détails, cf. M. Bouvier, *Finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, 15^e éd., 2012.

La CET est composée de deux impôts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les personnes imposables à la CET sont, comme c'était le cas pour la TP, les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité non salariée en France.

- La cotisation foncière des entreprises : un impôt communal

815. La cotisation foncière est un impôt qui est destiné aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Elle est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties. Exonérations temporaires (deux ans). Le calcul de la CFE se fait par application à la base imposable du taux voté par le conseil de la collectivité.

- La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : un impôt partagé

816. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises se substitue à la cotisation de taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée qui concernait les grandes entreprises. Il s'agit d'un impôt partagé entre les communes et leurs groupements qui en perçoivent 26,5 %, les départements (48,5 %) et les régions (25 %). À chaque collectivité est alloué un produit de CVAE correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire. Sont imposables à la CVAE les contribuables déjà imposables à la cotisation foncière des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Le taux de la cotisation est de 1,5 %.

§ 3. Les grandes questions posées par les impôts directs locaux

817. À côté des caractéristiques de la fiscalité locale abordées dans les paragraphes précédents (autonomie fiscale, bases imposables, archaïsme), il est à relever un certain nombre de problèmes de fond certes liés pour partie à des difficultés techniques mais principalement au rôle qui est aujourd'hui assigné à la fiscalité directe locale. Il convient de souligner à cet égard que la fiscalité dans son ensemble tend depuis une vingtaine d'années à être utilisée comme l'un des moyens privilégiés de politique économique ou sociale. La fiscalité locale n'a pas échappé à une telle orientation.

Il convient en effet de souligner qu'au sein des systèmes fiscaux les impôts locaux méritent une attention particulière dans la mesure où dans les pays développés – comme d'ailleurs dans les pays en développement – leurs fonctions, économique et politique, ne sont pas toujours appréciées à leur juste valeur.

En effet, la fiscalité locale présente à notre sens au moins trois grandes qualités : *elle est à la fois un moyen efficace de financer le développement, une voie d'accès privilégiée à une responsabilisation de la gestion publique et un élément clef de la démocratie de proximité.* Toutefois, une observation attentive amène à constater que ces qualités ne sont pas vraiment identifiées. Une approche technicienne est la plupart du temps privilégiée, ce qui amène à en exclure le caractère politique et social, on veut dire ses implications au regard du pouvoir et de la justice. Cette démarche en vient ainsi tout naturellement à

déterminer les propositions de réforme émises, et notamment en France. Celles-ci consistent en effet soit à modifier légèrement, les règles d'assiette d'un impôt, soit, pour les projets les plus ambitieux, à substituer une technique de détermination de cette assiette à une autre ou mieux encore à proposer la création de nouvelles taxes ou de nouveaux partages du produit ou des bases avec l'État. Or, si la démarche est incontestablement indispensable, il lui manque à notre sens un volet complémentaire, celui plus sociologique et politique qui consiste à *définir la légitimité de l'imposition locale*, certes sur la base d'un critère d'efficacité et de rentabilité, mais aussi sur celle du *partage du pouvoir fiscal entre l'État et les collectivités locales* d'une part, de la *justice* des impôts locaux d'autre part.

Même s'il n'est pas perçu comme tel, le partage du pouvoir fiscal est cependant un enjeu majeur dans le cadre de sociétés de plus en plus diversifiées ce qui pose la question d'une définition claire de ce que l'on entend par autonomie financière. On l'a dit, on peut estimer que le véritable lieu de la décision n'est plus la collectivité locale si son autonomie de gestion n'est pas associée à un pouvoir fiscal. Ce pouvoir pouvant aujourd'hui s'entendre soit du droit pour les collectivités territoriales, dans les limites de la loi, de voter les taux (ce qui leur a été accordé par la loi du 10 janvier 1980), soit même de *fixer l'assiette*¹⁸, le législateur n'étant pas allé à ce jour jusqu'à conférer un tel pouvoir normatif aux collectivités locales. S'il le faisait, une telle décision ne serait pas banale car elle consacrerait un partage du pouvoir de décision fiscale qui ne se limiterait ni à un transfert de bases ni à celui d'un produit. Mais d'un autre côté ce « pouvoir quasi législatif » dérivé de celui du parlement placerait les collectivités locales concernées devant une responsabilité considérable en les amenant à assumer un processus de création, d'invention fiscale qui pourrait se révéler, si certaines précautions n'étaient pas prises, une véritable boîte de Pandore.

Par ailleurs, les particularités du système fiscal local, avec notamment la multiplication des instances de décision en ce domaine comme les écarts de richesses, font ainsi que l'une des questions majeures est celle des péréquations entre collectivités, même si le débat s'enrichit aujourd'hui des interrogations relatives à une éventuelle spécialisation en matière fiscale. De même, les rapports avec l'État ne sont pas sans constituer également une préoccupation essentielle dès lors qu'il apparaît que le contribuable national se substitue progressivement au contribuable local du fait des compensations fiscales. Cette question, associée à la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la CET laisse peser des doutes sur l'avenir du pouvoir fiscal local et par conséquent sur l'autonomie financière des collectivités locales telle que l'on pouvait l'entendre jusqu'alors.

18. Art. 72-2. de la Constitution « Les collectivités territoriales... peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en *fixer l'assiette* et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

A L'organisation des rapports fiscaux entre collectivités territoriales

1. La multiplication des décideurs locaux : centralisation ou spécialisation fiscale

818. La décentralisation a logiquement engendré une multiplication d'acteurs ayant vocation à décider et à administrer. Toutefois les conséquences fiscales d'un tel processus n'ont peut-être pas toujours été très clairement pensées et l'adaptation du pouvoir fiscal local à la nouvelle situation paraît s'effectuer de manière nettement pragmatique. Sur un plan général le problème posé en ce domaine est celui de la complexification qui est celle d'un système politique et administratif qui se décentralise, c'est-à-dire qui se différencie. Un tel phénomène engendre inévitablement un système qui peut apparaître de plus en plus flou voire même opaque au fur et à mesure de son développement et la réaction à une telle situation peut consister à tenter de la clarifier en la simplifiant. Or si l'on peut toujours simplifier ce qui est compliqué, l'on se heurte à un problème d'une tout autre nature lorsque l'on se trouve placé face à un système complexe. Un tel ensemble n'est en effet pas simplifiable ; il s'agit d'un enchevêtrement de rapports tel que vouloir le clarifier aboutirait soit à remettre en cause la diversification du système et donc retourner à l'état antérieur, soit à figer sa dynamique en attribuant d'autorité à tel ou tel organe tel moyen d'action, ce qui là encore serait remettre en cause un système diversifié fondé sur l'autonomie, certes toujours relative par principe, de ses différents acteurs.

a) Centralisation fiscale et décentralisation de l'État

819. Vouloir simplifier le système fiscal local peut conduire à plaider pour le retour à une fiscalité locale totalement dépendante de celle de l'État.

Selon de telles vues, l'établissement d'un seul impôt ou mieux encore d'une dotation, pour tout le pays, réparti ensuite par l'administration entre les collectivités selon certains critères bien définis, aurait pour avantage de conférer à la taxation une neutralité qu'elle ne peut avoir dans le cadre d'une décentralisation de la décision. Il est considéré ainsi que « la centralisation permet l'harmonisation puisque les règles de taxation seront les mêmes pour tous »¹⁹. Une décentralisation approfondie serait dès lors compatible avec une centralisation fiscale qui s'identifierait à une forme de subventionnement. On observera, également, que les partisans d'une telle solution estiment qu'à l'objectif souhaitable de simplification du système fiscal s'ajoute un argument économique qui est d'éviter les distorsions de concurrence et les délocalisations non justifiées des entreprises, voire même des ménages.

Quoi qu'il en soit des évolutions futures, l'autonomie financière des collectivités territoriales ne peut passer que par une diversification des moyens associée à une responsabilisation des acteurs en matière financière comme en d'autres domaines. *A contrario*, toute réduction de la variété des sources de financement d'une collectivité la rendrait plus dépendante des stratégies de ses bailleurs de fonds et parmi eux, bien sûr, de l'État qui occupe la place

19. Cf. à ce sujet, G. Bélanger, « Le fédéralisme fiscal », in *RFFP* n° 20-1987.

essentielle. *La question qui se pose alors est celle de savoir déterminer quelle est la solution la plus pertinente, c'est-à-dire la plus susceptible d'assurer le bien-être des citoyens ; c'est bien là, nous semble-t-il, la seule justification sérieuse d'un débat autour de l'autonomie fiscale des collectivités locales.*

b) *La spécialisation fiscale par niveaux de collectivités*

820. À cette première hypothèse s'en ajoute une seconde qui bien qu'en concordance apparente avec une organisation décentralisée de l'État, n'en conserve que la structure et en évacue la dynamique. On pense ici au souhait de spécialisation fiscale dont le principe est soutenu pour certains par simple pragmatisme, pour d'autres par souci d'aller dans le sens d'un « fédéralisme fiscal ».

Une telle proposition (déjà présente dans le Rapport « Vivre ensemble » de 1976) repose sur la critique, particulièrement fondée avant la réforme de la loi de finances pour 2010, de la superposition des impôts locaux qui engendre de multiples inconvénients, tels que l'épuisement d'une même assiette fiscale utilisée par des niveaux différents de collectivités, l'opacité des décisions fiscales pour les contribuables (malgré une tentative de clarification dans les avis d'imposition qui font maintenant apparaître les contributions perçues par la région, le département, la commune et les groupements).

Selon ses partisans, la spécialisation fiscale, ou encore l'affectation d'un impôt direct local par niveau de collectivités, aurait pour mérite de clarifier, de simplifier, de rendre plus cohérent le système fiscal et d'éviter une croissance de la pression fiscale²⁰.

Une telle direction peut paraître séduisante dans la mesure où elle propose une image ordonnée et rationnelle de la fiscalité locale compatible avec une organisation décentralisée. Cependant l'on peut craindre qu'en réalité, elle soit difficilement praticable et qu'elle n'aboutisse qu'à rendre le système plus contraint, à restreindre ses capacités d'initiative et sa créativité, à le rigidifier. Porter atteinte à la liberté des choix fiscaux des collectivités territoriales, dans le contexte interrelationnel qui est aujourd'hui le leur, aurait certainement pour effet de diminuer leur capacité de répondre aux enjeux qui se posent à elles²¹. Il s'ensuit qu'attribuer un impôt unique et spécifique à telle ou telle composante du système local ne saurait lui conférer un véritable pouvoir fiscal, en revanche, ce pouvoir devient réel dès lors qu'il repose sur une pluralité d'impôts, qui tous, ou seulement une partie d'entre eux, peuvent être spécifiques.

Et si c'est plutôt vers un type de dispositif fiscal conçu sur le modèle autrefois proposé par Vauban²² que l'on s'est dirigé pour ce qui est des groupements à taxe professionnelle unique, les divers plans de réforme des impôts locaux actuellement proposés dénotent une nouvelle évolution de la notion de spécialisation. Il

20. Cf. J. Anastopoulos, « Finances publiques et fédéralisme », in *Revue française de finances publiques* n° 20-1987.

21. L'ouverture de l'Europe constitue comme on sait un enjeu de taille pour les collectivités territoriales françaises et plus généralement pour l'ensemble de notre système local.

22. Vauban publia en 1707 un ouvrage intitulé « La dime royale ». Il y proposait un système fiscal composé d'un impôt principal autour duquel gravitaient quelques impôts secondaires, un dispositif qui était à l'image du système solaire.

semble en effet que l'on s'oriente vers une conception qui s'attache à associer une certaine variété d'impôts avec une caractéristique commune relevant de la fonction spécifique de la catégorie de collectivité territoriale concernée²³. On veut dire par là qu'il s'agit de « lier la nature de l'impôt aux compétences exercées par chaque niveau de collectivité »²⁴ dont il est question. C'est bien à un glissement du sens initial de la spécialisation que l'on assiste puisque celle-ci désigne un « panier d'impôts »²⁵ dont la spécificité peut être économique ou sociale selon les compétences principales du niveau de collectivité concerné²⁶.

On ne peut par conséquent que souscrire à ce mode de spécialisation qui se différencie de la conception de l'impôt unique attribué à chaque catégorie de collectivités²⁷. Il est cohérent avec un système complexe aux fonctions différenciées tel que le système local.

Quoi qu'il en soit, et si l'on entend conserver les avantages liés à un fonctionnement selon une logique de système, plutôt qu'une répartition volontariste des taxes il serait davantage préférable de « s'intéresser aux modalités de la nécessaire coordination des différents niveaux de gouvernement »²⁸, autrement dit de laisser se développer l'initiative fiscale et de s'attacher en même temps à compenser les inégalités par l'instauration de systèmes de péréquations.

Faire coexister l'indépendance et la coordination ainsi que la compétition et la solidarité peut certes sembler relever d'une approche par trop paradoxale pour être matériellement concrétisable. Pourtant, il s'agit bien là d'un principe inhérent et essentiel à tout système réellement décentralisé, donc complexe²⁹, dont la restriction ne peut que limiter les possibilités et l'affaiblir vis-à-vis de ses concurrents. La force d'un système, sa capacité à répondre aux enjeux qui se posent à lui tient d'abord à la variété des moyens dont il dispose et à leur mise en adéquation avec l'état de l'environnement.

On observera enfin qu'une certaine spécialisation des niveaux de collectivités combinée avec une variété des instruments fiscaux est déjà présente dans le système local français et particulièrement depuis le développement des groupements de communes à fiscalité propre et spécifique. Il n'apparaît donc pas utile d'aller plus loin dans le sens d'une spécialisation fiscale accrue mise en œuvre de façon volontariste. Adapter les mécanismes existants, les perfectionner, voire même aller vers une intégration fiscale plus affirmée au niveau d'espaces de décision plus larges, constituent certainement des solutions plus adaptées à une logique dynamique de système.

23. Cf. le Rapport Valletoux ainsi que celui produit par l'AMF/ADF/ARF, *op. cit.*

24. Rapport AMF *et alii*, *op. cit.*

25. *Op. cit.*

26. Cf. les propositions du Rapport Valletoux, *op. cit.*

27. Nous avons de notre côté préconisé des pistes allant dans le même sens dans un rapport au ministre de l'Intérieur en mars 2000 (« L'autonomie fiscale des collectivités locales »). Nous distinguons alors des espaces économiques (les régions), des espaces sociaux (les départements) et des espaces citoyens (les communes) dotés d'impôts *ad hoc*.

28. Cf. R. Prud'homme, « Fédéralisme fiscal et politiques sociales », in *Public Finance and Social Policy*.

29. Cf. M. Bouvier, *L'État sans politique*, *op. cit.*

2. L'organisation de la solidarité fiscale : les péréquations fiscales et l'intégration fiscale³⁰

821. La péréquation des ressources fiscales représente d'une certaine manière un contrepois à la compétitivité entre collectivités et un facteur de régulation du système local. Le regain d'intérêt que lui est porté aujourd'hui est révélateur enfin d'une réorientation des circuits de financements et d'une restructuration du réseau financier local. Les péréquations fiscales obligatoires existantes instituent un partage entre communes à l'échelle départementale ou nationale, mais également entre régions.

L'objectif affiché de toute forme de péréquation financière au niveau local semble clair, il est de favoriser une harmonisation de l'espace local, une redistribution des richesses, une réduction des inégalités. Il s'agit de rapprocher les situations en termes de capacité de dépenser, en tenant compte des différences de ressources mais également de charges, et de faire concorder le niveau de services rendus avec l'effort fiscal demandé aux contribuables.

822. Toutefois, il faut bien le constater : *nombre de concepts des finances publiques sont aujourd'hui plus ou moins brouillés, plus ou moins flous, en raison des transformations qui se sont produites dans ce champ depuis environ trente ans.* Ainsi, des termes qui allaient de soi ne veulent plus dire la même chose pour tous. C'est le cas notamment de la notion de péréquation financière locale, qui ne fait pas l'objet d'une définition unanime, alors même qu'elle tient une place essentielle dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités territoriales et qu'elle *figure désormais dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de mars 2003.*

Il n'est pas inutile de rappeler qu'au-delà de la réduction des inégalités entre collectivités locales, c'est bien la satisfaction des besoins des citoyens qui est recherchée, de même que pour les collectivités les plus défavorisées, il s'agit de compenser les différences de niveau de revenus, d'offre d'emplois ou de logement, et plus récemment de lutter contre les nuisances (« incivilités », actes de violence...) qui affectent plus particulièrement les zones urbaines.

Par ailleurs, la péréquation des ressources fiscales constitue d'une certaine manière, on l'a dit, un contrepois à la compétition entre collectivités. Autrement dit, il s'agit de satisfaire à un impératif de rééquilibrage, ou encore d'équité entre collectivités territoriales dont la raison fondamentale d'exister est le mieux être des citoyens, ainsi que l'organisation d'une certaine solidarité entre eux.

C'est bien cette conception que le législateur semble avoir consacrée à travers la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Désormais en effet, selon l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution, « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités* ».

La nécessité d'un tel dispositif se justifie pleinement d'un premier point de vue en raison des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales, mais aussi parce que se trouve affirmée par le même texte l'autonomie financière de ces collectivités. Il est patent, en effet, que *l'accentuation de*

30. Pour un exposé détaillé des péréquations cf. M. Bouvier, *Finances locales, op. cit.*

l'autonomie financière locale ne peut que provoquer la compétition, une accentuation des différences, des inégalités de situations des uns par rapport aux autres.

Plus encore, la constitutionnalisation de la péréquation se justifie pleinement d'un deuxième point de vue, dès lors qu'il convient de tirer les conséquences de la reconnaissance d'une ***autonomie financière locale ancrée dans l'autonomie fiscale***. Cependant, et à notre sens, la définition donnée par la loi nécessite, dès à présent, un travail d'interprétation. Car, on peut se demander si la notion de péréquation telle qu'elle est généralement comprise, et à laquelle on se trouve implicitement renvoyé par le texte constitutionnel – c'est-à-dire une compensation non pas absolue mais quasi arithmétique des inégalités – est encore pertinente. En effet, elle a trop souvent conduit jusqu'ici à la construction de véritables « usines à gaz » qui, on le sait, se sont révélées très insatisfaisantes, voire inaptes à atteindre les buts qui leur étaient fixés et qui ont eu pour conséquence de compliquer toujours plus une sorte de « machinerie » dont les effets finissent par ne plus être maîtrisables.

Il est certes indispensable de prendre en compte les inégalités qui existent entre territoires, comme il est légitime de vouloir égaliser les situations. Toutefois, s'en tenir là est insuffisant, car c'est se borner à penser la péréquation à travers une ***conception strictement comptable des finances publiques***, celle qui lui a été attribuée dès le XV^e siècle (du latin juridique *peræquatio*, du verbe *paræquarer*, c'est-à-dire « égaliser »).

Bien entendu, on ne veut pas dire que cette conception est totalement erronée, mais elle n'est pas non plus absolument exacte car elle ne tient pas compte de la nécessité de situer les questions financières dans la dynamique qui est la leur aujourd'hui. Elle correspond à vrai dire à une conception statique de la société, et ignore que ***la péréquation est un facteur de régulation, d'harmonisation du système local ainsi qu'un outil qui permet la réorientation des circuits de financement et la restructuration du réseau financier local***. Elle laisse également de côté le fait que ***la péréquation devrait s'inscrire dans une logique de responsabilisation*** inhérente à tout processus de décentralisation et tout particulièrement à l'acte II au sein duquel l'autonomie financière tient une place centrale.

Or, une conception contemporaine de la péréquation financière ne peut se construire en dehors de l'évolution générale de la gestion financière publique, dont l'un des principes essentiels est celui de responsabilité³¹. La péréquation entendue strictement comme le moyen de compenser des inégalités ne favorise en rien la responsabilisation des acteurs qui en bénéficient. Elle est plutôt source de dépendance et donc en contradiction avec le principe d'une autonomie de gestion, voire même de décision, qui est reconnu par ailleurs. ***Elle ne s'inscrit pas davantage dans la culture financière qui se développe aujourd'hui dans la plupart des pays du monde et qui irrigue l'État en France depuis 2006 avec l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ; une culture qui se caractérise là encore par la substitution d'une logique de résultats à l'ancienne logique de moyens.***

31. Cf. M. Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État », in *RFFP* n° 92-2005.

En d'autres termes et à notre sens, *le couple autonomie/péréquation tel qu'il figure dans le texte n'apparaît pas en cohérence avec son nouvel environnement*, dans la mesure où la notion de péréquation ne semble pas avoir été repensée dans le contexte financier auquel répond parfaitement le premier terme, l'autonomie, mais seulement en partie le second, la péréquation.

On doit considérer que pour le moins *la péréquation doit permettre aux collectivités les plus défavorisées, non pas de s'installer dans l'assistanat, mais d'avoir la capacité à terme d'offrir par leurs propres moyens des services à leurs administrés et d'agir par elles-mêmes sur les origines des inégalités*. Or les dispositifs existants, horizontaux (redistribution par des collectivités de même niveau) ou verticaux (redistribution par l'État), ne sont pas conçus en fonction de cet objectif. Qu'il s'agisse également de *péréquation extensive* (dotation allouée à toutes les collectivités d'une même strate) ou *intensive* (dotation versée en fonction de critères de ressources ou de charges), le résultat est le même : les procédures mises en œuvre agissent sur les symptômes sans prendre en considération les causes et surtout sans faire en sorte que les collectivités concernées soient en situation de se prendre en charge. On observera encore que *la bonne régulation du système local nécessite une harmonisation des situations, qui ne peut se produire sans un développement économique susceptible de générer de nouvelles sources de richesses*. Si l'institution de péréquations financières est certes indispensable, elle ne peut se concevoir qu'associée à des mesures favorisant le développement économique, et par conséquent l'investissement, sous peine de voir s'instaurer une sorte de nivellement par le bas, qui trouverait vite ses limites en devenant insupportable pour les financeurs, c'est-à-dire d'un côté les collectivités territoriales les plus riches et de l'autre l'État.

Il est bien admis aujourd'hui qu'il est crucial que l'État maîtrise ses dépenses ; or, le même état d'esprit doit présider à toute réflexion impliquant les finances locales. En effet, même si d'une manière globale leur situation apparaît satisfaisante, l'incertitude qui préside au fonctionnement de nos sociétés ne peut en aucun cas laisser présumer qu'il en sera toujours ainsi. Par ailleurs, et dans la mesure où la gestion des finances locales n'est pas indépendante de celle de l'État, *c'est nécessairement dans un contexte de rationalisation et de réforme des finances publiques qu'il convient de repenser la péréquation financière. Autrement dit, c'est à travers un point de vue gestionnaire, celui de la nouvelle gestion publique, qu'elle doit être refondée*. Non seulement, son coût doit demeurer constant sans que les collectivités locales ne voient leur situation se dégrader, mais le cadre dans lequel il convient de l'inscrire doit être empreint d'une logique d'évaluation des résultats et non plus d'une « logique de guichet ». On veut dire qu'il est indispensable d'intégrer la question de la péréquation dans le nouveau processus de décentralisation qui participe quant à lui d'une réforme financière de l'État. Comme on l'a précédemment souligné, il est tout aussi indispensable de *placer un principe de responsabilité et d'évaluation de l'action au centre de toute réflexion*. C'est à travers la question de la responsabilisation du système politique et administratif que se pose en effet celle de la péréquation.

En définitive, *c'est au regard de la question de la bonne gouvernance d'un système financier public local et national complexe que doit être pensée la*

péréquation. C'est dans un cadre financier public général en pleine évolution qu'il convient de la situer. Mais le problème de fond n'est pas directement financier, il est principalement dans la capacité à organiser et assumer la régulation d'un système local/national complexe à multiples acteurs et d'éviter un développement incontrôlé de celui-ci.

C'est pourquoi, du point de vue du pilotage des finances publiques, il apparaît indispensable d'instituer des organes paritaires État/collectivités locales ayant pour fonction de réguler, dans le temps et dans l'espace, et par la concertation, d'une part les évolutions des ressources et des dépenses publiques, d'autre part les péréquations à instituer et ce aux différents niveaux de collectivités (régions, départements, groupements). Ces structures devraient non seulement avoir pour tâche de coordonner, d'harmoniser, par la négociation et de manière pluriannuelle, les décisions financières envisagées par les uns et par les autres, mais aussi de juger des performances, c'est-à-dire d'évaluer la bonne ou la mauvaise réalisation des projets financés en vue d'assurer à telle ou telle collectivité défavorisée une plus grande capacité à se développer.

B L'organisation des relations fiscales entre l'État et les collectivités locales

1. Les subventions fiscales

823. L'État, on a pu le constater, intervient de manière importante dans le processus de la décision fiscale locale. D'une part, les collectivités territoriales n'ont pas la capacité de créer ou de modifier l'impôt ; elles n'ont qu'une liberté limitée, celle d'en voter les taux. D'autre part, elles n'en assurent pas le recouvrement. Enfin, elles sont dotées d'impôts archaïques alors que l'État dispose d'impôts modernes et rentables. Autant d'éléments fondant les critiques classiques relatives à la préséance et au dirigisme de l'État dans les structures financières ainsi que les conclusions relatives à l'impuissance qui serait celle des collectivités territoriales à se doter de moyens financiers suffisants et acquérir une autonomie de décision.

Pourtant, en même temps, les budgets locaux ont pris de fait une ampleur inconnue jusqu'alors, parallèlement à l'affirmation très nette de la part des collectivités locales de leur autonomie. La réalité locale semble ainsi contenir l'un et son contraire et venir en tout cas démentir en partie des conclusions tirées d'une grille de lecture peut être trop simple à l'égard des évolutions d'aujourd'hui. Car dans le contexte qui est désormais celui des relations entre l'État et les collectivités territoriales, l'État n'est plus la seule instance régulatrice du système local (ce que corrobore d'ailleurs la simple observation concrète du terrain). Il s'intègre bien davantage dans un système à multiples régulations et n'intervient comme régulateur qu'à certains moments et sous certaines formes. Aussi, pour évaluer véritablement la nature des relations financières de l'État et des collectivités locales, il faut dépasser l'analyse quantitative pour une approche qualitative plus fine de leurs rapports.

Le mécanisme des compensations fiscales illustre parfaitement un tel propos dans la mesure où précisément celles-ci expriment en même temps une relation

d'autorité et de solidarité. *Il consiste, lorsqu'une mesure d'allègement de la fiscalité locale est votée par le Parlement, dans un reversement par l'État aux collectivités locales du « manque à gagner » correspondant en totalité ou en partie.* On distingue cependant les compensations des dégrèvements et celles des exonérations; dans le premier cas la compensation est intégrale alors que dans le second elle n'est que partielle. Cet exemple est certainement d'autant plus suggestif que l'État semble déterminé à maîtriser et diminuer ces compensations, qui pèsent sur son budget, ce qui n'est pas sans susciter des protestations du côté des collectivités locales alors que par ailleurs *ces allocations sont largement considérées comme l'expression d'une forme de dirigisme étatique limitant le pouvoir fiscal local.* Une telle orientation est significative aussi du fait que l'État n'hésite pas à limiter l'un de ses moyens de régulation en vue d'économies budgétaires tandis que les collectivités locales l'analysent comme une atteinte à leur autonomie financière dans la mesure où ces subventions fiscales, qui n'ont pas cessé jusqu'ici de s'accroître³², ont tendance à se transformer en dotations venant alimenter la section de fonctionnement. Sur le fond, un tel exemple montre bien que la seule logique fiscale, pas plus qu'administrative, politique ou économique, ne suffit à rendre compte de la réalité des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, qui est bien davantage le produit d'un phénomène interactif global.

C'est ainsi que *le contribuable national remplace progressivement le contribuable local.* Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein d'une subvention de fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement³³.

Il convient de souligner que la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 devrait avoir pour effet de réduire progressivement le montant des compensations pour dégrèvements et exonérations et accélérer l'évolution vers la substitution aux impôts locaux de dotations et transferts de produits d'impôts d'État ou bien encore de dotations de péréquation.

2. L'impôt local : une affaire de l'État

a) *L'assiette et le recouvrement*³⁴

824. Ce sont les services fiscaux de l'État qui gèrent l'impôt local. La Direction générale des finances publiques assure à cet effet les missions d'assiette, de contrôle et d'information et de recouvrement.

L'élargissement des compétences des collectivités territoriales n'est pas allé jusqu'à leur confier la charge ou la responsabilité de la gestion de l'assiette et du recouvrement de l'impôt. La dévolution de ces fonctions se heurterait au fait que, en l'état actuel, les communes, les départements et les régions ne sont pas

32. Auxquelles il faut ajouter au moins en partie les travaux d'assiette, de contrôle et de recouvrement réalisés par l'administration fiscale.

33. On trouvera un examen approfondi de ces questions in M. Bouvier, *Les finances locales, op. cit.*

34. Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *L'administration fiscale en France*, PUF, 1988 (coll. Que sais-je). Cf. également le n° 50-1995 de la *Revue française de Finances Publiques* consacré à « La gestion de la fiscalité locale ».

en mesure de les assumer, tant sur le plan de l'organisation administrative nécessaire que sur celui des ressources qu'il faudrait y consacrer.

Au total, les collectivités locales sont non seulement assurées de percevoir le produit fiscal qu'elles ont voté quel que soit le produit recouvré³⁵, mais elles sont également libérées des tâches de gestion. Il faut préciser sur ce dernier point que l'État ne remplit pas gratuitement ces fonctions puisqu'il prélève pour son compte des frais d'assiette et de recouvrement.

b) La gestion du produit fiscal

825. Les collectivités locales ne gèrent pas directement et immédiatement leurs produits fiscaux. Ceux-ci transitent par un compte de concours financiers du budget de l'État. Au sein de ce compte spécial intitulé « Avances aux collectivités territoriales » figure le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » qui correspond à ce qui était qualifié de « compte d'avances aux collectivités territoriales » avant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un tel système comporte pour les collectivités locales tout à la fois des avantages et des inconvénients.

Le « compte d'avances aux collectivités territoriales » est le principal compte spécial, son montant est de près de 94 milliards d'euros pour 2013.

La pratique du compte d'avances prend sa source dans la règle de l'unité de caisse qui entraîne l'obligation du dépôt des fonds libres au Trésor par les collectivités publiques. Elle prend également racine dans le fait que l'État s'est constitué en quelque sorte comme « fermier général » des collectivités locales. Les collectivités territoriales ne peuvent ouvrir un compte auprès de l'institution financière de leur choix. Obligation leur est faite de déposer leurs fonds libres au Trésor, en vertu de l'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) ainsi que de l'article 47 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Selon l'article 26, 3^o de la LOLF, « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ». C'est donc le Parlement qui, dans le cadre d'une loi de finances peut prendre la décision d'autoriser les collectivités territoriales à ne pas déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État.

Le compte au Trésor, qui est ouvert à chaque collectivité et qui fonctionne comme un compte-courant, enregistre les entrées et les sorties de la collectivité détentrice du compte. Sur ce compte sont versés les impôts qui reviennent à la collectivité ainsi que les autres ressources ; il est par ailleurs débité des sommes représentant le règlement des dépenses.

Le compte d'avances enregistre en recettes les impositions de l'année courante de l'ensemble des collectivités territoriales (plus de 80 % du total de ces impositions), les restes à recouvrer sur impositions antérieures (10 %), les recettes d'ordre pour dégrèvements et non-valeurs (10 %). Le taux de recouvrement est de 95 % pour les taxes foncières, contre 71 % pour la taxe professionnelle. Il est de

35. Du fait des compensations.

l'ordre de 90 % pour la taxe d'habitation³⁶. Il enregistre en dépenses le montant intégral des impositions, y compris les non-recouvrements.

Les impositions sont attribuées mensuellement, le dernier jour de chaque mois, à raison d'1/12 du montant total. Jusqu'au 31 mai inclus, ces versements sont calculés par rapport au 1/12 du produit assuré (le produit assuré est égal au produit des bases notifiées au 1^{er} janvier pour l'année en cours multiplié par les taux fixés au budget primitif de l'année précédente). Une régularisation est faite au 30 juin par comparaison avec le produit de l'année en cours. Ensuite, du 31 juillet au 31 décembre il est versé 1/12 du produit voté.

C L'inégalité devant l'impôt local et les relations fiscales entre collectivités territoriales et contribuables

826. Le principe de l'égalité devant l'impôt connaît de particulières distorsions en matière de fiscalité locale. Les inégalités dans ce domaine tiennent à un ensemble de facteurs : une révision trop ancienne des bases, des évaluations des valeurs locatives effectuées selon des méthodes différentes, la multiplication de certaines exonérations qui aboutit à faire peser le poids de l'impôt sur une minorité de contribuables, la disparité des taux d'imposition à l'échelle nationale, ou encore des distorsions d'imposition au sein de chaque catégorie de contribuables.

D'un autre côté, si l'on replace l'analyse au plan national, l'on ne peut s'étonner qu'il existe des traitements fiscaux inégaux dès lors que la logique décentralisatrice suppose par essence l'existence de différences. Sur un autre plan, il faudrait également pour une analyse exhaustive mettre en rapport la pression fiscale supportée par les contribuables avec les services rendus par les collectivités.

Certes, des mécanismes ont été mis en place pour corriger les inégalités en matière de fiscalité locale, par exemple la révision des bases ou encore l'élargissement de l'espace fiscal. Toutefois il est à craindre que ceux-ci se révèlent insuffisants, même si sur le terrain sociologique on n'observe pas de véritable mouvement de refus de l'impôt local.

Jusqu'ici la mesure des résistances à l'impôt local³⁷ est prise au travers du nombre de réclamations fort abondant qui sont traitées par l'administration fiscale³⁸ (ces réclamations ne dépassant souvent pas le stade du recours gracieux, en étant généralement dues à des erreurs ou des omissions). Les symptômes les plus révélateurs d'un rejet de l'impôt (fuite devant l'impôt par la fraude, non-paiement, voire même mouvement de contestation violente) ne sont pas pour les deux premiers évalués avec certitude, le troisième n'étant pas jusqu'ici observé. En revanche, une contestation d'ordre théorique des impôts locaux s'exprime depuis longtemps.

36. Cf. P. Loridant, « Quelles relations de trésorerie entre État et collectivités locales », Rapport du Sénat n° 24 (2003/2004).

37. Sur le thème général des résistances à l'impôt, cf. *RFFP* n° 5-1984.

38. Environ 2 millions de réclamations par an ; sur l'importance de ce contentieux fiscal, cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *L'administration fiscale en France*, op. cit.

Section 2

Les autres impôts et taxes locales

827. Les quatre taxes qui viennent d'être examinées ne constituent pas les seuls impôts locaux. D'autres impôts directs existent ainsi qu'une grande variété d'impôts indirects prenant la forme de taxes dont certaines constituent des impôts additionnels aux impôts d'État.

§ 1. Les impôts directs

828. Hormis les quatre vieilles, les collectivités territoriales ont la possibilité de percevoir d'autres impôts directs. Il s'agit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la redevance communale et départementale des mines, de l'imposition sur les pylônes électriques ou encore de la taxe de balayage et de la taxe de trottoirs.

§ 2. Les impôts indirects et les droits d'enregistrement

829. On trouve dans cette catégorie une multiplicité de taxes perçues au profit des communes, des départements et des régions. On citera la taxe sur les cartes grises (régions), la taxe sur les permis de conduire (régions), la taxe de séjour (communes), le droit de licence sur les débits de boissons (communes), la taxe sur la consommation finale d'électricité (communes, départements), etc. Figurent également dans ce cadre les taxes d'aménagement et d'urbanisme.

Par ailleurs, le département perçoit à titre exclusif les droits d'enregistrement sur les mutations d'immeubles. Les communes reçoivent quant à elles un impôt additionnel à ces droits. D'autre part, le département et la commune perçoivent une taxe additionnelle aux droits de mutation recouvrés par l'État à l'occasion des cessions de fonds de commerce ou d'offices ministériels.

Enfin, le département reçoit une part du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) aussi qu'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance. La région s'est également vu allouer une part du produit de la TICPE.

§ 3. Les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit de divers organismes

830. Il convient de mentionner l'existence de diverses taxes additionnelles aux quatre grands impôts directs locaux. Celles-ci sont perçues au profit des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers.

Chapitre 2

Les subventions de l'État

831. L'ensemble de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales représente chaque année environ 100 milliards d'euros. Il se décompose, pour 2012, en subventions à hauteur de 63 milliards d'euros, en produit d'impôts transférés 27,5 milliards et en dégrèvements pour 9,8 milliards.

La question majeure que peut poser ce type de financement des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, est de savoir si le procédé de la subvention ne représente pas un moyen pour l'État d'intervenir indirectement sur les politiques locales, de les infléchir, voire même de les déterminer. Autrement dit, les dotations de l'État ne risquent-elles pas de nuire à l'indépendance, à l'autonomie du secteur public local ? On peut être tenté, *a priori*, de répondre par l'affirmative en vertu de l'adage « celui qui paie a tous les droits ». Toutefois, le bon sens commun ne trouve peut-être pas à s'appliquer de manière aussi évidente en la matière. ***On peut rétorquer en effet à un tel argument que ce qui fait la réelle liberté d'une institution, c'est d'abord qu'elle puisse disposer de moyens financiers et qu'ensuite elle en ait la libre utilisation, autrement dit qu'elle soit détentrice d'une autonomie de décision en matière de gestion.*** Par ailleurs, il importe également d'examiner si les subventions représentent les seules sources de financement ou encore leur majeure partie pour pouvoir juger du degré d'autonomie de la collectivité qui les reçoit.

S'il fallait d'un trait caractériser le système actuel des subventions de l'État aux collectivités territoriales, il faudrait retenir indéniablement le principe, qui s'est véritablement imposé, de la ***subvention globale*** qui assure une complète liberté d'utilisation à la collectivité bénéficiaire. Ce principe symbolise parfaitement le changement d'attitude de l'État en la matière ainsi qu'une « mutation profonde du contexte politique des relations financières entre les deux parties »¹. À cet égard, il serait éminemment regrettable que l'on retournât vers des procédures de subventionnements spécifiques liant comme autrefois la subvention à l'obligation de réaliser tel ou tel investissement (on peut toutefois observer, on le verra plus loin, une certaine résurgence de celles-ci).

Bien que les collectivités territoriales aient accès à diverses sources de financement, les transferts opérés par l'État (qui d'ailleurs ne jouent pas toujours le rôle de redistribution ou encore de péréquation qui devrait être le leur) , n'en demeurent pas moins une ressource régulière, indispensable. Mais, sous un autre angle, il paraît normal, voire nécessaire que l'État et par là le contribuable

1. Selon l'analyse de P. Coupaye et Ph. Josse, in *RFFP*, « Les subventions », n° 23 cit.

national, participe au financement de la vie locale sans que l'on y voie une manifestation d'un quelconque dirigisme.

Au-delà du principe bien admis dans l'ensemble du procédé de la subvention comme source de financement des budgets locaux, les mécanismes actuels se caractérisent par leur particulière complication ; il en est fréquemment le cas d'ailleurs dans la législation financière contemporaine laquelle se forge de manière par trop souvent pragmatique, avec le principal souci de ne pas affecter très sensiblement l'ordre existant et de susciter d'importantes réactions de rejet, tout en s'attachant à répondre aux nouveaux besoins qui s'expriment. Il en résulte un manque de transparence financière qui rend peu aisés la gestion et le contrôle des subventions par les collectivités territoriales concernées.

Section 1

Les dotations et subventions de fonctionnement

832. Les concours versés par l'État aux collectivités locales pour le financement de leurs dépenses de fonctionnement se répartissent en diverses dotations dont la plus importante est la dotation globale de fonctionnement. Existente également une dotation spéciale pour le logement des instituteurs ainsi que diverses subventions spécifiques.

§ 1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

833. Perçue par les communes et les départements, la DGF représente la subvention la plus importante versée par l'État (41,5 milliards d'euros en 2013). Elle est le fruit d'une longue évolution dont les étapes ne sont pas sans illustrer la complexité et parfois les paradoxes et artifices de certaines décisions financières².

Évolution de la DGF de 2008 à 2013

en M €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant DGF	40 056	40 846	41 222	41 392	41 390	41 505
Taux d'indexation	2,10%	+ 2 % (inflation + 0,5 %)	0,60%	Montant fixé en valeur	Montant fixé en valeur	Montant fixé en valeur

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, p. 137.

2. Sur l'historique de la DGF, cf. M. Bouvier, *Les finances locales*, op. cit.

La loi de finances initiale pour 2004, complétée par celle de 2005, a non seulement réformé de façon sensible le dispositif général de la DGF en rassemblant des dotations ou compensations de suppressions d'impôts jusqu'alors épars, mais elle a également créé de toutes pièces une DGF pour les régions alors que, jusqu'à 2004, seule la région Ile-de-France bénéficiait d'une DGF³.

A La DGF des régions

834. La dotation pour les régions est composée de deux parts, une part dite « dotation forfaitaire » et une part dite « dotation de péréquation ».

— La dotation forfaitaire fusionne diverses compensations et dotations :

— La compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (instituée par la loi de finances rectificative pour 2000).

— La compensation de la suppression de la part salaire de taxe professionnelle dont bénéficient les régions. Il s'agit là, comme prévu par la LFI pour 1999, de l'intégration dans la DGF de la compensation des conséquences de cet allègement fiscal. Depuis 1999 un prélèvement sur recettes avait été mis en place pour financer l'indemnisation des collectivités territoriales.

— La compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux perçue au profit des régions qui avait été décidée dans le cadre de la LFI pour 1999.

— 95 % de la dotation générale de décentralisation allouée aux régions.

Il convient de souligner que chacune de ces dotations et compensations évoluait déjà en fonction de la progression de la DGF et que la somme versée à chaque région à compter de 2004 est établie en fonction des montants qui leur ont été alloués au titre de 2003 compte tenu, pour trois d'entre elles, des prélèvements effectués cette année-là au titre du Fonds de correction des déséquilibres régionaux⁴ qui est quant à lui supprimé. L'évolution et le calcul de la dotation forfaitaire sont par ailleurs déterminés en utilisant un taux de progression, fixé par le Comité des finances locales, qui se situe selon la loi « entre 60 % et 90 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF ». Le solde est affecté au financement de la part « péréquation ».

— La dotation de péréquation :

Le montant de cette part est égal, selon la loi, « à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des régions et la dotation forfaitaire ».

Les régions bénéficiaires sont celles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant des régions.

3. Celle-ci, instituée par la loi d'orientation et de développement du territoire du 4 février 1995, voit son régime particulier confirmé par la LFI pour 2004. La région IDF reçoit une dotation forfaitaire – à l'image de celle allouée aux départements – qui est financée par prélèvements sur les sommes affectées à la dotation générale de décentralisation des départements.

4. Le FCDR a été institué par la loi du 6 février 1992 afin d'éviter l'aggravation des disparités régionales. Ce fonds était alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions les plus riches (Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes) et servait à financer celles dont le potentiel fiscal était inférieur de 15 % à la moyenne nationale des régions.

Cette dotation est répartie pour moitié en fonction du potentiel fiscal par habitant de la région considérée, pondéré par l'effort fiscal et par la population. L'autre moitié est fonction du potentiel fiscal par kilomètre carré de la région bénéficiaire (comparé au potentiel moyen des régions).

B La DGF des départements

835. Depuis les LFI pour 2004 et 2005, la DGF des départements comprend :

1. Une **dotation forfaitaire** qui intègre : la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, la garantie de progression minimale, la part attribuée en fonction de l'impôt sur les ménages de l'ancienne dotation de péréquation, 95 % de la dotation générale de décentralisation correspondant au montant des compensations fiscales incluses dans cette dotation (compensation de la suppression de la vignette et de la baisse de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux). Cette dotation forfaitaire comprend deux fractions :

— Une **dotation de base** qui progresse selon un taux fixé par le Comité des finances locales entre 35 et 70 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF ;

— Un **complément de garantie** destiné à assurer à la dotation forfaitaire une progression globale évoluant selon un taux fixé par le Comité des finances locales qui ne peut dépasser 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF.

2. Une **dotation de compensation** qui comprend, d'une part, le concours particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale, d'autre part, 95 % de la dotation générale de décentralisation hors compensations fiscales et concours particuliers pour le financement des ports maritimes de commerce et de pêche et des bibliothèques départementales de prêt. Se sont ajoutés à ces postes les crédits autrefois attribués, dans le cadre de la première part de la DGE, au titre des fractions « voirie » et « majoration potentiel fiscal ».

3. Une **dotation de péréquation** constituée par une dotation de péréquation urbaine et une dotation de fonctionnement minimale distinctes :

— La **dotation de péréquation urbaine** est attribuée aux départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % lorsque le potentiel financier⁵ de ces départements est inférieur à 1,5 fois le potentiel financier moyen des départements urbains. La répartition est faite en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier, les bénéficiaires de l'aide au logement et du Revenu de solidarité active (RSA), le revenu moyen par habitant ;

5. On rappellera que le potentiel financier est égal à la somme suivante : potentiel fiscal + dotation forfaitaire (hors compensation part salaires) + dotation de compensation + droits de mutation à titre onéreux + taxe de publicité foncière (moyenne des cinq derniers exercices).

— La **dotation de fonctionnement minimale** est destinée aux départements non urbains. Sont par conséquent éligibles à cette dotation les départements qui ne peuvent se voir allouer la dotation de péréquation urbaine. Une deuxième condition est également requise : le potentiel financier par habitant de ces départements doit être inférieur à deux fois la moyenne des départements non urbains. La répartition se fait en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant, le potentiel financier rapporté à la superficie, la longueur de la voirie.

C La DGF des communes et de leurs groupements

836. C'est également une logique de globalisation qui a présidé à la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements. Outre l'intégration, comme prévu par la LFI pour 1999, de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, ont été supprimés en tant que tels et rapportés en totalité ou en partie à la DGF, les fonds de péréquation nationaux de la taxe professionnelle. La dotation d'aménagement rassemble quant à elle la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la nouvelle dotation nationale de péréquation. C'est en fonction des sommes allouées en 2003 qu'ont été établies, à partir de 2004 et avec application d'un taux de progression, les bases de calcul de la nouvelle DGF.

837. La DGF des communes comprend deux grandes parties : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

a) La dotation forfaitaire

838. La dotation forfaitaire comprend cinq parts :

— Une **dotation de base « population »** allouée en fonction du nombre d'habitants. Jusqu'en 2005, l'allocation, calculée en fonction de la taille de la commune, variait de 60 à 120 euros par habitant. Depuis 2006, le Comité des finances locales peut faire évoluer cette fourchette par application d'un taux qui ne peut excéder 75 % du taux d'évolution de la DGF. La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 a pour effet que cette part est gelée à son niveau 2010 (par exemple 64,46 euros par habitant pour les communes de moins de 500 habitants et 128,93 euros par habitant pour les communes de plus de 200 000 habitants).

— Une **dotation superficielle** allouée en fonction du nombre d'hectares de la commune. Elle était de 3 euros par habitant (5 euros pour les communes de montagne) jusqu'en 2005. Depuis 2006, cette dotation évolue sur la base du taux fixé par le CFL pour la dotation de base.

— Une **dotation de compensation** de la suppression de la « part salaire » de la taxe professionnelle et de la baisse de la DCTP. Le taux d'évolution de cette dotation peut aller jusqu'à 50 % du taux de croissance de la DGF ; il est déterminé par le CFL. Cette part est également gelée au niveau de 2010.

— Un **complément de garantie**, dit encore « **dotation de garantie** », qui assure à chaque commune une progression minimale fixée par le CFL dans une fourchette s'étalant entre 0 % et 25 % du taux d'évolution de la DGF.

— Une dotation « **parc nationaux et parcs naturels marins** » comprenant deux parties. Elle concerne d'une part les communes situées dans un cœur de parc national et d'autre part les communes insulaires situées dans les parcs naturels marins. Cette dotation suit la même évolution que la dotation de base et la dotation superficielle. Elle est répartie en fonction de la part de la superficie de la commune située dans le cœur de parc.

b) *La dotation d'aménagement*

α) Les dotations des groupements de communes

839. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre continuent à bénéficier de la *dotation intercommunalité* (calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale). La dotation d'intercommunalité évolue en fonction des caractéristiques de chaque groupement⁶. Toutefois, les allocations sont gelées au niveau de 2010. Les EPCI perçoivent également une *dotation de compensation*.

β) Les dotations de péréquation

840. Le solde de la dotation d'aménagement (solde après prélèvement de la dotation d'intercommunalité et de compensation) est, selon l'article 2334-13 du Code général des collectivités territoriales, « réparti par le Comité des finances locales, entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ».

• *La dotation nationale de péréquation*

841. La dotation nationale de péréquation, qui se substitue au Fonds national de péréquation⁷, comprend deux parts, une part principale et une majoration.

La part principale est attribuée aux communes dont le potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % des communes du même groupe et dont l'effort fiscal est supérieur à la moyenne des communes de la même strate. Les communes d'au moins 10 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur de 15 % au potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe et dont l'effort fiscal est supérieur à 90 % de l'effort fiscal moyen peuvent aussi bénéficier de la dotation. Cette part concerne plus de 20 000 communes. Celle allouée aux communes de 200 000 habitants et plus est gelée au niveau de 2010.

6. Par exemple, l'inflation prévisionnelle pour les communautés d'agglomération ou bien, pour les communautés de communes à TP unique, une fourchette se situant entre 130 % et 160 % de l'évolution de la dotation par habitant des communautés d'agglomération.

7. Il existait jusqu'à 2003 un Fonds national de péréquation de la TP ainsi qu'un Fonds national de péréquation. Le premier (FNPTP) avait été institué par la loi du 10 janvier 1980 et avait pour objectif de subventionner les communes à faible potentiel fiscal dont l'impôt sur les ménages était plus élevé que la moyenne ; la loi du 6 février 1992 a intégré à ce fonds une dotation de développement rural visant à aider les actions de développement en milieu rural. Le second fonds (FNP) fut créé par une loi du 4 février 1995 avec pour objet de renforcer les péréquations en direction des communes les plus démunies.

La majoration est attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants par ailleurs éligibles à la part principale ; elle est allouée en fonction de la population mais aussi de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant de la taxe professionnelle et celui de la commune considérée (inférieur de 15 % au potentiel fiscal moyen). Cette part concerne près de 20 000 communes.

Les sommes allouées à cette dotation sont réparties entre les départements selon des critères de population ou encore de potentiel fiscal ou financier des EPCI ou des communes éligibles. La dotation est de 616 millions d'euros depuis 2011.

- *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale*

842. La loi du 13 mai 1991, modifiée par celles des 31 décembre 1993 et 26 mars 1996, a institué une dotation de solidarité destinée à répondre aux problèmes particuliers qui se posent en milieu urbain. Cette dotation s'intègre dans les mécanismes de la DGF.

Les collectivités bénéficiaires sont :

- celles qui appartiennent aux trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus classées chaque année en fonction de la valeur décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier, les logements sociaux, le revenu des habitants de la commune, les bénéficiaires de prestations sociales logement ;

- celles qui appartiennent au premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants ; elles sont également classées en fonction des critères précités en retenant cependant les valeurs moyennes de référence de leur strate démographique.

On ajoutera encore que sont privilégiées les communes dont la population est située en zone urbaine sensible ou en zone franche urbaine.

- *La dotation de solidarité rurale*

843. La dotation de solidarité rurale a pour objectif d'aider les communes les plus défavorisées et de maintenir une vie sociale en milieu rural. Elle est attribuée aux bourgs, centres et aux petites communes à faible potentiel financier.

§2. La dotation spéciale instituteurs (DSI)

844. La dotation spéciale instituteurs concerne les communes dans la mesure où elles doivent assurer le logement des instituteurs⁸. Cette dotation est destinée à compenser une charge qui a d'ailleurs diminué depuis la disposition relative à l'indemnité de logement pour les enseignants faisant partie du nouveau corps de « professeurs des écoles ».

8. En vertu des lois du 30 octobre 1886 et 19 juillet 1887.

§3. La dotation générale de décentralisation (DGD)

845. Les lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 ont prévu que les transferts de compétences seraient financés par un concours de l'État. Cette compensation est assurée d'une part par un transfert d'impôts d'État, et pour le reste par certaines dotations de décentralisation dont la dotation globale de décentralisation qui a pour objet de couvrir l'accroissement des charges pour les collectivités. La DGD évolue de la même manière que la DGF.

§4. Les autres subventions de fonctionnement

846. Il existe plusieurs autres dotations de fonctionnement comme par exemple la « dotation élu local », la « dotation de développement rural » ou encore « la dotation de développement urbain ». Par ailleurs, divers ministères (essentiellement les Affaires sociales, l'Agriculture, l'Intérieur, la Culture) accordent des subventions spécifiques.

Section 2

Les dotations et subventions d'équipement

847. Le fait marquant concernant les subventions a été on l'a dit leur globalisation, révélatrice de la modification des rapports entre l'État et les collectivités locales. On observera par ailleurs qu'en volume les dotations de fonctionnement dépassent largement celles d'équipement alors que les politiques publiques locales se mènent d'abord sur la base de la réalisation d'investissements (ces derniers marquant un territoire ou encore organisant, balisant un espace social). Jusqu'aux années 1970, on estimait qu'une telle fonction devait être maîtrisée par l'État et ce pour diverses raisons. On pensait d'abord que celui-ci pouvait par le biais de subventions allouées de manière spécifique (et avec la possibilité de prêts à taux préférentiel) réaliser une péréquation des ressources entre collectivités locales. On soulignait également qu'une meilleure planification des investissements locaux était ainsi rendue possible. De même on insistait sur l'effet incitatif qui conduirait les élus à équiper leur collectivité dans des secteurs peu attractifs. L'on mettait enfin en avant l'intérêt d'un tel dispositif qui permettait d'obliger les collectivités à respecter les normes nationales⁹. Or une étude précise de la question devait montrer que les objectifs recherchés étaient loin d'être atteints et le rapport « Vivre Ensemble¹⁰ » a pu souligner l'impuissance de ce mécanisme à égaliser les situations, à planifier

9. Cf. sur tous ces points l'excellent article de P. Coupaye et Ph. Josse, in *RFFP*, n° cit. ; v. égal. J. Cluzel, *Les finances locales décentralisées*, LGDJ, 1989.

10. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, 1976.

rationnellement les équipements, en mettant en évidence que le résultat obtenu aboutissait à un saupoudrage. Par ailleurs, les élus locaux se montraient hostiles à l'égard du procédé des subventions spécifiques (une même enquête sur ce sujet faisant apparaître que dans leur quasi-unanimité ils les percevaient comme une marque d'assujettissement à l'égard de l'État et qu'ainsi « à travers le procès des subventions spécifiques apparaissait celui de la légitimité des administrations d'État¹¹ »).

Aujourd'hui, les difficultés ne sont qu'en partie résolues ; et on peut constater, à côté du maintien de certaines subventions spécifiques, la résurgence de celles-ci mais cette fois dans le cadre d'une allocation qui à l'origine était globale.

§ 1. La dotation d'équipement des territoires ruraux

848. La dotation d'équipement des territoires ruraux a été instituée par la loi de finances pour 2011. Elle est le produit de la fusion de deux dotations, une dotation de fonctionnement, la dotation de développement rural et une dotation d'investissement, la dotation globale d'équipement. Cette intégration a été proposée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010, l'objectif étant de rendre plus performantes les aides budgétaires allouées aux communes rurales en les regroupant ainsi que d'en faciliter les procédures d'attribution.

La dotation d'équipement des territoires ruraux est allouée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'aux communes. L'attribution des crédits est effectuée au sein des départements par le préfet. Ils doivent être destinés à la réalisation d'investissements ou de projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Une commission d'élus locaux¹² détermine chaque année les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux de subvention applicables et le représentant de l'État arrête sur ces bases la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention et en informe la commission.

Selon l'article 2334-33 du CGCT, les EPCI éligibles sont ceux dont la population n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer. Sont également éligibles ceux dont la population est supérieure à 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer, sans dépasser 60 000 habitants, lorsque les communes sont elles-mêmes éligibles ou lorsque le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à

11. P. Coupaye, P. Josse, art. cit.

12. La commission est composée par des représentants des maires des communes dont la population n'excède pas 20 000 habitants (en métropole) et 35 000 habitants (outre-mer) ainsi que des représentants des présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population n'excède pas 60 000 habitants.

fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants.

Les communes éligibles sont celles dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer et celles dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer sans dépasser 20 000 habitants dans les départements de métropole et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer ; il faut aussi que le potentiel financier moyen par habitant de ces communes soit inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

Les sommes allouées à cette dotation sont réparties entre les départements selon des critères de population ou encore de potentiel fiscal ou financier des EPCI ou des communes éligibles. La dotation est de 616 millions d'euros depuis 2011.

§ 2. La dotation globale d'équipement des départements

849. La DGE des départements est répartie de la manière suivante :

— une fraction principale (76 %) qui est répartie par application d'un taux de concours (15,47 % en 2008) aux dépenses, d'aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d'équipement rural ;

— une majoration (9 %) allouée au titre des aménagements fonciers réalisés ;

— une majoration (15 %) qui concerne les départements à faible potentiel fiscal (ceux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen des départements, ou ceux dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel moyen).

§ 3. Les subventions spécifiques

850. Les subventions spécifiques qui constituaient autrefois la règle de droit commun sont devenues l'exception. Elles ont été pour leur majeure partie intégrées au sein de la DGE.

Divers ministères accordent des subventions spécifiques (parmi eux, on retiendra les Affaires sociales, l'Agriculture, l'Équipement).

§ 4. Le fonds de compensation de la TVA

851. La TVA a constitué au début des années 1970 un point de friction important entre l'État et les collectivités locales. Ces dernières, compte tenu de

la croissance de leurs investissements, réclamaient le remboursement de la taxe qu'elles acquittaient lors de la réalisation de ceux-ci. Une enquête effectuée en 1977 à l'initiative du Premier ministre montrait que « les maires critiquent une situation dans laquelle ils estiment que le montant des subventions spécifiques versées par l'État est annulé par les sommes que les communes lui acquittent au titre de la TVA »¹³.

En effet, en tant que consommatrices les communes paient la TVA incluse dans le prix des biens et services qu'elles acquièrent. La récupération de celle-ci peut intervenir toutefois dans le cadre de l'exploitation d'un service donnant lieu au paiement d'une redevance, par imputation sur la TVA collectée due au Trésor. Ce cas est celui dans lequel les collectivités territoriales, normalement exclues du champ de la TVA, peuvent cependant être assujetties de droit ou encore opter pour leur assujettissement. On citera notamment à titre d'exemple¹⁴ la location de matériel, les prestations de services portuaires ou l'exploitation de carrières. L'option est possible pour les eaux d'assainissement, les abattoirs, les ordures ménagères ou les marchés d'intérêt national.

Hormis les cas où elles peuvent être assujetties, les collectivités territoriales ont obtenu que l'État procède à une compensation de la TVA payée par elles sur leurs investissements. Cette compensation, considérée comme une subvention d'équipement, est gérée au travers d'un fonds, le Fonds de compensation de la TVA.

852. Il convient de rappeler que les dotations aux collectivités locales, comme la fiscalité locale, s'inscrivent maintenant dans une politique globale de maîtrise des finances publiques. D'ailleurs, selon l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour 2009/2012 du 8 février 2009¹⁵, l'évolution des prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle, des dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », est égale, chaque année à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, c'est-à-dire à la norme de dépense de l'État.

On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie allant dans le sens d'une régulation globale des finances publiques. Il apparaît désormais que ***l'autonomie financière locale ne peut plus être envisagée qu'intégrée au sein d'une bonne gouvernance financière publique entendue d'une façon globale.*** C'est donc à nouveaux frais que se pose la question de la maîtrise des dépenses publiques locales avec en toile de fond, la simplification des circuits financiers locaux et, éventuellement, la mise en place d'une norme de dépense pour les collectivités territoriales, une idée récurrente, on l'a dit, depuis le rapport Feuilloley-Raynaud qui préconisait déjà, en 1986, de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour les dépenses locales ; selon le rapport ces normes pouvaient

13. Cf. La réponse des maires de France, 1977.

14. Cf. M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal, op. cit.* ; v. égal. Y. Lhermet, *Les communes face à la TVA*, Litec, 1978.

15. Qui concerne la maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques.

être soit impératives, soit indicatives mais c'est plutôt la seconde solution qui était soutenue (avec néanmoins une sanction pour dépassement sous la forme d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement ou d'une augmentation dans le cas où la collectivité se trouverait en dessous de la norme). Dans la même lignée, le rapport Balladur ne se montre pas favorable à un dispositif contraignant ; il estime plus judicieux de « définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale » qui ne serait qu'un simple « point de repère » (proposition n° 14).

Une telle logique s'inscrit dans un projet d'ensemble qui concerne tout à la fois la maîtrise du secteur social, celle des administrations d'État et des collectivités locales, et qui devrait s'étendre dans les années à venir à la totalité du secteur public et para-public. Il s'agit d'une logique de contrôle-régulation qui devrait amener une reformulation de l'un des principes essentiels du droit public financier, le principe de l'unité.

Une telle évolution va dans le sens d'une transformation inéluctable de l'État et partant des modes de financement, mais aussi du processus de décision et de gestion financière du secteur public local et national. On voit déjà se dessiner les lignes d'une future configuration de ce processus notamment au travers des préoccupations qui s'expriment au regard de l'évolution des dépenses des collectivités locales et à un moment où il apparaît plus que jamais nécessaire de maîtriser l'ensemble des dépenses publiques et plus encore la dette publique.

Il reste que ce débat autour de la normalisation des finances locales est révélateur des incertitudes actuelles ainsi que des adaptations indispensables du système financier local à son nouvel environnement. En réalité, et à notre sens, c'est sur le terrain institutionnel, celui d'une reformulation partenariale du processus de décision financière que devrait se jouer l'essentiel.

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales

Crédits ouverts en lois de finances initiales (en M €)	2012	2013	n/n-1 (%)
I- Enveloppe normée	50 530	50 528	0,00
<i>a) Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)</i>	46 238	46 204	-0,07
Dotations globales de fonctionnement	41 390	41 505	0,28
Dotations spéciales instituteurs	24	22	-8,33
Dotations élus locaux	65	65	0,00
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0,00
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,00
Dotations départementales d'équipement des collèges	326	326	0,00
Dotations régionales d'équipement scolaire	661	661	0,00
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10	
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,00
Dotations de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevant des mines des communes et de leurs groupements	59	52	-11,86
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (en partie variable d'ajustement)	1 847	1 891	-0,87
Dotations uniques des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUICSTP) (variable d'ajustement)	447	370	-17,23
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (en partie variable d'ajustement)	875	814	-6,97
Dotations de compensation de la taxe sur les logements vacants		4	
<i>b) Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DSCG et subventions pour travaux divers d'intérêt local)</i>	2 590	2 621	1,20
Dotations d'équipement des territoires ruraux	616	616	0,00
Dotations globales d'équipement des départements	224	219	-2,23
Dotations générales de décentralisation (Mission RCT)	1 525	1 527	0,13
Dotations de développement urbain	50	75	50,00
Dotations pour les titres sécurisés	19	18	-5,26
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	0	10	
Dotations Outre-mer	152	153	0,66
Subventions diverses	4	3	-25,00
<i>c) La dotation globale de décentralisation - formation professionnelle</i>	1 702	1 703	0,06
Dotations globales de décentralisation formation professionnelle	1 702	1 703	0,06
II- Les concours financiers hors enveloppe normée	22 941	22 266	-2,94
<i>a) Les prélèvements sur recettes hors enveloppe</i>	9 340	9 485	1,60
Dotations de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	3 368	3 429	1,81
Dotations de garantie des reversements des FDPTP	425	430	1,18
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5 507	5 627	2,18
Dotations de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40	3	-92,50
<i>b) Autres concours financiers hors enveloppe</i>	13 601	12 777	-6,06
Subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères	1 946	1 607	-17,42
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL)	128	125	-2,34
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	10 310	9 805	-4,90
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	662	687	3,78
Reversement aux régions du CAS Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage	555	553	-0,36
Total Concours financiers de l'État	73 471	72 794	-0,92
Total concours financiers de l'État (hors dégrèvements législatifs, subventions des ministères et TDIL)	61 087	61 257	0,28

Source : DGCL.

Chapitre 3

Les revenus du patrimoine et des services

853. Lorsqu'elles disposent d'un patrimoine, les collectivités locales peuvent en tirer des ressources qui varient certes selon son importance, mais également selon le mode d'exploitation et de gestion. Aujourd'hui encore, si l'on considère les collectivités locales dans leur ensemble, force est d'observer qu'elles ne connaissent pas toujours avec une grande précision la valeur de leur patrimoine comme elles ne pratiquent pas toujours une gestion rationnelle de celui-ci. On rencontre une situation similaire en ce qui concerne l'exploitation des services.

Depuis quelques années toutefois, le souci de mieux gérer le patrimoine local et les services publics s'est très clairement affirmé. Il semble en effet que l'on ait très concrètement franchi un pas d'importance vers une gestion plus rationnelle et plus dynamique, empruntant beaucoup aux méthodes de l'entreprise sans que l'on puisse identifier pour autant la gestion publique locale à la gestion privée¹.

Malgré les engouements de première heure ou contre ceux-ci, la gestion locale paraît plutôt s'orienter vers une conception originale qui n'exclut pas pour autant un certain nombre de bouleversements dans les habitudes, les façons de faire et de penser le système local.

Section 1

Les produits du domaine

854. Les produits domaniaux sont de deux sortes ; les uns concernent les revenus tirés du domaine privé de la collectivité, les autres ceux du domaine public.

1. Cf. les premiers débats sur la question au colloque *RFFP/Caisse des dépôts et consignations* des 26 et 27 sept. 1985, cf. *RFFP* n° 13-1986, cit.

§1. Les produits du domaine privé

855. Les collectivités territoriales peuvent être propriétaires en propre de certains biens et ont à l'égard de ceux-ci la capacité juridique d'effectuer tous les actes se rapportant à leur droit de propriété.

Aussi elles peuvent en tirer des revenus d'exploitation ou encore les aliéner.

Les revenus d'exploitation sont divers ; il s'agit le plus souvent de loyers, fermages, produits des propriétés, ventes de coupes de bois, etc.

La collectivité peut également vendre une partie de ce patrimoine, la vente devant être inscrite obligatoirement en ressources d'investissement.

La majeure partie des revenus issus du patrimoine privé se retrouve dans les communes de moins de 10 000 habitants.

§2. Les produits du domaine public

856. Les collectivités territoriales peuvent tirer certaines ressources du domaine public. Ces dernières constituent exclusivement des produits d'exploitation dans la mesure où le domaine public est réputé inaliénable.

Ces recettes découlent soit d'autorisations d'occupation du domaine public (pour la distribution d'électricité ou de gaz, pour les transports ou le stockage souterrain d'hydrocarbures, le stationnement des taxis, l'occupation des trottoirs par les terrasses des cafés...), soit de permissions de voirie (postes d'essence, kiosques à journaux, etc.). Les droits perçus à cette occasion sont fixés par le conseil de la collectivité. Ils sont de faible importance.

Section 2

La gestion des services publics locaux²

857. La gestion des services publics locaux fait l'objet d'une attention particulière de la part des élus. La réalisation de ces services qui pour la plupart ne sont pas obligatoires, a un caractère impératif de fait pour les gestionnaires locaux qui ont la charge de répondre aux besoins de la population. Ces services se sont multipliés sous la pression de l'évolution économique et sociale.

En matière de services publics locaux, l'espace local apparaît aujourd'hui comme un espace de décision et de gestion aux formes très diverses selon les choix faits pour en assurer le développement. La gestion des services publics locaux paraît ainsi participer tout particulièrement de l'ouverture du système local et ce à plusieurs titres. D'abord par les modes utilisés qui sont divers et qui combinent gestion déléguée et gestion directe. Ensuite par les formes choisies qui voient se côtoyer ou s'articuler gestion partenariale et individuelle, association d'acteurs publics de tous niveaux, association d'acteurs publics et privés.

2. Pour une approche détaillée, cf., M. Bouvier, *Finances locales, op. cit.*

Cette direction que prend l'action locale est parfois critiquée en tant qu'elle risque d'engendrer un démembrement du secteur public local préjudiciable à la réalisation de l'intérêt général. Mais elle exprime tout aussi fondamentalement une transformation du milieu local qui devrait aboutir à une redéfinition des concepts habituellement utilisés et qui s'exprime au travers de trois grandes questions : celle de la tarification, celle de l'évaluation et celle du choix entre gestion publique et gestion privée.

§ 1. La tarification des services³

858. Il y a encore une trentaine d'années on pouvait poser le problème de la tarification des services publics en termes de choix simple consistant à faire supporter la charge du service soit à l'usager en lui faisant payer le juste prix, soit au contribuable par l'impôt. Il n'en est plus de même aujourd'hui.

Le regain d'intérêt qu'a connu la gestion privée ainsi que les contraintes financières accrues devant lesquelles se sont trouvées placées depuis plusieurs années les collectivités locales ont sensiblement changé les données du problème et partant les attitudes adoptées.

Autrefois encadrés, les prix des services publics sont libres depuis le 1^{er} septembre 1987 à l'exception des transports urbains et des cantines scolaires. Cette liberté n'a pas pour autant systématiquement engendré un accroissement des produits d'exploitation ; ceux-ci restent souvent faibles et ne permettent pas de financer le coût réel du service rendu. Aussi l'impôt continue à couvrir pour une part plus ou moins importante le financement des services publics. Divers facteurs peuvent être mis en évidence si l'on veut essayer de comprendre cette situation :

— Les élus, pour des motifs électoralistes, ou bien parce qu'ils sont influencés par la conception traditionnelle de la gratuité des services publics, hésitent à augmenter le prix du service.

— On ne peut tarifer la totalité des services. Il en est ainsi de la plupart des services sociaux.

— L'identification de l'usager n'est pas toujours aisée, l'utilisateur du service n'étant pas toujours le seul usager. Le fonctionnement d'un service public peut profiter à un ensemble de personnes et pas seulement à celle qui utilise directement les moyens mis à sa disposition. C'est par exemple le cas avec les transports publics ; ceux-ci rendent certes un service direct à leurs utilisateurs mais indirectement, ils permettent de faciliter la circulation des automobiles en rendant le trafic plus fluide. Par ailleurs, on peut considérer que tout compte fait, mieux vaut la gratuité du service lorsque le coût de gestion afférent à la tarification est particulièrement élevé.

D'une manière générale, il est difficile d'affirmer que le non-usager d'un service ne profite pas à un moment ou à un autre des équipements collectifs existants, non pas parce qu'il peut être amené à en faire un usage direct, mais

3. Cf. M. Long (sous la dir.), *Le financement des services publics locaux*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, 2010. Cf. également, M. Long, *La tarification des services publics locaux*, LGDJ, coll. Systèmes, 2001.

parce qu'il est solidaire dans nos types de sociétés, d'un vaste ensemble relationnel. Il apparaît ainsi arbitraire de séparer les individus entre ceux qui profitent des services collectifs et les autres.

— Les outils de gestion utilisés ne permettent pas toujours de connaître avec exactitude le coût réel des services.

— Le principe d'égalité des citoyens devant le service public empêche d'opérer certaines discriminations au sein d'un même groupe d'utilisateurs à moins d'une disposition législative particulière ou encore d'une position spéciale de certains utilisateurs (par exemple un tarif préférentiel peut être pratiqué pour les habitants d'une commune alors que l'utilisateur extérieur paiera un prix plus élevé sans que celui-ci ne soit supérieur au prix de revient) ou encore si l'intérêt général nécessite une modulation. C'est ainsi que des modulations de tarifs sont pratiquées en fonction de l'âge, du nombre d'enfants, de la situation professionnelle (chômeurs), de l'invalidité, de la qualité d'étudiant, etc. Toutefois, a été jugé illégal un tarif modulé en fonction du revenu.

— Enfin, choisir entre redevance et fiscalisation relève bien souvent d'une alternative illusoire et l'on rencontre en réalité une très grande variété de cas de figure. Quoi qu'il en soit, il est dans la logique de la gestion financière locale que les responsables des services publics locaux soient amenés d'une part à gérer plus rationnellement ceux-ci, d'autre part à pratiquer des prix plus proches des coûts réels et enfin à prendre néanmoins en compte le rôle social de ces services. Comme l'a fait remarquer le Conseil des impôts, « les prises de décision seraient grandement facilitées par une amélioration profonde des instruments comptables et une définition plus rigoureuse des méthodes d'imputation des coûts » ajoutant aussi que « l'utilisateur sera d'autant plus enclin à accepter l'accroissement du niveau des redevances qu'il aura une meilleure connaissance des coûts et des choix effectués par la municipalité »⁴.

Il convient encore de souligner que l'évolution de la tarification des services rendus se caractérise par son inscription de plus en plus nette dans une culture économique. À cet égard, l'arrêt d'assemblée du CE du 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital* et *Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* (confirmé par l'arrêt CE du 29 mai 2009)⁵. Selon cet arrêt, « le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service

4. X^e Rapport du Conseil des impôts, cit. ; cf. également C. Gruson, J. Cohen, *Tarification des services publics locaux*, La Documentation française, 1983 ; v. aussi A. Darrigrand, « La tarification du service rendu », in *RFFP* n° 35-1991.

5. « Considérant, en premier lieu, que le versement à l'établissement hospitalier... à la charge des praticiens hospitaliers qui y exercent une activité libérale a le caractère d'une redevance pour service rendu et non d'une imposition ; que la valeur du service ainsi rendu n'est pas limitée au coût des installations techniques, des locaux mis à leur disposition et des dépenses de personnel exposées par l'établissement, mais peut également être appréciée au regard des avantages de toute nature que ces praticiens en retirent, eu égard notamment à la possibilité qui leur est ainsi ouverte d'exercer leur activité libérale dans le cadre et avec les moyens du service, en bénéficiant le cas échéant de la notoriété qui s'attache à l'établissement dans lequel ils exercent cette activité ; qu'ainsi, le pouvoir réglementaire, qui n'a pas commis d'erreur de droit quant aux conséquences à tirer de la décision rendue le 16 juillet 2007 par le Conseil d'État statuant au contentieux sur la légalité du décret du 7 mars 2006 qui fixait auparavant le régime de la redevance en cause, pouvait légalement définir, pour le calcul de cette redevance, une assiette fondée non plus sur les tarifs de l'assurance-maladie mais sur les honoraires effectivement perçus ».

peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ». Les considérants vont dans ce sens : « contrairement à ce que soutient le ministre de la santé et des solidarités, le montant perçu par l'établissement public... n'a pas le caractère d'une redevance domaniale mais celui d'une redevance pour service rendu ; Considérant que, pour être légalement établie – et, en particulier, ne pas revêtir le caractère d'une imposition dont seul le législateur pourrait fixer les règles – une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service ; que, si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie ; qu'il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire ; que, dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence ».

§2. L'évaluation des services publics locaux

859. La question de l'évaluation des services publics locaux est particulièrement délicate dans la mesure où elle fait intervenir des catégories de jugement très différentes. En effet, s'il est toujours possible en se dotant des moyens nécessaires de juger techniquement de l'efficacité financière d'un service, il devient plus ardu lorsque l'on veut passer de l'analyse quantitative à l'analyse qualitative de déterminer un certain nombre de critères suffisamment objectifs pour servir de référents.

L'évaluation des services publics ne comporte en effet aucune codification, aucune méthodologie très précise tant les conceptions sont diversifiées en fonction des échelles de valeur. Par ailleurs, tout aussi fondamentale est la question du lieu de rattachement de l'évaluateur. Par exemple celui-ci doit-il être externe au service, ce qui lui confère une plus grande indépendance mais aussi une plus grande difficulté à collecter les informations. Doit-on également privilégier une évaluation des programmes d'action en fonction des besoins de la population et des services rendus à celle-ci, ou plutôt s'attacher à la rationalité de la gestion du service ?

L'état actuel des recherches et des pratiques fait apparaître qu'« il ne peut y avoir de monopole de l'évaluation ni de recettes toutes faites pour évaluer ; le pluralisme est de règle ; et c'est la qualité du travail d'étude effectué, appuyée sur le dialogue entre l'évaluateur et l'évalué qui permet, ou non, de formuler

certaines conclusions»⁶. On ajoutera que l'évaluation doit participer à notre sens tout à la fois d'un projet de gestion et d'un projet d'organisation démocratique de la vie locale ; là encore doivent se rencontrer, se concilier et s'articuler contrôle et efficacité du service.

§3. La séparation « public-privé » est-elle pertinente ?

860. Depuis l'extension de l'autonomie des collectivités territoriales, les élus locaux se trouvent placés dans une situation particulièrement difficile quant à la double demande qui leur est faite. Ils doivent d'un côté gérer les services publics conformément à l'intérêt général, c'est-à-dire conformément à une tradition juridique et politique qui s'exprime au travers d'un ensemble de règles. D'un autre côté, un ensemble de facteurs (l'évolution des faits et des mentalités notamment) les incite à calquer la gestion locale sur celle du modèle réel ou supposé de l'entreprise.

Une telle problématique n'est pas toujours aisée à résoudre au plan technique comme au plan intellectuel. Il peut y être répondu il est vrai de manière tranchée sur la base de fondements idéologiques opposant le « tout public » au « tout privé » ; mais lorsque ces représentations se font elles-mêmes plus nuancées, il n'est plus de solution simple, moins encore lorsque les ressources publiques se font plus rares et imposent de fait une plus grande efficacité dans la gestion.

Ces considérations expliquent sans doute que ce n'est pas aujourd'hui le débat idéologique qui prime dans les choix effectués par les collectivités territoriales entre modes de gestion publics et privés, mais bien le souci très pratique de gérer au mieux les services publics locaux. En la matière, c'est bien le pragmatisme qui semble prévaloir. Mais doit-on pour autant en conclure que l'opposition entre gestion publique et gestion privée, ou entre statut de droit public et statut de droit privé procéderait d'un faux débat ? On peut répondre par l'affirmative si l'on se borne à considérer les pratiques quotidiennes qui sont celles de la gestion locale et qui paraissent faire primer la seule recherche de l'efficacité sur les *a priori* idéologiques⁷. Mais le débat demeure si on le situe à un autre niveau qui est celui de l'articulation de fait de la technique et du politique. On ne peut faire en effet l'économie de la réalité institutionnelle qui est celle des collectivités territoriales. Celles-ci sont gérées par des élus et financées de surcroît par des deniers publics, ce qui est déjà suffisant pour devoir admettre qu'il est une dimension politique que l'on ne peut ignorer. Inversement, et pour des raisons identiques, on ne peut pas davantage faire l'économie des techniques financières dès lors que l'on entend gérer au mieux les deniers publics. Autrement dit, la véritable question qui se pose sur le fond est celle du contrôle de la gestion dans un contexte où l'on a parfois du mal à discerner ce qui relève de la gestion publique ou de la gestion privée.

6. Cf. C. Join-Lambert, « L'évaluation des actions publiques au niveau local », in *Les nouvelles relations État-collectivités territoriales*, op. cit.

7. Il s'agit là d'une conception fort ancienne ; cf. pour plus de détails, M. Bouvier, *L'État sans politique*, op. cit.

Chapitre 4

L'emprunt

861. L'emprunt s'est trouvé profondément bouleversé ces dernières années tant dans ses modalités que dans ses structures et ses acteurs.

À un dispositif d'encadrement très strict a fait place en effet une liberté quasi totale. À un nombre très limité de prêteurs en a succédé une grande variété. Autant d'éléments qui laissent supposer que les collectivités territoriales disposent maintenant d'une totale autonomie. Il convient cependant de ne pas associer trop intimement *autonomie financière* et *liberté financière*. On veut dire par là que la liberté d'emprunter qui est maintenant bien réelle ne se traduit pas forcément par une moins grande dépendance ou hétéronomie de la collectivité et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'abrogation de l'ancienne réglementation¹ a évidemment considérablement accru l'autonomie d'action des collectivités territoriales en matière d'emprunt ; leurs choix s'en sont trouvés démultipliés et surtout leur dépendance à cet égard vis-à-vis de l'État a quasiment disparu.

Mais, sans pouvoir porter un jugement uniforme tant est diversifié le secteur local, il faudra certainement que nombre de collectivités fassent sur plusieurs années encore l'apprentissage de cette liberté. Il s'agit d'abord qu'elles parviennent à maîtriser des mécanismes parfois fort compliqués, ensuite qu'elles puissent assumer les contraintes liées à leur inscription au sein du marché financier. C'est seulement alors qu'elles seront en mesure d'acquérir une autonomie en la matière, c'est-à-dire de contrôler véritablement leurs décisions d'emprunts. On ajoutera que les collectivités locales sont entrées dans un système à risques, à risques financiers certes, mais également à risques au regard de leur autonomie de décision, en pouvant devenir dépendantes des choix effectués par les institutions financières même si en apparence l'on peut s'estimer en droit de penser que la concurrence entre celles-ci constitue une garantie d'indépendance pour leurs clients. Les collectivités les plus démunies vis-à-vis d'un tel risque sont celles, et elles sont nombreuses en France, qui ne disposent ni du savoir-faire nécessaire ni *a fortiori* d'une puissance économique et financière source d'équilibre des rapports. Un partenariat dans ces conditions, ne peut tout au plus se concevoir que dans le cadre d'un soutien dont la bienveillance ne peut évidemment aller au-delà des objectifs stratégiques que se sera fixé l'établissement

1. Le prêt était lié à l'obtention d'une subvention. On ne pouvait emprunter au-delà d'un taux déterminé par l'État. Les modalités étaient limitées aux emprunts à taux fixe et à annuités constantes. En contrepartie de cet encadrement, les taux proposés par le groupe Caisse des dépôts et consignations, par le Crédit agricole ou le Crédit Mutuel étaient très bas et même négatifs compte tenu du taux d'inflation.

financier. Et la faculté de pouvoir changer de partenaire ne modifie en rien les données du problème tant que la collectivité n'a pas elle-même acquis les moyens de faire valoir sa propre stratégie. Et la crise financière de l'automne 2008 a parfaitement mis en évidence la *fragilité des décisions prises en matière d'emprunt ainsi que l'importance des risques encourus avec l'utilisation de produits structurés*. Par conséquent les collectivités territoriales doivent impérativement parvenir à maîtriser des mécanismes parfois fort compliqués et être en mesure d'assumer les contraintes liées à leur inscription de fait au sein d'un marché financier plein d'incertitudes.

Un retour sur les deux dernières décennies fait apparaître un désendettement des collectivités locales² au cours des années 1990 (la baisse de l'encours de la dette que l'on a observée de 1997 à 2000 concernait principalement les grandes communes, les départements et les régions) avec un ralentissement du rythme de progression des remboursements depuis 2000 et une remontée de l'endettement à partir de 2003. En 2006 les emprunts nouveaux, qui suivaient en cela l'évolution de l'investissement local, progressaient d'environ 5 % par rapport à 2005. Les nouveaux emprunts étaient alors supérieurs aux remboursements. En 2007, la progression est peu importante à la différence de 2008 qui a connu une hausse de 8 %. Et si 2009 a été une période de sécurisation de la dette et d'observation, il convient, pour les années à venir, de mettre en relation l'emprunt local avec la situation nouvelle des finances locales, liée notamment à la suppression de la taxe professionnelle, mais également avec la politique financière de l'État qui devrait accentuer son effort de maîtrise des dépenses publiques. Cette configuration pourrait avoir pour effet un resserrement des ressources propres (dotation et fiscalité) et conduire certaines collectivités locales à se tourner vers l'emprunt comme ressource de substitution. Or, une telle *évolution fait peser le risque d'une dégradation de leurs finances qui pourrait encore s'aggraver dans le cas où les taux d'intérêts viendraient à augmenter*.

Section 1

La situation avant la loi du 2 mars 1982

862. Tel qu'il fonctionnait avant les lois de décentralisation, le dispositif en place visait à assurer à l'État un contrôle des prêts octroyés aux collectivités locales, ce qui lui permettait d'intervenir économiquement et financièrement sur les politiques locales. En effet, les collectivités locales étaient soumises à un ensemble d'obligations qui leur laissait peu d'initiatives. Elles devaient demander une approbation préfectorale lorsqu'elles entendaient emprunter à des organismes privés ou lorsque le taux d'intérêt ou la durée d'amortissement étaient supérieurs à des limites fixées par arrêté publié chaque mois au *Journal officiel*. D'autre part, la globalisation des prêts n'était autorisée que dans

2. Cf. D. Hoorens, « Investissement et désendettement : un paradoxe pour le secteur local ? », in *Revue française de finances publiques* n° 81-2003. Cf. également du même auteur, « Les nouvelles stratégies de gestion de la dette par les collectivités locales », in M. Bouvier (sous la dir. de), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006.

certaines situations particulières. Le droit commun voulait que les collectivités emprunteuses affectent le produit de l'emprunt aux investissements précis pour lesquels la demande avait été faite. Par ailleurs, les collectivités locales pouvaient obtenir des prêts à taux privilégiés³ auprès des institutions financières publiques ou semi-publiques⁴ à condition que l'investissement projeté bénéficie d'une subvention, règle qui les rendait très dépendantes des décisions d'investissement de l'État.

Un tel régime qui visait à réguler l'emprunt devait s'avérer, dans la réalité, inefficace. L'État désireux de ne pas bloquer complètement l'offre de prêts à taux privilégiés fut obligé, de fait, de procéder à une atomisation des subventions, modifiant même parfois la dépense subventionnable en l'abaissant. Or, les organismes prêteurs prêtaient la différence entre la dépense subventionnable et la subvention accordée et non la différence entre la dépense réelle et la subvention. Certes le lien prêt-subvention fut en partie supprimé par une réforme de 1979, toutefois demeurait l'obligation d'un apport minimum prélevé sur les ressources définitives de la collectivité.

Les premiers signes de libéralisation sont apparus dès 1976 avec la mise sur pied de prêts globalisés accordés par le groupe Caisse des dépôts et consignations à certaines communes⁵ de plus de 10 000 habitants, ceci dans la lignée des « programmes annuels d'emprunts » institués par ce même groupe au cours des années 1960. Ce premier pas vers la globalisation s'est ensuite poursuivi avec la réforme de 1979 qui en a véritablement institué le principe pour l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants (celles de moins de 10 000 habitants continuant à être soumises à l'ancien système modifié comme il a été indiqué).

Il n'est sans doute pas inutile de conserver en mémoire cette responsabilisation financière des collectivités territoriales pour bien mesurer le chemin parcouru depuis une trentaine d'années, au terme duquel, en l'espèce, elles ont acquis une liberté de manœuvre quasiment totale si l'on considère la nouvelle législation.

Section 2

Une transformation radicale du marché financier local

§ 1. La libéralisation de l'emprunt

863. La loi du 2 mars 1982 a libéralisé le droit d'emprunter pour les collectivités locales en supprimant l'ensemble des obligations antérieures.

3. Taux inférieurs de 1 à 6 % à ceux du marché.

4. Groupe CDC, Crédit agricole, Crédit Mutuel.

5. 77 communes en 1976, 292 en 1977, 711 en 1978.

La possibilité d'emprunter, qui ne peut toutefois concerner que la couverture des dépenses d'équipement, est maintenant très souple puisqu'il n'existe plus de régime d'approbation préalable ni de contrôle *a priori*. Le montant, le taux, l'organisme prêteur, sont choisis librement par la collectivité locale et la décision du conseil de la collectivité est exécutoire de plein droit dès publication et transmission au représentant de l'État. En contrepartie de cette liberté, le remboursement de la dette constitue une dépense obligatoire (art. L. 1612-15 CGCT).

A Des mesures d'encadrement limitées

1. Prêts entre collectivités

864. En vertu de l'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (ainsi que de l'article 43 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) qui oblige les collectivités locales à déposer leurs fonds au Trésor, celles-ci ne peuvent prêter à une autre collectivité publique ou privée. Le département peut toutefois prêter à une commune faisant partie de son territoire s'il s'agit de financer un équipement présentant un intérêt départemental ou intercommunal. Il en est de même pour la région (intérêt régional).

2. Les garanties d'emprunt

865. L'article 6 de la loi de 1982 permet aux collectivités locales de garantir les emprunts contractés par des personnes privées. Toutefois le montant de la garantie ne pouvait dépasser un plafond fixé à 70 % des recettes réelles de fonctionnement figurant au budget de la commune, 60 % pour le département, 40 % pour la région. La loi du 5 janvier 1988 a introduit un certain nombre de modifications à ce dispositif :

— le montant total des annuités des emprunts déjà garantis ajouté à celui des emprunts propres à la collectivité et à la première annuité de l'emprunt susceptible d'être garanti ne peut excéder 50 % des recettes réelles de fonctionnement de cette collectivité (le taux de 50 % est applicable à toutes les collectivités locales),

— un seul débiteur ne peut bénéficier d'une garantie supérieure à 10 % du plafond,

— les collectivités locales seules ou à plusieurs ne peuvent garantir plus de 50 % du montant de chaque emprunt (sauf s'il s'agit d'un prêt accordé à une association).

B La suppression des contraintes

866. La suppression des taux privilégiés et la concurrence entre prêteurs face aux collectivités territoriales ont engendré une « banalisation » de l'emprunt ainsi qu'une transformation complète du système financier local à partir de

1986⁶. On indiquera que l'abandon des prêts bonifiés a été décidé lorsqu'est apparue une diminution des sommes déposées sur les livrets A par les épargnants⁷ ; au même moment, les banques, qui perdaient une partie de leur clientèle (les entreprises étant en mesure de se financer directement sur le marché financier par émission de billets de trésorerie) ont vu dans le secteur local un marché potentiel à explorer, d'autant que la concurrence devenait possible avec le secteur bancaire traditionnel de ces collectivités puisque les prêts à taux privilégiés avaient été supprimés.

§2. Le nouveau marché financier local

867. Avec cette ouverture sur le marché financier⁸, les collectivités locales se sont vu offrir des choix très variés tant en ce qui concerne les prêteurs que les produits proposés, ce qui les a conduites à utiliser des pratiques de gestion nouvelles, à se professionnaliser, à apprendre à gérer des risques.

A Une diversité de prêteurs

868. Perçues par les banques⁹ comme des clients extrêmement fiables, les collectivités locales ont fait l'objet d'une attention particulière dès lors qu'ont été abandonnés les prêts à taux privilégiés. Dans un premier temps, à la fin des années 1980, une concurrence sévère se développe, d'autant plus que du fait du « transfert massif de l'épargne des ménages vers les nouveaux produits financiers, la collecte du livret A est devenue négative en 1986 »¹⁰. Les prêteurs traditionnels des collectivités territoriales, qui doivent désormais faire appel au marché financier pour dégager de nouvelles ressources, sont dans l'impossibilité de continuer à offrir des prêts à taux privilégiés, ce qui va ouvrir au reste du secteur bancaire la possibilité d'un nouveau marché. De nouveaux prêteurs, en fait la quasi-totalité des banques, vont solliciter ainsi la clientèle des collectivités territoriales en leur proposant des conditions parfois fort attractives.

Dans un second temps et avec la mise en évidence, quelquefois spectaculaire, que les collectivités territoriales peuvent s'avérer être des collectivités à risques, avec également les contraintes financières et les résultats négatifs parfois dégagés, les prêteurs institutionnels vont faire preuve d'une plus grande prudence, certains finissant d'ailleurs par délaisser plus ou moins ce marché. Cette prudence se trouve accentuée par la modification du ratio Cooke (en réalité ratio Mac Donough) allant dans le sens d'un renforcement de la vigilance des banques à l'égard de leurs clients (le Comité de Bâle du 16 janvier 2000 a

6. Le Crédit agricole n'offre plus de prêts à taux privilégiés depuis le 1^{er} janvier 1986. Le Groupe Caisse des dépôts et consignations a cessé d'en accorder depuis avril 1986.

7. Pour des raisons à la fois liées à la conjoncture économique et à un changement d'attitude vis-à-vis des placements financiers.

8. Cf. l'avant-propos de P. Richard, in *RFFP* n° 30-1990.

9. Du fait de l'article 11 de la loi de 1982 imposant l'inscription de la dette au titre des dépenses obligatoires (une garantie qui a pu apparaître assez illusoire par la suite).

10. Cf. J.-F. Copé, F. Werner, *Finances locales*, Economica, 1990.

notamment proposé un dispositif qui conduit à un examen plus approfondi du risque qu'est susceptible de représenter la situation financière de l'emprunteur). Les accords de Bâle III (16 décembre 2010) ont encore renforcé le dispositif notamment en ce qui concerne le ratio de couverture des liquidités qui devrait commencer à s'appliquer en 2015 à hauteur de 60 % pour l'être à 100 % en 2019¹¹.

Malgré ce dispositif, on le sait, une crise financière particulièrement grave a modifié considérablement le paysage bancaire et posé problème aux collectivités locales pour se procurer les fonds nécessaires au financement de leurs investissements.

1. La Caisse des dépôts et consignations (CDC)

869. La CDC est un établissement public créé par une loi du 28 avril 1816. Sa fonction originelle était de gérer des fonds privés faisant l'objet d'un litige ou encore considérés comme non disponibles immédiatement (consignations, cautions). Elle devait également jouer un rôle en Bourse pour soutenir le cours de la rente.

La CDC a commencé à prêter aux collectivités territoriales dès 1821 ; mais c'est à partir de 1837 que ce rôle s'affirmera nettement. En effet, une loi du 31 mars 1837 ayant obligé les caisses d'épargne à déposer leurs fonds à la CDC, la puissance financière de cet organisme va alors s'imposer et, drainant l'épargne privée, elle devient un acteur économique de premier plan.

Dans un cadre interventionniste, défini par l'État, la CDC va s'affirmer comme « banquier du secteur local » en finançant les projets d'investissements des collectivités territoriales.

À partir de 1960, la CDC et les caisses d'épargne vont instituer certaines procédures tendant à la simplification de l'octroi des prêts ; il s'agit d'une première étape vers la globalisation qui consiste en une négociation annuelle des emprunts. En 1966, du fait d'un accroissement de la demande de prêts, le groupe va se renforcer par la création de la *Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales* (CAECL) (décret du 4 mai 1966), qui se joint à la CDC et aux caisses d'épargne pour proposer des « programmes annuels d'emprunt » qui évolueront à partir de 1976 vers les prêts globalisés.

La création de la CAECL est intervenue à un moment où il s'avérait nécessaire de répondre à une demande qui s'était considérablement amplifiée. La commission Masteau est à l'origine de la mise en place de cet établissement public conçu pour permettre aux collectivités locales d'accéder au marché financier par l'émission d'emprunts tels que les emprunts « Ville de France » qui ont permis de regrouper les souscriptions des différentes collectivités désirant émettre des obligations. La CAECL pouvait également émettre pour son propre compte des emprunts régionaux à long terme. Drainant ainsi une partie de l'épargne privée, la CAECL s'est trouvée en mesure de réutiliser celle-ci pour accorder des prêts aux collectivités territoriales, d'autant qu'elle recevait en dépôt la moitié des sommes prêtées par la CDC à ces mêmes collectivités

11. Obligation également assouplie le 6 janvier 2013, notamment pour ce qui est de la définition du ratio.

(l'autre moitié étant versée sur le compte de la collectivité au Trésor). Progressivement, la CAECL s'est substituée à la CDC dans l'octroi des prêts aux collectivités territoriales jusqu'à sa transformation, le 1^{er} octobre 1987, en une société anonyme, le Crédit local de France.

La Caisse des dépôts, du fait de la crise des financements locaux actuels s'est engagée très activement dans une politique de prêts aux côtés de La Poste.

870. La Caisse des dépôts occupe une place d'autant plus essentielle au sein du marché financier local qu'elle est l'un des acteurs clef du règlement du problème posé par l'effondrement de Dexia.

2. Les caisses d'épargne

871. Le fonctionnement des caisses d'épargne s'est lui aussi trouvé profondément modifié ces dernières années sous l'effet de la banalisation du crédit ainsi que des restructurations du secteur bancaire (et notamment la création en 2006 d'une filiale commune, Natixis, avec le groupe des Banques populaires).

Les collectivités territoriales pendant longtemps n'ont eu que la possibilité de s'adresser à la CDC. La situation devait sensiblement changer à partir de 1950, avec une loi du 24 juin 1950, dite loi Minjoz, qui, instaurant une certaine indépendance des caisses d'épargne les a autorisées à accorder directement elles-mêmes des prêts (en respectant certaines contraintes qui progressivement et à partir des années 1970 se sont quelque peu desserrées). Mais le changement le plus fondamental est intervenu avec la loi du 1^{er} juillet 1983 qui a profondément réformé leur organisation par la mise en place d'un réseau composé d'un nombre réduit de caisses d'épargne fonctionnant comme de véritables banques. Les caisses d'épargne viennent en bonne place sur le marché des prêts aux collectivités locales (environ 20 % du marché).

3. Le Crédit Agricole

872. Les caisses du Crédit Agricole interviennent sur le secteur local depuis 1923, plus particulièrement en milieu rural bien que ces dernières années cette banque se soit également implantée en milieu urbain.

4. Le Crédit Mutuel

873. Le Crédit Mutuel a orienté une partie de son action du côté des collectivités locales à partir de 1976. Cette orientation trouve ses origines dans la loi de finances rectificative pour 1975 qui a permis à cette banque de drainer une partie de l'épargne privée par la création de « livrets bleus » fonctionnant sur le même mode que les livrets A des caisses d'épargne. En contrepartie de cet avantage, le Crédit Mutuel est tenu d'affecter 65 % des sommes collectées à des emplois d'intérêt général et spécialement à des prêts aux collectivités locales (arrêté du 1^{er} mars 1976).

5. La « Banque de développement des collectivités locales »

874. Devant le manque de liquidités qui menaçait les collectivités locales du fait des conséquences de la crise des subprimes sur le secteur bancaire français et tout particulièrement sur le principal prêteur aux collectivités locales, Dexia, il a été décidé par le gouvernement de créer un « pôle public de financement des territoires ». La décision fut prise le 5 novembre 2011 et concrétisée le 23 janvier 2013. Ce pôle associe l'État, la Caisse des dépôts, la Banque Postale et constitue une nouvelle banque des collectivités locales, la Société de financement local (SFiL)¹². Celle-ci est détenue à 75 % par l'État, 20 % par la Caisse des Dépôts et 5 % par La Banque Postale.

Autrement dit, un pôle qualifié par l'État de « Banque de développement des collectivités locales » a été créé. Il comprend plusieurs entités, on l'a dit, qui sont l'État, la Caisse des dépôts, la Banque Postale, la Société de financement local auxquelles il faut ajouter la Caisse française de financement local¹³. Ces entités assument une activité commerciale avec la co-entreprise créée entre La Banque Postale et la Caisse des Dépôts, une activité de support opérationnel confiée à la Société de Financement Local ainsi que de refinancement à travers la Caisse Française de Financement Local dont elle est actionnaire à 100 %.

Dans ce cadre la Banque postale et la Caisse des dépôts sont chargées, sous la forme d'une co-entreprise, de proposer des prêts aux collectivités locales. La SFiL leur fournit des prestations de services dans les domaines du support commercial, du suivi financier, de la gestion des risques. Les prêts sont mis en place par La Banque Postale puis acquis par la Caisse Française de Financement Local qui les inscrit à son bilan jusqu'à leur maturité et se charge de leur refinancement par émission d'obligations sur les marchés internationaux. Ainsi, la SFiL, institution de crédit agréée par l'Autorité de Contrôle Prudentiel, occupe un rôle de refinanceur par le biais de sa filiale. Elle a par ailleurs pour mission la gestion de 90 milliards d'euros d'encours de prêts qui avaient été accordés aux collectivités locales, dont 9,4 milliards d'euros de prêts structurés qui avaient été isolés au bilan d'une filiale de Dexia, Dexia Municipal Agency, devenue CFFL et qui figurent maintenant au bilan de cette-dernière.

6. L'agence France locale

875. Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales ces dernières années pour se financer auprès des banques ont amené les élus locaux à proposer la création d'une institution qui pourrait emprunter sur les marchés obligataires afin d'être en mesure de prêter aux collectivités locales. Les travaux menés en ce sens par les associations d'élus, à travers l'Association d'étude pour l'Agence de financement des collectivités locales (AEAFCL), et l'État pourraient permettre à une agence de financement des investissements locaux de contribuer au renforcement du marché financier local.

12. Qui se substitue à Dexia.

13. La Caisse Française de Financement Local est contrôlée à 100 % par la SFiL. Elle a le statut de société de crédit foncier.

La création de cette agence, qualifiée d'Agence France locale, a été autorisée par le Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013.

7. Les autres prêteurs

876. Comme on l'a déjà dit, la banalisation du crédit aux collectivités locales a suscité l'intérêt de nombre de banques d'affaires ou de dépôts dont la présence sur le marché s'est révélée plus ou moins forte ces dernières années.

À cette diversité de prêteurs correspond également une diversité de produits offerts aux emprunteurs locaux qui, s'ils peuvent désormais tirer parti de la concurrence entre les institutions financières, sont cependant de plus en plus considérés par les banques comme des « entreprises à risque » et conduits à devoir adopter des comportements de professionnels auxquels les mécanismes simples qui leur étaient familiers ne les avaient en aucune manière préparés.

B Une diversité de produits

1. Les anciens produits : un dispositif simple

877. Les prêts accordés aux collectivités locales dans le cadre de l'ancien système étaient des prêts à taux fixes et à annuités constantes¹⁴. Ce procédé simple et facile à gérer continue à être proposé aux élus. On signalera toutefois qu'un tel mécanisme particulièrement avantageux en période d'inflation s'avère inadapté à un environnement économique marqué par la désinflation ou par des variations de taux beaucoup plus fréquentes qu'autrefois. C'est ainsi qu'au milieu des années 1980 la charge de la dette des collectivités locales s'est trouvée alourdie lorsque les taux ont diminué avec la décroissance de l'inflation. Celles-ci ayant emprunté en effet à des taux parfois très lourds (jusqu'à 20 %), ont vu la part de leurs frais financiers s'accroître sensiblement, d'autant qu'elles avaient particulièrement investi au cours des années 1970 et s'étaient considérablement endettées, incitées notamment par des prêts qui paraissaient particulièrement intéressants¹⁵. Cette situation, qui a obéré très lourdement les budgets locaux a engendré une attitude nouvelle des collectivités territoriales vis-à-vis de l'endettement, qui s'est d'abord amorcée avec la demande de renégociation de leurs emprunts¹⁶. Cette attitude nouvelle des collectivités locales en 1985-1986¹⁷ n'a pas eu pour résultat un abandon des prêts à taux fixes mais a constitué l'un des premiers signes d'une modification dans les comportements des banques comme des décideurs locaux et d'une approche plus technique, plus gestionnaire de l'emprunt. Celle-ci au demeurant s'avérait d'autant plus

14. La durée des amortissements pouvait atteindre 30 ans, une formule qui réapparaît aujourd'hui.

15. En 1980, le taux d'inflation avoisinait les 14 % et les collectivités locales empruntaient à un taux d'environ 8 %.

16. Cf. J. Recoules, P.-B. Fraudet, R. A. Pentecôte, « Point de vue sur les renégociations de dettes des collectivités locales », in *RFFP* n° 34-1991.

17. Le réaménagement de la dette, accepté dans un premier temps par la CAECL lorsque le taux d'intérêt était supérieur à 13 %, puis par les autres prêteurs, a pris diverses formes (remises d'intérêts, remboursements par anticipation ou encore prêts d'allègement d'annuités).

nécessaire que les nouveaux produits qui commençaient à apparaître sur le marché étaient beaucoup plus sophistiqués et exigeaient un plus grand professionnalisme.

2. Les nouveaux produits : les emprunts structurés

878. Avec la banalisation de l'emprunt, les collectivités locales ont indéniablement subi un « véritable choc »¹⁸. Il leur est offert depuis quelques années une gamme étendue de produits de plus en plus sophistiqués. Par exemple, des prêts à taux révisables (le taux est préfixé) ou variables (le taux est postfixé) prévoyant une indexation sur le marché obligataire (TMO ; TEC)¹⁹ ou bien sur le marché monétaire (TAM ; EURIBOR ; EONIA)²⁰. Il leur est également possible d'emprunter en devises²¹ (par exemple le franc suisse, le dollar, le yen.). Autant de dispositifs qui combinent des techniques d'échanges de taux d'intérêt en taux fixe ou variable et vice versa (SWAP), avec des garanties de taux-plafond (CAP) ou plancher (FLOOR), ou encore des possibilités de remboursement anticipé, de remboursement *in fine*²² (à la dernière échéance) de prêts à court terme, des prêts à très long terme, etc.

Au total, les collectivités locales disposent dorénavant d'une gamme de produits financiers aussi variés que peuvent l'être les imaginations des prêteurs voire même des emprunteurs que la Cour des comptes a classés en trois grandes catégories²³ :

Les produits à « barrière désactivante »

Dans ce cas, selon la Cour des comptes, « le taux fixe bonifié payé est “ désactivé ” au profit d'un autre taux, le plus souvent variable, dès qu'un indice de référence dépasse un seuil (“ barrière ”) préalablement défini »²⁴.

Les produits de pente

Le taux d'intérêt payé est lié à « l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs et donc de la pente de la courbe des taux, d'où leur nom. La courbe des taux a pour objet de décrire comment évoluent, à un moment donné, les taux d'intérêt en fonction de la durée. Les taux longs sont, en principe, plus élevés que les taux courts parce qu'ils incorporent le risque lié à la durée du prêt. La courbe a

18. Selon l'expression d'A. Weber, « Les collectivités locales et le recours au crédit », in *RFFP* n° 25-1989.

19. TMO : taux du marché obligataire ; TEC : taux de rendement actuariel des obligations assimilables du trésor.

20. TAM : taux annuel monétaire. Il s'agit du taux de rendement d'un placement mensuel renouvelé chaque fin de mois au taux moyen mensuel du marché monétaire, et ce pendant douze mois à intérêts composés ; EURIBOR : European Interbank Offered Rate (taux interbancaire de rémunération pour les placements de 1 à 12 mois) ; EONIA : Euro Overnight Index Average (taux au jour le jour du marché interbancaire).

21. Ce type d'emprunt qui a fait l'objet d'un certain engouement en 1988-1989 a maintenant été largement délaissé.

22. Ce qui peut constituer une sorte de « bombe à retardement ».

23. *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt*, in Cour des comptes, Rapport public annuel février 2009. V. également, L. Guyon, J.-B. Mattret, « Gestion active de la dette : les produits structurés au cœur du débat », in La lettre du financier territorial, janvier 2009.

24. Cour des comptes, *op. cit.*

normalement une pente positive mais elle peut s'aplatir et même exceptionnellement s'inverser. Le produit de pente garanti à l'emprunteur un taux fixe bonifié tant que la courbe des taux demeure suffisamment pentue, plus concrètement tant que l'écart entre un indice représentatif de l'évolution des taux à court terme et un indice représentatif de l'évolution des taux d'intérêt pour une durée d'emprunt plus longue ne descend pas en dessous d'un certain seuil. Le taux fixe disparaît, si l'écart s'amenuise ou s'inverse, au profit d'un taux composite qui intègre l'écart du moment entre les taux, affecté d'un multiplicateur »²⁵.

Les produits à barrière de change

Dans ce cas, « le taux d'intérêt payé est au départ un taux fixe bonifié, mais il dépend de l'évolution d'une parité monétaire (par exemple euro contre dollar ou même dollar contre franc suisse). Lorsque le seuil de parité prédéfini est franchi, le taux fixe bonifié est remplacé par un taux composite intégrant l'écart entre la parité-seuil et la parité du moment, affecté d'un multiplicateur... Le risque est élevé, ... il est lié à l'extrême volatilité des marchés des changes »²⁶.

Engagées dans un tel processus, les collectivités locales sont placées devant l'obligation de gérer activement leur dette tout à la fois pour bénéficier financièrement d'un tel système, mais également pour éviter les risques, parfois importants, qui peuvent en résulter. Elles sont ainsi amenées à adopter en ce domaine un comportement semblable sur nombre de points à celui de l'entreprise ou mieux encore à celui du gestionnaire d'un portefeuille financier. Une telle évolution incite à s'interroger sur la pertinence de la législation et des pratiques actuelles en matière d'emprunt. En effet, une ligne de partage se dessine incontestablement entre collectivités dotées de moyens financiers et en personnel pour gérer une telle complexité et celles qui sont dans l'incapacité matérielle d'accéder à un pareil système et qui devraient se contenter de prêts à taux fixes, même si la fonction de « conseil financier » que les prêteurs développent actuellement peut aider certaines collectivités à mieux décider et gérer leurs emprunts.

Enfin, le constat que l'on peut faire aujourd'hui amène à souligner le fait que la crainte un moment présente de voir le marché financier local s'assécher ne s'est pas réellement éloignée malgré le soutien apporté par l'État, la Caisse des dépôts et La Poste. *Et l'état de l'emprunt local dans le futur et les répercussions en chaîne de ses difficultés éventuelles sur tout le système financier public demeure encore largement inconnu.*

25. Cour des comptes, *op. cit.*

26. Cour des comptes, *op. cit.*

Sous-partie III

Le cadre budgétaire et comptable

879. La préparation, le vote et l'exécution des budgets locaux (Chapitre 1) ainsi que le contrôle de leur régularité (Chapitre 2) obéissent à un certain nombre de règles allant aujourd'hui dans le sens d'une plus grande transparence et d'une amélioration de la communication financière. Elles favorisent un meilleur fonctionnement démocratique ainsi qu'une approche plus fine et plus stratégique de la gestion.

Chapitre 1

La préparation, le vote et l'exécution du budget

880. Comme le budget de l'État, le budget d'une collectivité locale suppose une phase de préparation matérielle et une phase d'examen suivie d'un vote. Il est également soumis au respect des grands principes budgétaires tels que ceux d'annualité, d'unité, de non-affectation¹, etc., des principes qui, en pratique, souffrent de nombreuses exceptions. Par ailleurs, les règles de fonctionnement budgétaire des collectivités territoriales se rapprochent maintenant beaucoup de celles utilisées par les entreprises.

Section 1

La préparation et le vote du budget

§ 1. La préparation du budget

881. Le budget est préparé par le maire ou le président du conseil de la collectivité. D'autres acteurs interviennent également tels que les personnels administratifs locaux ou des commissions *ad hoc*. Dans nombre de petites communes, c'est le secrétaire de mairie qui prépare le budget voire même le receveur municipal. Les collectivités plus importantes disposent en revanche d'un personnel administratif compétent et spécialisé pour l'élaboration du document budgétaire. La population peut également participer à cette préparation par le biais de commissions dotées d'un pouvoir consultatif dont la plus importante est la « commission finances ».

§ 2. Le vote du budget

882. Le conseil de la collectivité est seul compétent pour voter le budget. Le vote s'effectue par chapitre à moins que le conseil décide de le voter par articles. Dans les collectivités de 3 500 habitants et plus, le vote doit avoir été précédé, dans les deux mois avant l'examen du budget, d'un débat sur les grandes orientations.

1. Supra n° 188.

§ 3. Les documents budgétaires

A L'ensemble budgétaire

883. Le budget est un acte de prévision des dépenses et des recettes qui autorise la perception des recettes et l'engagement des dépenses. Les collectivités locales élaborent au moins deux documents budgétaires : un budget primitif et un budget supplémentaire. À ces deux documents peuvent venir s'ajouter des décisions modificatives. L'ensemble de tous ces documents forme le budget de la collectivité.

1. Le budget primitif

884. Le budget primitif est le premier budget voté. Il autorise les dépenses et les recettes pour l'année civile à venir. Il doit être voté normalement avant le 1^{er} janvier. Toutefois les collectivités territoriales ne disposent pas de l'ensemble des données financières nécessaires à l'élaboration du budget avant le début de l'année suivante et notamment des bases des impôts locaux, indispensables pour en fixer le montant. Aussi sont-elles autorisées à voter les taux des impôts jusqu'au 31 mars. En outre, les dépenses de fonctionnement peuvent être engagées ou mandatées à concurrence des sommes figurant au budget précédent ; les dépenses d'investissement peuvent l'être également mais à hauteur du quart de celles de l'année précédente étant entendu que les remboursements de la dette peuvent toujours être mandatés².

Le budget primitif est le seul qui peut inclure, en dehors du budget principal, les budgets annexes concernant les services à comptabilité distincte mais sans personnalité morale.

2. Le budget supplémentaire

885. Le budget supplémentaire, contrairement au budget primitif, n'est pas obligatoire. Il permet de modifier par des réajustements ou des rectifications certains choix faits dans le budget primitif. Il constitue surtout un budget de liaison avec l'exercice précédent. En effet, les résultats de l'exécution du budget précédent sont connus au moment du vote du budget supplémentaire et sont pris en compte dans ce document.

3. Les décisions modificatives

886. Une nouvelle rectification des prévisions est toujours possible par le vote de « décisions modificatives » qui peut intervenir jusqu'à la fin de la période budgétaire concernée.

2. L'année du renouvellement du conseil, le délai est repoussé au 15 avril.

B La présentation budgétaire

1. La comptabilité publique locale

887. Le système comptable des collectivités locales s'inspire à l'origine du plan comptable conçu pour les entreprises privées tel qu'il a été élaboré en 1947 puis réorganisé en 1957. Ce rapprochement entre la comptabilité publique et la comptabilité privée a par la suite été affirmé par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique qui précise que les plans comptables du secteur public doivent sinon suivre systématiquement ceux du secteur privé, du moins s'en inspirer. Comme le fait observer G. Montagnier, la perspective est unitaire et vise à permettre « d'aboutir, sinon à l'unification des comptabilités publique et privée, du moins à une comptabilité se prêtant à l'agrégation directe des comptes publics et commerciaux dans la comptabilité économique nationale »³. Ce rapprochement s'est amorcé dès 1954 pour les communes (formalisé par les instructions M 11 pour les communes de moins de 10 000 habitants et M 12 pour celles de plus de 10 000 habitants) et dès 1961 pour les départements (formalisé ensuite en 1963 par l'instruction M 51)⁴. Selon J. Magnet un alignement total sur le modèle privé ne serait pas pertinent dans la mesure où « la comptabilité publique vise principalement à vérifier la régularité des opérations financières, la comptabilité privée à connaître le résultat de ces opérations »⁵, il n'empêche que le souci gestionnaire est bien présent aujourd'hui au sein de l'État⁶ et qu'il est nécessaire de rechercher une intégration des deux aspects⁷.

Un tel objectif a d'ailleurs été en partie recherché en ce qui concerne les communes et celui-ci s'est concrétisé depuis le 1^{er} janvier 1997 avec la mise en œuvre de la réforme décidée en 1994 (loi du 22 juin 1994). Celle-ci rapproche la comptabilité publique locale de celle applicable aux entreprises. Le comité consultatif préalablement mis en place le 6 juin 1990 pour étudier cette réforme a particulièrement insisté sur la nécessité d'une meilleure approche de la réalité du patrimoine des collectivités concernées, d'une meilleure connaissance des coûts des services et des équipements, d'une consolidation des comptes, etc. Le dispositif maintenant utilisé par les communes, par les départements et par les régions est très inspiré du plan comptable 1982 utilisé par les entreprises.

2. Forme et contenu du budget

888. Le budget (ainsi que le compte administratif) comprend deux parties appelées sections : la *section de fonctionnement* et la *section d'investissement*.

3. G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, 1975.

4. La M 51 était également appliquée aux régions, avec quelques modifications.

5. J. Magnet, *Éléments de comptabilité publique*, 5^e éd., LGDJ, 2001 (coll. Systèmes).

6. Cf. F. Fiévet, Ph. Laurent, « Faut-il une LOLF pour les collectivités territoriales ? », in *RFFP* n° 95-2006. Cf. également, *La LOLF et les collectivités locales*, RFFP n° 107-2009.

7. Cf. J. Magnet, *op. cit.* et G. Montagnier, *op. cit.* Cf. également, L. Saïdj, « Le budget et les comptes de la commune », in *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*.

Chaque section comporte des dépenses et des recettes classées par chapitres et articles.

La section de fonctionnement comprend :

— les recettes courantes de la collectivité telles que le produit de la fiscalité directe locale, la dotation globale de fonctionnement, les produits d'exploitation et du domaine... ;

— en dépenses figurent toutes les dépenses courantes et notamment les achats de fournitures, les frais de personnel, les frais financiers (dont les intérêts sur emprunts), les participations aux charges d'organismes externes, etc.

La section d'investissement comprend quant à elle : les subventions versées par l'État (DETR, FCTVA), le produit des emprunts, la vente d'éléments du patrimoine, la taxe d'aménagement ainsi que le virement de la section de fonctionnement qui correspond à l'autofinancement que la collectivité a décidé de dégager sur la section de fonctionnement pour financer la section d'investissement. L'autofinancement doit en priorité être affecté au remboursement des emprunts. Le reliquat, s'il en existe un, constitue l'autofinancement disponible et vient financer les équipements.

3. L'équilibre budgétaire : la règle d'or

889. Contrairement au budget de l'État, le budget des collectivités territoriales doit être voté en équilibre. L'équilibre doit être réel ce qui signifie que les postes de recettes ne peuvent être majorés arbitrairement, de même que les postes de dépenses ne peuvent être minorés.

La règle de l'équilibre s'applique à chaque budget (budget primitif, budget annexe, décision modificative) et à chaque section du budget.

4. Les dépenses obligatoires

890. Certaines dépenses des collectivités locales doivent être obligatoirement inscrites au budget et couvertes. La loi du 2 mars 1982 précise que sont obligatoires les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles ainsi que celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Autrement dit, outre les intérêts d'emprunt qui figurent en dépenses de fonctionnement, doit être inscrit au budget et couvert le remboursement annuel de la dette en capital. Ce dernier fera l'objet d'une couverture par l'autofinancement brut dégagé de la section d'investissement ainsi que par toute autre ressource définitive.

Quant aux autres dépenses obligatoires, elles représentent la majeure partie des dépenses de fonctionnement : dépenses de personnel, d'entretien (des bâtiments, de la voirie...), indemnités de fonction des élus, de services publics, contributions à un organisme de regroupement, etc.

5. Les informations annexées au budget

891. Les régions, départements, communes de 3 500 habitants et plus ainsi que leurs établissements publics doivent faire figurer un certain nombre d'informations en annexe des documents budgétaires.

Il s'agit notamment de la liste des subventions versées aux associations, d'un tableau retraçant les emprunts garantis, d'une synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération, du bilan certifié conforme des organismes dans lesquels la collectivité détient une part de capital, d'une consolidation des budgets annexes et du budget principal, de la présentation de certains ratios financiers (par exemple : produit des impôts divers/population, dépenses d'équipement brut/population, DETR/population, dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement, etc.).

Section 2

L'exécution du budget

892. L'exécution du budget est la mise en œuvre des choix qui ont été prévus tant en recettes qu'en dépenses.

§ 1. La période d'exécution

893. Plutôt que le système de l'exercice qui consiste à rattacher au budget l'ensemble des opérations le concernant quelle que soit la date à laquelle elles se réalisent, c'est le *système de la gestion* qui a été adopté depuis 1960. Ce système institue une période d'exécution du budget normalement fixée à 12 mois et correspondant à l'année civile, mais qui peut être prolongée d'un mois jusqu'au 31 janvier de l'exercice suivant pour les opérations de la section de fonctionnement. On appelle cette dernière période la *journée complémentaire* car elle prolonge fictivement celle du 31 décembre. Ainsi au-delà de cette date la collectivité dispose d'un délai pour procéder à l'émission de titres de perception ou de mandats correspondants aux droits acquis et services faits durant l'année écoulée. Cette disposition n'est pas applicable à la section d'investissement dans la mesure où les opérations de celle-ci peuvent faire l'objet de reports (qui doivent figurer sur un état des reports de crédits d'investissement visé par l'ordonnateur).

Depuis le 1^{er} janvier 1997 le système de l'exercice est applicable aux communes et groupements de communes de plus de 3 500 habitants en ce qui concerne les dépenses et les recettes de fonctionnement.

§ 2. Le rôle séparé des ordonnateurs et des comptables

1. L'ordonnateur

894. Pour les collectivités territoriales, l'ordonnateur est le maire s'il s'agit d'une commune, le président du conseil général s'il s'agit d'un département, le président du conseil régional pour la région. L'ordonnateur ne peut outrepasser les dépenses et les recettes prévues par le budget.

L'ordonnateur constate, liquide et ordonne le recouvrement des droits dont la collectivité est créancière. Pour que les recettes votées par le conseil puissent être encaissées par le receveur, comptable public mis à la disposition de la collectivité, il est nécessaire que le maire ou le président du conseil le lui ait auparavant ordonné. Cet ordre est donné par l'établissement d'un « titre de perception » ou « titre de recette ». Le titre indique outre la désignation de la collectivité, les nom et adresse du débiteur, la somme due, ainsi que divers renseignements afférents à la créance. Il est établi un titre pour toutes les recettes relatives aux produits du domaine, services rendus, produits financiers, encaissement des emprunts, etc. Toutefois, le président du conseil de la collectivité n'intervient pas dans le recouvrement des impôts locaux et n'émet donc pas de titre de recettes à cet effet. Ce sont les services fiscaux qui transmettent l'ordre de recouvrer au receveur.

Les dépenses engagées par l'ordonnateur font l'objet d'une liquidation une fois le service rendu. Elles sont acceptées après avoir été vérifiées. L'opération de vérification consiste de la part de l'administration locale à s'assurer de la bonne qualité du service, de son adéquation avec la commande faite, de la sincérité du prix... La facture est ensuite acceptée par l'ordonnateur qui signe un ordre de payer, appelé mandat, qui est transmis au comptable public.

L'ordonnateur doit enregistrer les opérations qu'il effectue et tenir une comptabilité permettant à la fin de la période budgétaire d'établir un état de l'activité de la collectivité appelé compte administratif.

2. Le comptable public

895. Le comptable public (autrefois qualifié de percepteur, receveur-percepteur, ou trésorier principal) agent de la Direction générale des finances publiques, reçoit les ordres du président du conseil de la collectivité, paie les fournisseurs et recouvre les recettes. Il établit une comptabilité complète des opérations de la collectivité qui donne lieu en fin d'exercice à la production d'un compte, le *compte de gestion*, qui est « l'envers » du compte administratif. Ce compte est présenté au conseil municipal, départemental ou régional avant le vote du compte administratif.

Cette double comptabilité permet aux élus du conseil de vérifier la conformité des opérations faites par leur président.

§3. Le compte administratif

896. Le compte administratif se présente formellement de la même manière que le budget. On y trouve une section de fonctionnement et une section d'investissement qui sont chacune séparées en dépenses et recettes. Le compte administratif peut traduire un excédent ou un déficit de gestion qui seront enregistrés au budget supplémentaire de la collectivité. S'il est égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement (10 % pour les communes de moins de 20 000 habitants), le déficit donne lieu à saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet et à la proposition dans les deux mois de la saisine de mesures de redressement.

Le compte administratif doit être voté par le conseil avant le 30 juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget (le compte de gestion ayant préalablement été produit au président du conseil).

Chapitre 2

Le contrôle de régularité et de légalité des budgets et des comptes

897. La loi du 2 mars 1982 a substitué au contrôle de tutelle exercé *a priori* un contrôle *a posteriori* sur les actes des collectivités décentralisées. En matière financière, sauf cas exceptionnels précisés par la loi¹, la règle est celle de l'absence d'autorisation préalable du représentant de l'État. Néanmoins la « libre administration » des collectivités territoriales demeure soumise à un contrôle qui bien qu'exercé *a posteriori* peut entraîner l'annulation de certains actes ou leur mise en conformité avec la réglementation.

Ce mode de contrôle apparaît parfaitement conforme à la logique de la décentralisation. En effet, sans constituer un frein à la liberté d'action des collectivités territoriales, il satisfait malgré tout aux exigences qui sont celles d'un État de droit. Il s'agit d'une forme de contrôle-vérification qui, si elle peut parfois apparaître en contradiction avec les nécessités d'une gestion dynamique, se trouve en revanche conforme aux exigences d'une société démocratique.

Section 1

Le contrôle opéré par les chambres régionales et territoriales des comptes et le préfet

898. Les budgets des collectivités territoriales doivent être transmis dans les 15 jours au préfet pour devenir exécutoires de plein droit. Lorsque le contrôle du représentant de l'État fait ressortir certaines irrégularités, celui-ci saisit la chambre régionale et territoriale des comptes (ou dans certains cas le tribunal administratif).

1. Émission d'emprunt à l'étranger, souscription publique...

§ 1. Les chambres régionales et territoriales des comptes : organisation et compétences²

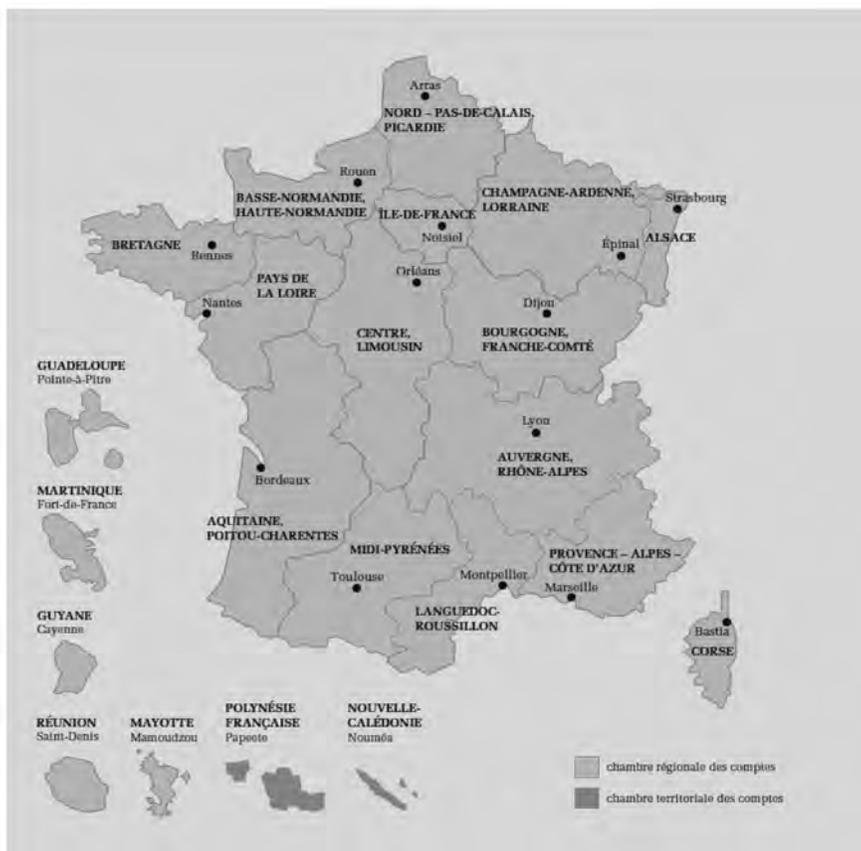
899. La loi du 2 mars 1982 a institué des chambres régionales des comptes. Chaque région ou inter région³ est dotée d'une chambre ainsi que chaque territoire (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon). Les chambres sont présidées par un conseiller-maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes et composées de conseillers. Les membres des chambres sont des magistrats inamovibles. Le président organise les travaux de la chambre après avis d'un procureur financier choisi parmi les conseillers et en assure la Direction générale. Chaque chambre comprend au moins un président et deux conseillers. Elles peuvent, pour les plus importantes, être divisées en sections de trois membres chacune (avec à la tête de chaque section un président de section qui répartit les travaux entre les magistrats).

Les chambres sont dotées d'une triple compétence en matière de contrôle : un contrôle budgétaire (ce contrôle s'étant substitué à celui exercé par le préfet antérieurement à la loi du 2 mars 1982), un contrôle juridictionnel, un contrôle de gestion (les chambres pouvant contrôler la gestion des ordonnateurs et faire part de leurs appréciations).

2. Cf. J. Raynaud, *Les chambres régionales des comptes*, PUF, 1992 (Que sais-je ?); v. égal. J. Magnet, *Éléments de comptabilité publique*, *op. cit.*

3. Alsace, Aquitaine/Poitou-Charentes, Auvergne/Rhône-Alpes, Basse-Normandie/Haute-Normandie, Bourgogne/Franche-Comté, Bretagne, Centre/Limousin, Champagne-Ardenne/Lorraine, Corse, Guadeloupe-Guyane-Martinique, Île-de-France, La Réunion, Languedoc-Roussillon, Mayotte, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de –Calais/Picardie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Implantations géographiques des CRTC



§2. Le contrôle budgétaire

900. Le contrôle budgétaire est assuré par les chambres régionales des comptes sur saisine du représentant de l'État. La chambre peut être saisie dans quatre cas :

A Vote du budget hors délais

901. Lorsque le budget n'a pas été transmis au préfet dans les 15 jours suivant la date limite fixée pour son adoption, celui-ci doit saisir la chambre régionale des comptes. La chambre formule alors dans le délai d'un mois des

propositions pour le règlement du budget. Le préfet, sur la base de ces propositions, peut régler le budget et le rendre exécutoire.

B Défaut d'inscription d'une dépense obligatoire

902. Le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt peut saisir la chambre régionale des comptes lorsque n'ont pas été inscrites au budget certaines dépenses obligatoires. La chambre régionale des comptes qui dispose d'un délai d'un mois constate le défaut d'inscription de ladite dépense et met la collectivité en demeure de l'inscrire à son budget. Si la collectivité ne s'est pas conformée à l'avis de la chambre dans un délai d'un mois, celle-ci demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget. Le préfet demeure libre de suivre ou non la demande de la chambre. En cas de refus de sa part, il doit motiver sa décision de manière explicite. On soulignera également qu'il peut, si le président de la collectivité refuse de mandater la dépense, lui adresser une mise en demeure ou se substituer à lui pour l'opération de mandatement si le mandat n'a pas été fait dans le mois suivant la mise en demeure.

C L'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif

903. En cas de déficit du compte administratif, et seulement si celui-ci est supérieur ou égal à 10 % des recettes de la section de fonctionnement dans les communes de moins de 20 000 habitants (5 % dans les autres cas), le préfet saisit la chambre régionale des comptes qui propose dans un délai de deux mois les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

Par ailleurs, le budget primitif de l'exercice suivant doit être automatiquement transmis par le préfet à la chambre. Si celle-ci constate que les mesures prises sont insuffisantes, elle propose au représentant de l'État dans le délai d'un mois à compter de sa saisine les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Le préfet peut alors régler et rendre exécutoire le budget. Il peut cependant s'écarter des propositions de la chambre par un avis motivé.

D L'absence d'équilibre réel du budget

904. Lorsque le budget n'est pas en équilibre réel, le préfet saisit la chambre régionale des comptes dans le délai d'un mois suivant la transmission qui lui en a été faite. De son côté, la chambre dispose d'un mois à compter de sa saisine pour proposer au conseil de la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et lui demander une nouvelle délibération qui doit avoir lieu dans le mois qui suit la communication de ces propositions.

Si à l'issue de cette délibération il ressort que les mesures votées sont insuffisantes ou si le conseil n'a pas délibéré dans les délais, le budget est normalement réglé et rendu exécutoire par le préfet.

§ 3. Le contrôle juridictionnel

905. Avant la loi du 2 mars 1982, le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales était exercé par la Cour des comptes pour les régions, les départements et les communes les plus importantes, tandis qu'un contrôle administratif des comptes était assuré par l'administrateur général des finances publiques (ex-trésorier-payeur général) agissant sur délégation de la Cour pour les autres communes.

Depuis leur création, les chambres régionales statuent sur les comptes des collectivités locales et des établissements publics de leur ressort « dans les mêmes formes et avec les mêmes pouvoirs que la Cour des comptes »⁴. La loi du 21 décembre 2001 a cependant institué un régime spécifique pour les communes et les EPCT dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont les recettes de fonctionnement sont inférieures à 750 000 euros (depuis 2002, ce montant est réévalué tous les cinq ans). Leurs comptes sont contrôlés par l'administrateur général des finances publiques, excepté lorsque la responsabilité du comptable est engagée auquel cas la chambre régionale demeure seule compétente pour statuer.

On observera que les chambres régionales des comptes jugent l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités locales. Leur compétence s'étend aux comptables de fait, dès lors qu'elles sont amenées à statuer sur les gestions de fait⁵ des deniers des collectivités décentralisées. C'est ainsi qu'elles sont parfois conduites à examiner les opérations réalisées par des associations entretenant des liens étroits avec certaines collectivités territoriales⁶.

§ 4. Le contrôle de gestion

906. Les chambres peuvent présenter *a posteriori* des observations sur la gestion des collectivités locales sous la forme de « rapports d'observation ». Il s'agit d'un examen de la gestion de l'ordonnateur qui ne doit porter que sur la régularité des opérations, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. La loi du 21 décembre 2001 insiste sur le fait qu'il ne peut en aucun cas être jugé de l'opportunité des objectifs. Ce contrôle « s'effectue selon des méthodes et des modalités assez différentes de celles utilisées dans les sous-préfectures et préfectures, parfois contraintes de valider tacitement la masse des délibérations au fur et à mesure de leur transmission, sans recoupements et mises en perspective »⁷. Comme l'a souligné G. Cazenave, il n'est pas

4. Cf. sur ce point, J. Magnet, *op. cit.*

5. « La gestion de fait peut être définie comme la détention ou le maniement par une personne non habilitée, de deniers qui auraient dû être encaissés et conservés par un comptable public » in *Réponse à M. Maurice Arreckx*, JO, Débats Sénat, 20 déc. 1990 ; sur cette notion, v. *supra*, n° 335.

6. Cf. J. Magnet, *Les gestions de fait*, 2^e éd., LGDJ, 2001 (coll. Systèmes).

7. G. Cazenave, « Le contrôle financier et juridictionnel », in *Les nouvelles relations État-collectivités territoriales*, *op. cit.*

rare que d'un contrôle de la qualité de la gestion l'on passe à l'évaluation des politiques publiques locales à condition toutefois précise-t-il « de ne pas confondre évaluation externe et évaluation interne, et de ne pas prétendre poursuivre la première jusqu'aux choix initiaux définis en opportunité par les assemblées délibérantes »⁸. Prenant appui sur ce type d'audit, les chambres régionales et territoriales des comptes pourraient assurer dans l'avenir un rôle de conseil réalisant une utile liaison entre le contrôle de régularité et le contrôle de gestion opéré tant par les gestionnaires locaux que par les chambres. Ce type d'articulation correspond très certainement à l'essence des nouveaux rapports qui se tissent en grande partie de manière pragmatique à l'échelon local. Un nouveau langage, un nouveau mode d'interprétation de la gestion financière locale pourrait se dégager et déboucher sur une approche mixte⁹.

On insistera également sur le fait que les observations formulées par le magistrat rapporteur du dossier font l'objet d'une procédure contradictoire. Par ailleurs, la loi du 15 janvier 1990 a fait œuvre de transparence dans la mesure où elle permet une meilleure information en prévoyant explicitement que la communication des travaux des chambres peut s'étendre, au-delà des jugements publics, à tous les travaux, délibérations, avis, observations qui jusqu'alors étaient couverts par le secret professionnel (seuls les travaux préparatoires des chambres ne peuvent être communiqués). De plus, le rapport d'observation doit être communiqué à l'assemblée délibérante par l'exécutif de la collectivité et doit donner lieu à débat.

Section 2 Les autres contrôles

§ 1. Le contrôle par le juge administratif

907. Les actes budgétaires des collectivités territoriales peuvent être soumis comme tous leurs autres actes à un contrôle de légalité exercé par le juge administratif sur saisine du préfet ou de toute autre personne intéressée. Seul le juge administratif peut depuis la loi du 2 mars 1982 prononcer l'annulation d'un acte¹⁰. Ce contrôle s'exerce notamment sur la régularité des votes et en particulier sur celui des taxes locales, la prise en compte de l'intérêt local en ce qui concerne les dépenses, etc.

Un nombre relativement peu important de recours concerne les finances locales. En ce domaine peut-être plus que dans d'autres, la longueur des délais¹¹ les conséquences d'une éventuelle annulation ont une portée souvent plus grave

8. *Ibid.*

9. Sur tous ces points, cf. le n° 43-1993 de la *RFFP* : « Le contrôle des finances locales ». Cf. également le n° 85-2004 de la *RFFP* : « Le contrôle externe des chambres régionales des comptes ». Voir aussi, G. Orsoni, A. Pichon, *Les chambres régionales et territoriales des comptes : XX^e anniversaire*, LGDJ, 2004 (coll. Décentralisation et développement local).

10. Le tribunal administratif peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de l'acte sur la demande du préfet.

compte tenu des impératifs de gestion qui sont ceux des collectivités territoriales.

§ 2. Le contrôle exercé par le comptable public

908. On se bornera à rappeler ici le contrôle assuré par le comptable public tant en ce qui concerne l'exécution des recettes que des dépenses. Celui-ci exerce un contrôle de régularité sur les titres de perception et les mandats que lui adresse l'ordonnateur qui lui permet de suspendre l'application d'une décision si elle n'est pas conforme à la réglementation.

11. Sur cette question et plus généralement sur le contrôle de légalité assuré par le juge administratif, v. M. Long, Discours de clôture du colloque *Les nouvelles relations État-collectivités locales*, *op. cit.*

Sous-partie IV

Le contrôle de la gestion des finances locales

909. Si la gestion du système local a subi des transformations importantes tout au long de son histoire, elles n'ont jamais été aussi fondamentales que celles qui sont apparues depuis le début des années 1980.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, les budgets locaux étaient faibles, les collectivités territoriales assuraient des fonctions en majorité administratives et l'essentiel des investissements réalisés concernait les travaux de voirie. C'était alors la période de l'État-gendarme, une période dominée par l'idée libérale classique qui voulait que le secteur public n'intervienne qu'au strict minimum dans la vie économique et sociale. Après la Première Guerre mondiale, les nécessités de reconstruction du pays ainsi que les défaillances du secteur privé vont avoir toutefois pour conséquence d'amener les collectivités locales à intervenir en différents domaines (logement, alimentation...) et ce dans le cadre fixé par la jurisprudence du Conseil d'État¹ (autour notamment de deux critères essentiels : une activité présentant un intérêt général, des circonstances particulières). Dès lors, les budgets locaux voient leurs postes de dépenses augmenter et va s'amorcer ainsi l'entrée du secteur local dans un processus qui prendra toujours plus d'ampleur. Ce rôle des collectivités locales va s'affirmer encore à partir des années trente, lorsque se feront sentir en France les effets de la crise économique de 1929.

Après la Seconde Guerre mondiale, la même situation se perdure et l'action locale fait de plus en plus partie intégrante des politiques interventionnistes de l'État. Tout au long de cette période et jusqu'au milieu des années 1970, les acteurs locaux sont à la fois des administrateurs et des bâtisseurs agissant sans véritable autonomie. L'État, directement ou par l'intermédiaire des institutions financières qui dépendent de lui, assure un double contrôle sur le secteur local : un contrôle administratif exercé *a priori* par le préfet, et un contrôle plus large qui se traduit par une maîtrise et une détermination des politiques locales. L'approche et la pratique sont verticalistes et centralisatrices.

Une certaine responsabilisation du tissu local va cependant s'amorcer au travers notamment de l'octroi de prêts et de subventions globalisées, ou encore d'un début de réforme de la fiscalité locale (cf. sur ces points v. n^{os} 868 et 833). Le principe de subsidiarité², qui consiste à « faire-faire » par des corps intermédiaires entre l'individu et l'État, tels que les collectivités territoriales,

1. Cf. à ce sujet, M. Bouvier, M.-C. Esclassan, « Les interventions économiques des collectivités locales » in *Histoire du droit des Finances Publiques*, t. 3 : *Finances locales*, Economica, 1988.

2. Principe clairement posé par le rapport Guichard, cit. (1976).

les opérations qu'ils peuvent conduire, va s'affirmer progressivement. Sous la poussée des nécessités point finalement « le temps des gestionnaires ». C'est très timidement d'abord que certaines villes, s'interrogeant sur la pertinence de leurs outils de gestion, s'essaient à en expérimenter d'autres tandis que les premiers ouvrages sur ce sujet sont publiés³. Mais un véritable saut qualitatif va se produire lorsque seront votées les lois de décentralisation. *Une sensibilisation à la gestion s'affirme et se répand au sein du secteur local*. Si celle-ci touche plus particulièrement les collectivités les plus importantes, elle n'en affecte pas moins certains élus et personnels de communes de taille plus réduite. La recherche de l'efficacité devient ainsi un impératif. Les contraintes financières de même que l'autonomie nouvelle qui est accordée viennent non seulement légitimer mais aussi imposer l'idée qu'il convient de maîtriser la gestion des collectivités territoriales.

C'est dans ce contexte que les méthodes de l'entreprise vont peu ou prou apparaître comme des moyens ad hoc pour le « management » souhaité des institutions locales.

Depuis le milieu des années 1980 la liberté de gestion des collectivités locales s'est encore affirmée. En même temps, de nouvelles contraintes liées à cette liberté et à la différenciation croissante de l'espace national sont nées et se sont ajoutées à des contraintes externes elles-mêmes nouvelles tenant d'une part à une internationalisation des échanges imposant aux États des politiques restrictives en matière de ressources et de dépenses, d'autre part à une intégration européenne plus nette qui engendre elle-même des conséquences non négligeables sur l'attitude de certaines régions, villes ou départements confrontés à une compétition nationale et externe de plus en plus forte. Ainsi se dessine un espace local qui n'est plus seulement un espace d'administration mais aussi de gestion et de décision, avec des pôles multiples plus ou moins importants. Cet espace est aussi devenu un espace à risques qu'il est indispensable de contrôler, au sens de réguler.

3. Cf. par ex. J. Bouinot, *La nouvelle gestion municipale*, Cujas, 1977 ; J.-P. Anastopoulos et J.-P. Larçon, *La gestion des grandes métropoles*, La Documentation française, 1975 ; J. Couarieu, *La gestion financière de votre commune*, Éd. du Moniteur, 1977 ; F. Gicquel, *La commune, son budget, ses comptes*, éd. Ouvrières, 1977 ; P. Guerrier et G. Bauchard, *Économie financière des collectivités locales*, A. Colin, 1972.

Chapitre 1

La maîtrise de la trésorerie et de l'endettement¹

910. Si l'on en parle beaucoup aujourd'hui, l'intérêt porté à la trésorerie des collectivités locales n'est cependant pas récent². Dès les années 1970 était mise en évidence l'erreur de gestion consistant pour les élus à pratiquer une politique du « bas de laine » alors qu'aucune rémunération n'était servie sur les fonds déposés par la collectivité au Trésor et que par ailleurs les emprunts contractés entraînent paiement d'intérêts. Les réflexions n'intéressaient alors qu'un cercle restreint d'initiés n'allant guère au-delà de quelques élus, praticiens et universitaires.

L'accroissement de l'autonomie locale, l'explosion des budgets locaux, le raffinement des procédés de gestion, la banalisation de l'emprunt, etc., ont tout naturellement suscité un intérêt de plus en plus vif porté à la gestion de la trésorerie qui demeure soumise à des règles très contraignantes allant à rencontre de la logique décentralisatrice et gestionnaire.

1. On pourra utilement se référer au n° 30-1990 de la *RFFP*, entièrement consacré à ce sujet. V. égal. : *Rapport d'information : La gestion de la trésorerie des collectivités locales*, par P. Loridant (Doc. Sénat, n° 447, session 1989-1990) ; le sujet a aussi fait l'objet d'un colloque (colloque d'Evry, 1990) (Actes non publiés).

2. Cf. : J. Bouinot, *La nouvelle gestion municipale op. cit.* ; J. Couarieu, *La gestion financière de votre commune*, éd. du Moniteur, 1977 ; M. Bouvier, M.-C. Esclassan, *Le système communal, op. cit.*

Section 1

Position du problème

§ 1. Le principe : l'obligation du dépôt des fonds au Trésor

911. Les collectivités territoriales ne peuvent ouvrir un compte auprès de l'institution financière de leur choix. Obligation leur est faite de déposer leurs fonds libres au Trésor, en vertu de l'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Selon l'article 26 de la loi, « sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État ».

Les collectivités locales doivent ainsi satisfaire à la règle de l'unité de caisse qui veut que l'ensemble des fonds des collectivités publiques vienne servir à couvrir l'ensemble des dépenses publiques. Elles sont soumises au principe de non-affectation des recettes aux dépenses qui interdit que soient réservés certains fonds pour régler des dépenses déterminées. Il est toutefois dérogé à ce principe, on l'a vu, par l'utilisation d'un compte spécial, du budget de l'État le compte d'avances aux collectivités territoriales. D'un côté l'État supporte la charge de trésorerie de ces avances ainsi que celle des cotisations fiscales non recouvrées, mais en contrepartie les collectivités locales sont dans l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor sans aucune rémunération³.

§ 2. La contestation du principe

912. L'obligation du dépôt des fonds libres des collectivités territoriales au Trésor est contestée et la critique essentielle vise la non-rémunération des fonds laissés en dépôt. D'aucuns estiment qu'il serait normal qu'un intérêt soit servi sur les sommes laissées en compte dans la mesure où les collectivités locales font fonctionner, sans rémunération, des services pour le compte de l'État (état civil par exemple). C'est dans le cadre d'une telle discussion qu'a pu être évoqué le caractère souhaitable d'un bilan financier des rapports entre l'État et les collectivités territoriales et que des études ont été faites⁴ en vue de déterminer le solde des charges et des gains de chacun. De fait, les calculs apparaissent relativement aléatoires comme on l'a déjà signalé ; pour être précis, ils devraient être fondés sur une grille établissant les fonctions propres aux uns et aux autres. Or, dans nombre de cas, il n'est pas possible de satisfaire à cette exigence, soit par manque d'instruments d'analyse soit parce que cela reviendrait à redéfinir certains principes en fonction de référents qui n'existent pas encore.

3. Depuis la loi du 14 septembre 1941 validée par l'ordonnance du 6 janvier 1945. Les fonds déposés par les communes portaient intérêt depuis 1811. Le taux, de 3 %, est passé à 2 % en 1879 et à 1 % en 1910.

4. Cf. le rapport Loridant, doc. cit. ; v. égal. *RFFP* n° 30-1990.

À vrai dire, à moins d'être dans le cadre d'un État fédéral voire même celui d'une confédération, on voit difficilement en l'état actuel comment isoler précisément les dépenses et les recettes de telle ou telle entité. L'ensemble local-national forme un tout et le système local, lui-même diversifié, s'articule avec d'autres composantes du système national sans qu'une partition des charges et gains des uns et des autres soit clairement identifiable. Il est toutefois proposé que, pour des opérations très cernables, la collectivité locale ou l'État recourent à la facturation du service rendu ; à titre d'exemple l'État pourrait ainsi se voir facturer le service « état civil », les collectivités locales le service « gestion de l'impôt ». Mais poursuivre une telle logique jusqu'à son terme impliquerait une remise en question du caractère unitaire de l'État et risquerait par ailleurs de placer nombre de collectivités dans des situations financières difficiles ou encore sous la dépendance de celles dotées de moyens plus importants. Il apparaît plus réaliste sans doute que soient envisagées des solutions intermédiaires pragmatiques, fondées sur une meilleure connaissance des flux financiers existant entre l'État et les collectivités territoriales. À ce titre, l'élaboration d'instruments de mesure suffisamment affinés pour déterminer ces flux contribuerait à rendre les rapports plus transparents et, dans certains cas, à permettre l'institution d'un système de facturations croisées⁵. On peut également concevoir que le Trésor rémunère les dépôts.

§3. Les adaptations du principe

913. Une ouverture a été faite avec la loi de finances pour 2004 selon laquelle les collectivités territoriales et leurs établissements publics « peuvent, sur autorisation du ministre chargé du budget, déposer les fonds de leurs régies et recettes d'avances sur un compte ouvert à La Poste *ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément* en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ». Par ailleurs, les régies chargées de la gestion d'un service public industriel et commercial dotées de la personnalité morale peuvent également déposer leurs fonds sur un compte-chèques postal mais surtout sur un compte ouvert dans un établissement de crédit agréé. Cette possibilité est cependant soumise à l'autorisation préalable de l'Administrateur général des finances publiques.

Les placements des collectivités territoriales étaient régis jusqu'au 1^{er} janvier 2004 par une circulaire interministérielle (finances/intérieur) du 5 mars 1926 qui admettait deux catégories de placements : les placements budgétaires (soumis sauf exception à la seule autorisation du conseil de la collectivité) et les placements de trésorerie (soumis à l'autorisation du trésorier-payeur général). Or, en application de la LOLF du 1^{er} août 2001, la loi de finances initiale pour 2004 a considérablement libéralisé le régime des dérogations à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'État. Elle fait notamment disparaître la distinction

5. Cf. J.-F. Copé, « Les relations de trésorerie entre l'État et les collectivités locales », in *RFFP* n° 30-1990.

placements budgétaires/placements de trésorerie et confère la décision de placement à l'assemblée délibérante qui a par ailleurs la possibilité de déléguer cette responsabilité à l'exécutif de la collectivité.

Comme par le passé, les collectivités locales et leurs établissements publics ont la possibilité de placer leurs excédents d'exercice lorsque ceux-ci proviennent de libéralités (dons et legs), de l'aliénation d'un élément du patrimoine ; les sommes provenant d'un emprunt en vue de l'exécution de travaux ainsi que le produit de la cession d'éléments du patrimoine destiné à couvrir une partie du coût de ces travaux dont l'emploi est différé par un retard qui en affecte le démarrage peuvent également être placés lorsque le différé est indépendant de la volonté de la collectivité locale. À ces catégories s'ajoute depuis 2004 la faculté de placer des recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ; il s'agit de recettes ayant déjà fait l'objet de dérogations individuelles (par exemple les indemnités d'assurance).

Les placements peuvent être réalisés sous forme de titres publics libellés en euros « émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen » (par exemple Norvège ou Islande). Les fonds peuvent également être placés en « parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (SICAV, FCP) gérant exclusivement des titres émis ou garantis » par les États de la Communautés ou parties à l'accord. Il convient d'observer que « les valeurs mobilières détenues par les collectivités territoriales sont déposées exclusivement auprès de l'État » (LFI pour 2004).

Les fonds peuvent aussi être déposés sur un compte à terme ouvert auprès de l'État.

Les régies qui ont en charge la gestion d'un service public industriel et commercial ont la possibilité depuis la LFI pour 2004 de placer leurs « excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité » ; les activités saisonnières sont particulièrement concernées par cette mesure.

Section 2

La maîtrise de la gestion de la trésorerie et de la dette

914. La volonté des collectivités territoriales de parvenir à maîtriser leur trésorerie constitue très certainement l'un des aspects les plus significatifs de l'objectif de gérer rationnellement les finances locales. Celui-ci procède de l'idée qu'il est préférable de parvenir à autofinancer le plus possible les équipements plutôt que d'emprunter. Ainsi la gestion de trésorerie est-elle étroitement liée à celle de la dette puisque bien gérer sa trésorerie permet d'emprunter moins, ou que mieux emprunter permet d'accroître ses disponibilités ; cependant accroître ses disponibilités nécessite de savoir contrôler les flux.

§ 1. Le plan de trésorerie et la trésorerie zéro⁶

915. Si les dépôts des fonds au Trésor s'avèrent être sans avantage financier, ils peuvent également, compte tenu de l'érosion monétaire, avoir un résultat désastreux lorsque le coefficient de fonds de roulement est trop important (c'est-à-dire lorsque l'argent ne circule pas assez vite ou stagne sur le compte). Tandis que la trésorerie des collectivités les plus importantes peut s'abaisser au-dessous de 30 jours et pour certaines jusqu'aux alentours de 3 ou 4 jours, celle des petites communes peut atteindre quatre mois et quelquefois davantage. Ce sont les communes les moins importantes qui laissent le plus d'argent et le plus longtemps sur leur compte au Trésor. Or l'objectif devrait être de laisser le minimum de liquidités en dépôt et le moins longtemps possible. Toutefois, le montant des dépôts doit demeurer suffisant pour assurer le paiement des dépenses, les collectivités territoriales n'ayant pas le droit d'être en situation de rupture de trésorerie⁷. C'est pourquoi nombre d'entre elles se préoccupent de suivre du mieux possible l'évolution de leurs disponibilités et surtout d'en prévoir les flux. À cet effet, il est mis en place un *plan de trésorerie*, sorte d'échéancier établi sur une période plus ou moins courte, prévoyant les encaissements et les décaissements. Un tel suivi procure l'avantage de permettre le contrôle du montant des emprunts à faire et de ne pas emprunter au-delà du nécessaire ; lorsque sont connues les sommes dont dispose la collectivité, le risque est moins grand en effet de laisser grossir une trésorerie en contractant un prêt dont une partie viendrait encore accroître le montant des fonds déposés et grever inutilement le budget de frais financiers correspondant à un surplus emprunté. La pratique du plan de trésorerie suppose que l'on puisse prévoir des encaissements de recettes et des décaissements de dépenses avec suffisamment d'exactitude. Certaines collectivités se fixent même comme objectif de s'approcher d'une « trésorerie zéro » en s'appliquant à réduire leur fonds de roulement au seuil minimum nécessaire pour faire face au règlement de leurs dettes. Toute réduction de trésorerie se traduisant par une économie équivalente du stock de dette, c'est autant que la collectivité gagne en frais financiers et qu'elle peut, par ricochet, faire gagner aux contribuables locaux.

Viser une « trésorerie zéro » suppose d'abord de connaître précisément sa situation journalière au Trésor, ce qui implique une excellente communication de l'information de la part du comptable public. L'idéal étant de parvenir à contrôler la trésorerie au jour le jour, un tel objectif suppose l'ouverture d'une ligne de trésorerie auprès d'une institution bancaire. Une circulaire du 22 février 1989 a légalisé la procédure du « crédit hors-budget » qui permet d'envisager la réalisation d'une trésorerie zéro puisque sur un simple appel téléphonique, fax ou e-mail, à la banque celle-ci fait le nécessaire pour que soit approvisionné le compte au Trésor sur-le-champ afin de permettre à la collectivité de faire immédiatement face à ses règlements du jour (ce prêt à court terme devant ensuite

6. Sur tous ces points, cf. M. Klopfer, « Gestion de la dette et trésorerie zéro » in *RFFP* n° 30-1990 ; v. égal. J. Bouinot, « La gestion optimale des flux d'emprunt », in *RFFP* n° 30-1990. Ph. Laurent, B. Boyer, *La stratégie financière des collectivités locales*, 2^e éd., LGDJ, 1996.

7. Comme le note la Cour des comptes (in Rapport cit.), une trésorerie faible pour une collectivité de petite taille pourrait se révéler dangereuse car celle-ci investissant peu et de manière sporadique risquerait de se trouver en rupture de paiement.

être remboursé en partie ou en totalité par des rentrées rétablissant la trésorerie). Si une ligne de trésorerie à la banque permet de couvrir le risque de rupture de paiement, une telle procédure implique une sophistication et une parfaite maîtrise des outils financiers. Elle nécessite également de savoir négocier au mieux le taux d'intérêt applicable, de veiller à la durée d'utilisation (qui coûte en frais financiers) et de bien déterminer le montant du crédit demandé. De telles pratiques sont exemplaires d'une extrême professionnalisation de la gestion financière locale. Il va de soi que peu de collectivités sont en mesure d'accéder à un tel contrôle de leurs finances.

§ 2. Le contrôle concomitant de l'endettement

916. Le contrôle de la trésorerie n'est pas indépendant, on l'a déjà souligné, de celui de l'endettement. Aussi convient-il également pour une collectivité de savoir déterminer et ses besoins d'emprunt et ses capacités de remboursement. On rappellera d'autre part la nécessité de savoir choisir et négocier les modalités d'un prêt parmi les multiples possibilités que les banques offrent à leurs clients. Autrement dit, l'on peut parler aujourd'hui d'une gestion active de la dette supposant une prévention des risques par la mise en place d'indicateurs suffisamment fiables prenant en compte la capacité d'autofinancement de la collectivité.

§ 3. Le rééquilibrage par l'État : les avances de trésorerie

917. Lorsque la collectivité se trouve en rupture de trésorerie, elle a la possibilité de demander une avance à l'État. Il s'agit en premier lieu d'*avances sur douzièmes* par anticipation ; celles-ci sont plafonnées au montant des impositions de l'année courante ; elles sont accordées sans intérêt par arrêté du ministre des Finances sur proposition du préfet pour les départements et les régions, du trésorier-payeur général pour les communes. Il peut également s'agir d'*avances exceptionnelles* du Trésor (art. 70, loi du 31 mars 1932, décret du 16 mai 1947). Celles-ci correspondent à des prêts à intérêt.

Chapitre 2

Les autres points clefs du contrôle de la gestion financière

918. La maîtrise de sa gestion par une collectivité locale nécessite des techniques relativement sophistiquées en vue d'une grande rapidité d'action ou de réaction. Elle peut se heurter à un cadre budgétaire et comptable parfois mal adapté à une recherche à tout prix de l'efficacité. Néanmoins, on soulignera que du fait même de ces obstacles, le champ local apparaît aujourd'hui comme un lieu de création, parfois très original, de nombreux modes de gestion de secteur public.

Section 1

La planification stratégique

919. Que les objectifs d'une collectivité territoriale soient multiples ou non, les réaliser dans les meilleures conditions suppose une planification stratégique des investissements, une sorte de schéma de développement de la collectivité, un plan à long terme. Dans ce plan peuvent ensuite s'inscrire un plan à moyen terme et un plan à court terme qui permettent de programmer les investissements avec précision sur plusieurs années. À cet effet, il peut être fait appel au procédé des délibérations de programmes qui donnent la possibilité au conseil de la collectivité de ne prévoir des crédits que par tranche d'opération tout en arrêtant un programme de financement pluriannuel des équipements.

On ajoutera que depuis la loi du 6 février 1992, les collectivités locales peuvent programmer leurs investissements en utilisant des autorisations de programmes et des crédits de paiement. Or cette possibilité ne permettait de programmer que les dépenses d'investissement alors qu'il est tout aussi indispensable de programmer les dépenses de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle le dispositif des autorisations d'engagement/crédits de paiement institué pour l'État avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a été étendu aux collectivités territoriales par une loi du 19 février 2003. Autrement dit une programmation pluriannuelle de l'ensemble des dépenses est possible, hormis celles qui concernent les rémunérations des personnels.

Une telle action de programmation doit naturellement faire l'objet d'un suivi qui peut être réalisé grâce à certains dispositifs de contrôle, par exemple par ce qu'on appelle un tableau de bord. Le tableau de bord est « un instrument de sélection des actions correctrices sur le court terme pour la détection d'écarts

mesurables, localisables et maîtrisables »¹. Il s'agit là d'un document établi avec des fréquences les plus courtes possibles, qui permet de suivre la réalisation des programmes et de corriger l'action en fonction des indications données par des « clignotants ». Le tableau de bord donne la possibilité de déterminer les écarts, de suivre les opérations de période en période, de changer éventuellement de trajectoire, et il introduit ainsi une grande souplesse de gestion. Très rapidement des décisions peuvent être prises et traduites budgétairement dans le cadre de décisions modificatives. Divers types de tableaux de bord peuvent être élaborés selon les objectifs poursuivis.

Section 2

Le contrôle de la satellisation : la consolidation des comptes²

920. La transparence financière suppose que les opérations effectuées par les collectivités locales apparaissent immédiatement à la lecture des documents comptables. Or il n'en est pas toujours ainsi notamment lorsque les collectivités locales se sont engagées dans une politique de démembrement multipliant les acteurs publics ou privés qu'il est convenu d'appeler des satellites (associations, SEM, concessions, EPCL...). Il n'est pas aisé dans ces conditions d'avoir une idée exacte de l'ensemble de l'action locale ni de contrôler la totalité des flux financiers d'autant qu'une partie de ceux-ci circule au sein de structures de droit privé.

Aussi essaie-t-on aujourd'hui de consolider les comptes des collectivités locales en prenant modèle sur les pratiques utilisées en la matière par les entreprises privées. Chez celles-ci la méthode a pour objectif de rassembler au niveau de la société-mère, seul centre de résultats, ceux de l'ensemble des activités d'un groupe de sociétés.

La satellisation engendre des situations à risque liées aux difficultés que peut rencontrer un satellite qui, par le jeu des garanties d'emprunts ayant pu être accordées, peut mettre une collectivité dans l'obligation d'honorer une dette qu'elle n'avait pas prévue. On soulignera que la consolidation des comptes présente de nombreuses difficultés³ et c'est plutôt vers une consolidation des risques que se tournent les collectivités locales.

1. G. Bouinot, *op. cit.* ; Ph. Laurent, B. Boyer, *La stratégie financière des collectivités locales*, *op. cit.*

2. On lira avec intérêt les excellents articles de M. Klopfer, « Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales », de J. Dupuis, « Consolidation des comptes des collectivités locales et contrôle de gestion », in *RFFP* n° 34-1991 ; on rappellera également les propositions faites par J. Bouinot dans les années 1970, in *La nouvelle gestion municipale*, *op. cit.* et in *La pratique de la gestion des équipements collectifs*, éd. du Moniteur, 1981 (en collab. avec A. Jeannot). Cf. égal. *RFFP* n° 47-1994.

3. Cf. le rapport produit par FONDAFIP sur le sujet, téléchargeable gratuitement sur www.fondafip.org.

Section 3

L'évaluation de la gestion financière : un outil de contrôle

921. L'évaluation de la gestion financière d'une collectivité locale implique d'abord la réalisation d'une analyse financière qui peut être intégrée dans un audit plus large. Par ailleurs, une pratique utilisée de longue date par les sociétés privées émettrices de valeurs mobilières se développe aujourd'hui du côté des grandes collectivités territoriales : il s'agit de la notation qualifiée encore de « rating ».

§ 1. L'analyse financière

922. L'analyse financière constitue un instrument de mesure et de gestion prospective de l'action locale. Elle vise d'abord à établir un bilan financier de celle-ci permettant de dégager les points faibles, les potentialités, les erreurs commises pour prévoir, sur la base de ce constat, de nouvelles politiques d'équipement. L'analyse est donc d'abord rétrospective puis prospective.

Elle consiste à dégager un certain nombre de données⁴ à partir des dépenses et des recettes réelles des comptes administratifs⁵ des cinq ou six derniers exercices, et à établir un diagnostic qui fait apparaître les faiblesses et les potentialités de la collectivité. Sur la base de ce diagnostic peut ensuite être conduite une analyse prospective et proposés un certain nombre de scénarios pour les deux à cinq ans à venir, sachant qu'il est difficile d'être assuré de l'exactitude absolue des prévisions plus l'on s'éloigne dans la durée et tant le milieu au sein duquel évoluent les collectivités territoriales peut être fluctuant.

L'information en résultant est un utile moyen d'aide à la décision des responsables locaux notamment lorsqu'ils veulent définir une stratégie⁶.

§ 2. La notation ou « rating »⁷

923. Le « rating » ou notation des collectivités territoriales se pratique depuis fort longtemps aux États-Unis où les collectivités locales font

4. Par exemple autofinancement brut/recettes de fonctionnement ou autofinancement net/dépenses d'équipement, dépenses de fonctionnement/population, potentiel fiscal/habitant, produits fiscaux/recettes de fonctionnement.

5. On ne part pas des prévisions mais des dépenses et des recettes effectivement réalisées au cours de l'année considérée (il n'est pas tenu compte des opérations pour ordre).

6. Cf. J.-B. Mattret, *L'analyse financière des communes*, 3^e éd., LGDJ, 2009 (coll. Systèmes), cf. égal. G. Fomerand, *L'audit des collectivités locales en France et dans les pays francophones*, LGDJ, 1991.

7. Cf. J. Bouinot, « La gestion optimale du flux d'emprunt », in *RFFP* n° 30-1990 ; P. Laurent, « Vers un système de notation des collectivités locales », in *RFFP* n° préc. ; E. de Bodard, « La pratique

traditionnellement appel à l'épargne par émission d'obligations sur les marchés financiers. Il s'agit d'un procédé d'évaluation financière qui donne lieu à une note assurant de la bonne ou moins bonne qualité de la signature de la collectivité locale qui désire émettre. L'opération de notation est conduite par un cabinet dont le sérieux et l'indépendance sont reconnus par les acteurs intervenant sur le marché financier.

La note attribuée permet de se faire une opinion sur les probabilités de remboursement du prêt consenti. Cette note est donc attribuée à l'émission et non à l'émetteur (bien qu'il soit en fait difficile de séparer les deux).

La méthode consiste à étudier l'environnement économique général de la collectivité, à procéder à une analyse financière, rechercher le niveau d'endettement, s'assurer de la capacité et de la formation des élus et des responsables. L'évaluation donne ensuite lieu à un rapport justifiant la note attribuée.

Un tel dispositif n'est pas d'un intérêt extrême pour les collectivités territoriales françaises qui utilisent peu le recours au marché obligataire. Néanmoins la notation peut aider une collectivité à mieux négocier un emprunt ; inversement les institutions prêteuses sont mieux à même d'évaluer les risques qu'elles encourent. À ce titre, le rating figure en bonne place dans les moyens utilisés pour que s'instaure une meilleure communication financière entre la collectivité et ses partenaires.

Conclusion générale de la III^e partie : Contrôle et régulation de la gestion financière locale

924. Si l'on considère les finances locales au regard de leurs seuls aspects structurels, rien il est vrai, ne paraît avoir fondamentalement changé. Malgré les réformes, les moyens financiers sont, dans, l'ensemble et en apparence, identiques, en revanche, les techniques utilisées sont à l'évidence devenues largement plus compliquées.

Le seul élément nouveau est l'affirmation parfaitement nette depuis les lois de décentralisation du *principe de subsidiarité* qui a pu engendrer un accroissement considérable des actions locales et par conséquent des budgets locaux, ainsi que de leurs objectifs.

Hormis cette plus large autonomie, il reste que l'augmentation des budgets locaux et leurs orientations étaient en réalité inscrites dans les faits depuis longtemps. Le principe énoncé du « faire-faire » plutôt que « faire » a certes amplifié un mouvement déjà en germe dans la période précédant les années 1980, mais il ne l'a pas créé. Aussi peut-on observer que, sur le fond, tout était déjà en place¹.

S'il n'y a donc pas eu véritablement rupture au sein des structures financières locales avec la décentralisation, il s'est cependant dégagé depuis une formidable reformulation des données et des enjeux qui fait que l'on peut se sentir autorisé à affirmer que, cependant, tout a changé.

C'est d'abord dans un contexte économique bien spécifique qu'est venu s'inscrire cet épanouissement du pouvoir local puisque l'on est passé d'une période de croissance à une période de crise. Par ailleurs, les mentalités elles-mêmes se sont modifiées, avec la montée d'un individualisme, la déshérence de l'idée d'État centralisé, l'affirmation des analyses économiques néo-libérales. Au même moment, l'Union européenne a connu également une nouvelle phase de son développement avec l'introduction de la monnaie unique et l'élargissement à dix nouveaux pays. Sur le terrain des méthodes et techniques, des technologies se sont imposées avec le type d'organisation plus fluide, plus réseauté, plus complexe qu'elles induisent progressivement dans le fonctionnement de la société. Les techniques financières elles-mêmes se sont transformées. À cet égard si les instruments financiers des collectivités territoriales sont demeurés les mêmes, en

1. Cf. « Trente ans de décentralisation financière », *Revue française de finances publiques* n° 119, 2012.

revanche leurs mécanismes se sont modifiés et, on l'a dit, particulièrement compliqués, nécessitant des connaissances de plus en plus spécialisées.

Par ailleurs, hormis les questions relatives au financement même des collectivités locales ou aux relations financières qu'elles entretiennent avec l'État, il en est une qui a pris aujourd'hui de plus en plus d'épaisseur : celle de l'articulation entre contrôle de régularité et contrôle de gestion. Le problème prend une ampleur toujours plus grande au fur et à mesure que se creuse le fossé entre des règles juridiques conçues en fonction d'un contexte où prédominaient des liens de dépendance entre l'État et les collectivités territoriales et le contexte actuel qui se caractérise par la recherche d'un optimum d'efficacité dans la gestion. Un tel écart indique que les conséquences du choix en faveur de la décentralisation n'ont pas été totalement évaluées.

La définition la plus commune du contrôle le donne comme synonyme de vérification. Aussi est-ce immédiatement la notion de contrôle de régularité exercé par les instances administratives et juridictionnelles qui vient à l'esprit à propos de l'action locale. Celui-ci correspond à la nécessité dans un État de droit de faire en sorte que les normes en vigueur soient correctement appliquées. Ce mode de contrôle qui s'accorde avec des préoccupations politiques peut être associé à la recherche d'une transparence du fonctionnement institutionnel qui est propre à tout projet démocratique². Un tel contrôle est parfaitement adapté à un système local doté d'un minimum d'initiatives et subissant peu de changements ; mais il en est tout autrement lorsqu'il convient de l'appliquer à un ensemble aussi dynamique et complexe que celui d'aujourd'hui. Il peut apparaître d'abord comme facteur de blocages ou de ralentissement de l'action locale ; il peut parfois aussi se révéler incompatible avec la recherche d'une efficacité dans la gestion financière qui fait précisément l'objet d'une autre approche du contrôle, empruntée au « management » privé, celle de *contrôle de la gestion*. On entend par là la mise en œuvre de moyens techniques permettant de gérer le plus efficacement possible un système en perpétuel changement.

Ainsi se rencontrent sans forcément s'articuler deux logiques de contrôle : le contrôle-vérification qui répond à un objectif politique et juridique, et le contrôle-régulation qui répond à un objectif de gestion.

Une question de fond se trouve donc bien posée : comment intégrer une gestion moderne à une tradition démocratique qui s'est construite à partir d'un autre contexte. Une telle problématique n'est pas aisée à résoudre car même si la plupart des auteurs qui réfléchissent sur la gestion locale s'accordent en majorité pour reconnaître qu'une collectivité territoriale n'est pas une entreprise et que l'on ne doit pas en calquer le modèle mais l'adapter, il n'en reste pas moins qu'une projection imaginaire de ce modèle dans les esprits génère une utilisation non toujours réfléchie d'un vocabulaire dont le sens n'est évidemment pas le même au sein du contexte local.

D'une semblable situation, il ressort en réalité la nécessité de ***conceptualiser autrement l'espace local et national, afin de dégager une logique générale de régulation de la décentralisation***, autrement dit d'un contrôle intégrant les deux facettes dont il vient d'être question, c'est-à-dire combinant normativisme et

2. Sur ce point, cf. M. Bouvier, « Secret et transparence du corps politique », in *Revue Politica Hermetica*, n° 5, 1991, éd. L'Âge d'Homme.

gestion au sein d'un système par essence dynamique et changeant et dont l'équilibre demeure perpétuellement à redéfinir. ***Plus que les institutions et les règles, c'est au premier chef une attitude intellectuelle qu'il convient peut-être de modifier ; et à cet égard une éducation à la complexité qui est celle de nos sociétés s'avère sans doute nécessaire pour en définir le sens d'abord, les techniques à mettre en place ensuite.***

Enfin la crise financière et économique récente a amené à replacer l'État au premier plan ce qui n'est pas sans conséquences sur l'étendue de l'autonomie financière locale ; ***on peut même se demander si la configuration du pouvoir financier local n'est pas en pleine recomposition*** et si l'on n'assiste pas à une transformation de ses rapports avec l'État.

Plus encore, c'est très vite que pourrait ***se poser la question de savoir si l'autonomie financière locale suppose nécessairement une autonomie fiscale***³ ; ce serait alors un changement radical de paradigme car jusqu'alors celle-ci était très étroitement associée à l'autonomie de gestion et considérée depuis des décennies comme une condition essentielle de la libre administration des collectivités territoriales.

Ainsi et sans poursuivre plus loin, c'est indéniablement dans un cadre général en mutation que s'inscrit désormais l'action financière des collectivités territoriales et ce d'autant plus aujourd'hui qu'avec la mise en œuvre de la LOLF, comme la nécessité impérieuse d'assurer la soutenabilité des finances publiques, la gestion de l'État s'inscrit dans le cadre d'une ***logique de la performance***.

3. Cf. « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Revue française de finances publiques* n° 121, 2013.

Bibliographie générale

A

- ABATE B., *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, 2000 (coll. Systèmes).
- ADAM F., FERRAND O. et RIOUX R., *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2007.
- AGLAN A., MARGAIRAZ M. et VERHEYDE P., *La Caisse des dépôts et consignations : la Seconde Guerre mondiale et le XX^e siècle*, Albin Michel, 2003.
- AKHOUNE F., *Le statut de comptable public*, préf. M. Bouvier, LGDJ, Lextenso éditions, 2008 (Bibliothèque de Finances Publiques et Fiscalité); *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*, LGDJ 2013 (coll. Systèmes).
- ALBERT J.-L., *Fiscalité et personnes publiques*, LGDJ, 2012 (coll. Systèmes)
- ALBERT J.-L. et SAÏD L., *Finances publiques*, 7^e éd., Dalloz, 2011 (coll. Cours Dalloz).
- ALVENTOSA J.-R., *Les outils du management public*, LGDJ, 2012 (coll. Systèmes).
Management public et gestion des ressources, LGDJ, 2012 (coll. Systèmes).
- ALLIX E., *Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière*, éd. Rousseau 1931.
- AMSELEK P., *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, 1967 ; Mélanges en l'honneur de, éd. Bruylant, 2005. *Études de droit public*, Éd. Panthéon-Assas, 2009.
- ANASTOPOULOS J., *Les aspects financiers du fédéralisme*, LGDJ, 1979.
- ARDANT G., *Histoire de l'impôt*, Fayard 1972 (2 tomes); *Théorie sociologique de l'impôt*, Sevpen, 1965 (2 tomes).
- ARKWRIGHT, E. et BŒUF J.-L. et alii, *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, 6^e éd., La Documentation française, 2013 (coll. Découverte de la vie publique).
- ARTHUIS J., *Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ?*, Rapport Sénat, n° 289, 2003.
- ARTHUIS J. et MARINI Ph., *La nouvelle architecture des lois de finances*, Rapport Sénat n° 292, 2004.
- ARVON H., *Les libertariens américains*, PUF, 1983.
- AUBERGER P., *L'allergie fiscale*, Calmann-Lévy, 1984.
- AUDIER S., *Néo-libéralisme(s)*, Grasset, 2012.

B

- BARILARI A., *Réflexion sur les limites du juridisme*, LGDJ, 2000, (coll. Systèmes). *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, 2003 (coll. Systèmes).
- BARILARI A. et BOUVIER M., *La LOLF : une nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e éd., LGDJ, 2010 (coll. Systèmes).
- BARRY N. et alii, *Hayek's serfdom revisited*, IEA, 1984.
- BASLE M., *Le budget de l'État*, La Découverte, 2012.
- BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Dalloz, 2010.
- BAZIADOLY S., *Les finances publiques*, 3^e éd., PUF, 2004 (coll. Que sais-je ?).
- BEAUCHAMPS X., *Un État dans l'État ? Le ministère de l'économie et des finances*, Bordas, 1976.
- BEAUD M. et DOSTALER G., *La pensée économique depuis Keynes*, éd. du Seuil (coll. Économie), 2^e éd., 1996.
- BELTRAME P., *La fiscalité en France*, 15^e éd., Hachette, 2009. *Mélanges (en l'honneur de)*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2010.
- BELTRAME P. et MEHL L., *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, PUF, 1997.
- BENSOUDA N., *Analyse de la décision fiscale au Maroc*, éd. La croisée des chemins, 2009.
- BERMOND M., MATT J. L. et MESSAGE H., *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Publications de l'Assemblée nationale, 2007.
- BERTUCCI J.-Y. et MOATI S., *La Cour des comptes : ouvrez et voyez*, Gallimard, 2006.
- BEZES P., SINE A., (sous la dir.), *Gouverner les finances publiques*, Presses de Sciences Po 2011.
- BIENVENU J.-J. et LAMBERT T., *Droit fiscal*, 4^e éd., PUF, 2010.
- BLANC J., *Les péréquations dans les finances locales*, LGDJ, 1996.
- BLANC J., MORAUD J.-C. et VIRIEUX J.-M., *La taxe professionnelle*, LGDJ, 2000 (coll. Politiques locales).
- BLANC J. et MARZIALS A., *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, LGDJ, 1993.
- BLOCH-LAINÉ F. et DE VOGÜE P., *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, PUF, 1960.
- BOUCHAREB M., *La fraude fiscale au Maroc*, Rabat, 2006.
- BOUDET J.-F., *La Caisse des dépôts et consignations*, préf. L. Saïdj, L'Harmattan, 2006.
- BOURDIN J., *L'économie française et les finances publiques à l'horizon 2030*, Rapport Sénat n° 335, 2010.

- BOURDIN J., ANDRÉ P. et PLANCADE J.-P., *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, Rapport Sénat n° 392, 2004.
- BOURJOL M. (sous la dir.), *Intercommunalité et compétition intercommunale*, LGDJ, 1993.
- BOURJOL M., *La coopération intercommunale*, LGDJ, 1996 (coll. Systèmes).
- BOUTAYEB C., *Droit et institutions de l'Union européenne*, 2° éd., LGDJ, 2012 (coll. Systèmes).
- BOUTHEVILLAIN C. et alii., *Les politiques budgétaires dans la crise*, De Boeck 2013.
- BOUVARD M., MIGAUD D., DE COURSON Ch. et BRAND J.-P., *Une nouvelle architecture du budget de l'État*, Rapport AN. n° 1554, 2004.
- BOUVARD M., BRARD M. et CARCENAC Y., *La mise en œuvre de la LOLF*, Rapport AN, 2008 ; *L'articulation entre la LOLF et la réforme de l'État*, Rapport AN, 2010.
- BOUVIER M., *Les finances locales*, 15° éd., LGDJ, 2013 ; *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 11° éd., LGDJ, 2012 ; *L'État sans politique : Tradition et modernité*, préf. G. Vedel, LGDJ, 1986.
- BOUVIER M. (sous la dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, LGDJ, 2013. *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, LGDJ, 2012. *La nouvelle administration financière et fiscale*, (sous la dir.), LGDJ, 2011. *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, 2009. *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, LGDJ, 2007. *Innovations, créations et transformations publiques*, LGDJ, 2006. *Réforme des finances, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004.
- BOUVIER M. et ESCLASSAN M.-C., *Le système communal*, LGDJ, 1981 ; *L'administration fiscale*, PUF, 1988 (coll. Que sais-je ?).
- BOYER B. et DE CASTELNAU R., *Portrait des chambres régionales des comptes*, LGDJ, 1997 (coll. Décentralisation et développement local).
- BRÉHON J.-N., *Le budget de l'Europe*, LGDJ, 1997 (coll. Systèmes).
- BREMOND J., *Keynes et les Keynésiens aujourd'hui*, 3° éd., Hatier, 1987 ; *Les économistes néoclassiques*, Hatier, 1989.
- BRURON J., *Le contrôle fiscal*, LGDJ, 1991.
- BUCHANAN Y. et WAGNER R., *Fiscal responsibility in constitutional democracy*, Martinus Nijkoff, 1978.
- BUISSON J., *Finances publiques*, Dalloz, 2009 (coll. Mémentos).
- BURCKEL V. et DE CREMIENS C., *Histoire de la comptabilité publique*, Economica, 1997.

C

- CAMBY J.-P. (sous la dir.), *La réforme du budget de l'État*, 3° éd., LGDJ, 2011 (coll. Systèmes).

- CARREAU D., *Le Fonds monétaire international*, Pédone, 2009.
- CASTAGNEDE B., *Précis de fiscalité internationale*, PUF, 2010, 3^e édition.
- CATHELINEAU J., *Finances publiques*, LGDJ, 1976 ; *Les impôts locaux*, Dalloz, 1988 ; *Les finances locales*, Dalloz, 1993.
- CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, préf. de X. Vandendriessche, Dalloz, 2007 (Nouvelle bibliothèque de thèses).
- CHADEFEAUX M. (sous la dir.), *Écrits de fiscalité des entreprises : études à la mémoire du professeur Maurice Cozian*, Litec, 2009.
- CHEVALLIER J., *L'État*, Dalloz, 2011 (coll. Connaissance du droit). *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003.
- COHEN D., *Les infortunes de la prospérité*, Julliard, 1994.
- COHEN E., *La tentation hexagonale*, Fayard, 1996.
- COLLET M., *Droit fiscal*, PUF, 3^e éd., 2012 ; *Finances publiques*, Nathan, 1997. *La non-obligation de dépenser*, LGDJ, 2004.
- CONAN M., DOYELLE A., POUJADE B. et VACHIA J.-P., *Code des juridictions financières annoté et commenté*, 2^e éd., Le Moniteur, 2007.
- CONSEIL DES IMPÔTS, *Rapports au Président de la République, JO*.
- CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, *Rapports au Président de la République, JO*.
- COPÉ J.-F. et WERNER F., *Finances locales*, Economica, 1996.
- COTTERET J.-M. et ÉMERI C., *Le budget de l'État*, 7^e éd., PUF, 1994 (coll. Que sais-je ?).
- COUR DES COMPTES, *Rapports annuels. JO ; Arrêts, jugements et communications des juridictions financières*, Rec. ann., JO.
- COZIAN M., *Précis de fiscalité des entreprises*, Litec, 2001 ; *Les grands principes de la fiscalité des entreprises*, Litec, 2000.
- CROZET Y., *Analyse économique de l'État*, A. Colin, 1997.
- CRUCIS H. N., *Finances Publiques*, Montchrestien, 2009, 2^e édition.

D

- DAFFLON B. et WEBER L., *Le financement du secteur public*, PUF, 1984.
- DAVID C. et alii., *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Dalloz, 2000.
- DELALANDE N., SPIRE A., *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, 2010.
- DELION A., *Le droit des entreprises et participations publiques*, LGDJ, 2003 (coll. Systèmes).
- DELMAS P., *Le maître des horloges, modernité de l'action publique*, O. Jacob, 1991 (coll. « Points »).
- DELORME R. et ANDRÉ C., *L'État et l'économie*, Seuil, 1983.

- DEMEESTÈRE R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, LGDJ, 2002 (coll. Systèmes).
- DESCHEEMAEKER C., *La Cour des comptes*, La Documentation française, 1996.
- DELON-DESMOULINS C., *Le droit budgétaire de l'Union européenne*, LGDJ, 2011 (coll. Systèmes).
- DESRAMEAUX A., *Finances publiques*, Puf, 2013.
- DESTAY N., *Le système de santé*, LGDJ, 2003 (coll. Systèmes).
- DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, La Documentation française.
- DGI, *Précis de fiscalité* (2 tomes).
- DJOUHRI M., *L'évolution du contrôle fiscal depuis 1945 : aspects juridiques et organisationnels*, LGDJ, 2012 (coll. Bibliothèque de Finances publiques et fiscalité).
- DORION G., *La Sécurité sociale*, PUF, 6^e éd., 1997.
- DOUAT E. et BADIN X., *Finances publiques : finances communautaires, nationales, sociales et locales*, 3^e éd., PUF, 2006.
- DOUAT E. et GUENGANT A., *Leçons de finances locales*, Economica, 2002.
- DUBERGÉ J., *Les Français face à l'impôt*, LGDJ, 1990 ; *La psychologie sociale de l'impôt*, PUF, 1961 ; *Dédramatiser l'impôt*, Presses Universitaires d'Aix, 1994.
- UCHER G., *La Cour des comptes juge d'appel*, Berger-Levrault, 1994.
- DUCROS J.-C., *Sociologie financière*, PUF, 1982.
- DU MARAIS B., *Droit de la régulation économique*, Dalloz, 2003.
- DUPUIS J.-P., *L'avenir de l'économie*, Flammarion, 2012.
- DUPUIS G., GUEDON M.-J. et CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, A. Colin, 9^e éd., 2004.
- DUSSART V., *Finances publiques*, 9^e éd., Paradigme Publications universitaires, 2007.
- DUSSART V. et ESPLUGAS P. (sous la dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, éd. Université des sciences sociales de Toulouse, 2000.
- DUVERGER M., *Finances publiques*, PUF, 11^e éd., 1989 ; *Éléments de fiscalité*, PUF, 1976.

E

- ECK J.-F., *La direction du Trésor*, PUF, 1986 (coll. Que sais-je ?) ; *Histoire de l'économie française depuis 1945*, A. Colin, 1988.
- EUZEBY C., *Mutations économiques et sociales*, Dunod, 1998.

F

- FABRE F.-J., *Le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968.

- FABRE F.-J., FROMENT-MEURICE A., BERTUCCI J.-Y. et GROPER N., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^e éd., préf. Ph. Séguin, Sirey, 2007.
- FARJAT G., *Pour un droit économique*, PUF, 2004.
- FAUROUX R. et SRITZ B., *Notre État*, éd. R. Laffont, 2000.
- FAVARQUE E., *La Banque centrale européenne*, La Découverte, 2010.
- FITOUSSI J.-P., *Le débat interdit*, éd. Arléa, 1995. *Le théorème du lampadaire*, éd. Les liens qui libèrent, 2013.
- FLIZOT S., *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics*, LGDJ, 2003.
- FREVILLE Y., *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?*, Rapport Sénat n° 71, 2003.

G

- GALBRAITH J.-K., *Une vie dans son siècle*, La table ronde, 2006.
- GAUDEMET P.-M. (MÉLANGES EN L'HONNEUR DE), *Études de Finances publiques*, Economica, 1984.
- GAUDEMET P.-M. et MOLINIER J., *Finances publiques ; Budget-Trésor*, Tome 1, 7^e éd. 1996 ; *Fiscalité*, Tome 2, 6^e éd., Montchrestien, 1997.
- GEST G. et TIXIER G., *Droit fiscal*, LGDJ, 1986 ; *Droit fiscal international*, PUF, 1990.
- GODRON, *Le Trésor et le financement de l'État*, NED n° 4882, 1989.
- GOUR C., MOLINIER J. et TOURNIE G., *Les grandes décisions de la jurisprudence fiscale*, PUF, 1977 ; *Procédure fiscale*, PUF, 1982.
- GRANDJEAT P. et DETRAIGNEY Y., *Les chambres régionales des comptes*, La Documentation française, 1987.
- GREFFE X., *Économie des politiques publiques*, Dalloz, 1997, 2^e éd.
- GROPER N., *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2010.
- GROSCLAUDE J., *L'impôt sur la fortune*, Berger-Levrault, 1976.
- GROSCLAUDE J. et MARCHESSOU Ph., *Droit fiscal général*, Dalloz, 2003.
- GUENGANT A., *Taxe professionnelle et intercommunalité*, LGDJ, 1993.

H

- HABERMAS J., *La constitution de l'Europe*, Gallimard, 2012.
- HALE T., HELD D., *Transnational governance*, Ed. Polity, 2011.
- HASTINGS-MARCHADIER A. (sous la dir.), *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales*, -LGDJ, 2011 (coll. Décentralisation et développement local).
- HERTZOG R. (sous la dir.), *La dette publique en France*, Economica, 1990. *Mélanges (en l'honneur de)*, Economica, 2010.

- HEYWOOD A., *Global politics*, Palgrave, 2011.
- HAYEK F.-A., *Denationalisation of money*, IEA, 1976 ; *La route de la servitude*, Médecis, 1945 ; *Droit, législation et liberté*, PUF (3 tomes), 1980-1981-1983.
- HECKLY C., *Fiscalité et mondialisation*, LGDJ, 2006 (coll. Systèmes).
- HOORENS D. et CHEVALLIER C., *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement*, LGDJ, 2006 (coll. Décentralisation et développement local).
- HUBY B., *La certification des comptes de l'État*, L'Harmattan, 2010.

I

- ISAAC G. (sous la dir.), *Les ressources financières de la communauté européenne*, Economica, 1986.
- ISAAC G. et MOLINIER J., *Les systèmes budgétaires européens*, NED, La Documentation française, 1975.
- ISAIA H., *Finances publiques : introduction critique*, Economica, 1985.
- ISAIA H. et SPINDLER J. (sous la dir.), *Histoire du droit des Finances publiques* (3 tomes), Economica, 1986-1987-1988.

J

- JEAN-ANTOINE B., *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2010 (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité).
- JEANNARD S., *Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2011 (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité).
- JEZE G., *Cours de science des Finances*, Giard, 1922, 1925, 1936.
- JOIN-LAMBERT L. (sous la dir.), *L'État et l'administration*, LGDJ, 1994 (coll. Systèmes).
- JORION P., *L'implosion*, Fayard, 2008.
- JURGENSEN P. et LEBÈGUE D., *Le Trésor et la politique financière*, Montchrestien, 1988.

K

- KALDOR N., *An expenditure tax*, Allen and Unwin, 1955.
- KERNINON J., *Les cadres juridiques de l'économie mixte*, 2^e éd., LGDJ, 1994 (coll. Systèmes).
- KLEIN J.-S., *Moderniser la fiscalité locale*, Economica, 1990.
- KOUÉVI A., *Les comptes spéciaux du Trésor*, LGDJ, 2000 (Bibliothèque de science financière, t. 35).

L

- LACHAUME J.-F., *L'administration communale*, 2^e éd., LGDJ, 1997 (coll. Systèmes).
- LAFERRÈRE A., *Finances publiques*, La Documentation Française, 2000.
- LAFERRIÈRE J. et WALINE M., *Traité élémentaire de science et de législation financière*, LGDJ, 1952.
- LA GENIÈRE R. DE, *Le budget*, PNFSP, 1976.
- LALUMIÈRE P., *Les finances publiques*, A. Colin, 1986.
- LA MARDIERE (de) Ch., *Droit fiscal général*, Flammarion, 2012.
- LAMBERT A., *Doter la France de sa nouvelle constitution financière*, Rapport Sénat n° 37, 2000 ; *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, Rapport au Premier ministre, 2007.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., *Les finances publiques*, 7^e éd., Dalloz, 2009.
- LAURE M., *Traité de politique fiscale*, PUF, 1956 ; *Science fiscale*, PUF, 1994.
- LAURENT Ph. et BOYER B., *Stratégie financière des collectivités locales*, LGDJ, 1996 (coll. Systèmes).
- LAYER F., *La gouvernance économique de l'Europe*, L'Harmattan, 2005.
- LECHANTRE M. et SCHASJER D., *Le budget de l'Union européenne*, La Documentation française, 2004.
- LEGAY M. L. (sous la dir.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique (1500-1850)*, PUR, 2010
- LEHMANN J., *Léon Say*, Les Belles Lettres, 2010.
- LEROY-BEAULIEU P., *Traité de la science des finances*, F. Alcan, 1899.
- LEMIEUX P., *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, PUF, 1983.
- LEPAGE H., *Demain le capitalisme*, Livre de poche, 1978 ; *Demain le libéralisme*, Livre de Poche, 1980.
- LEVOYER L., *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*, LGDJ, 2002 (Bibliothèque de science financière).
- LONG M., (sous la dir.), *Le financement des services publics locaux*, Lextenso éditions-LGDJ, 2010 (coll. Décentralisation et développement local).
- LEYGUES J.-Ch., *Les politiques de l'Union européenne*, LGDJ, 1994 (coll. Systèmes).
- LHERMET Y., *Les communes face à la TVA*, Litec, 1978.
- LORENZI J.-H., VILLEMEUR A., *L'innovation au cœur de la nouvelle croissance*, Economica, 2009.
- LUDWIG R. (sous la dir.), *Recueil des arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière (1954-1991)*, *Cahiers de comptabilité publique* n°s 2 et 3, Centre de publications de l'Université de Caen, 1992.

M

- MAGNET J., *La gestion de fait*. LGDJ, 2000 (coll. Politiques locales) ; *Les gestions de fait*, 2^e éd., LGDJ, 2001 (coll. Systèmes) ; *Les comptables publics*, 4^e éd., LGDJ, 2001 (coll. Systèmes) ; *Éléments de comptabilité publique*, 5^e éd., LGDJ, 2001 (coll. Systèmes) ; *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 4^e éd. Berger-Levrault, 1997 ; *Lexique de droit budgétaire et comptabilité publique*, PUF, 1980.
- MAGNET J., VALLERNAUD L. et VUGHT T., *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, 2007.
- MATTRET J.-B., *La nouvelle comptabilité publique*, LGDJ, 2010, (coll. Systèmes).
- MAÎTRE C., *La mise à disposition des crédits budgétaires*, LGDJ, 1989.
- MAMOU Y., *Une machine de pouvoir : la Direction du Trésor*, La Découverte, 1987.
- MARCEL B. et TAIEB J., *Crises d'hier crise d'aujourd'hui*, éd. Nathan, 1994.
- MARINI Ph., *La France en état d'urgence financière*, Rapport Sénat n° 291, 2004 ; *Pour un budget de stabilisation et de croissance*, Rapport Sénat n° 389, 2004 ; *Rapport pour le débat sur les orientations des finances publiques*, Sénat n° 549, 2010.
- MARTINEZ J.-C. et DI MALTA P., *Droit budgétaire*, 3^e éd., Litec, 1999 ; *Droit fiscal contemporain* (2 tomes), Litec, 1986-1989.
- MATT J.-L., *La Sécurité sociale : organisation et financement*, LGDJ, 2001 (coll. Politiques locales)
- MAUDUIT L., *Les imposteurs de l'économie*, Gawsewitch, 2012.
- MEKHANTAR J., *Le Budget de l'État*, Hachette, 2011.
- MESTRALLET G., TALY M., *La réforme de la gouvernance fiscale*, LGDJ, 2005 (coll. Systèmes).
- MENIER E.-J., *L'impôt sur le capital*, Guillaumin, 1874.
- MESSAGE H., *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, éd. de l'Assemblée nationale, 1996.
- MICHEL J.-C., *Les sociétés d'économie mixte locales*, LGDJ, 1989.
- MIGAUD D., *Mission d'évaluation et de contrôle : Premier bilan*, Rapport AN n° 2599, 2000 ; *Proposition de loi organique relative aux lois de finances*, Rapport AN n° 2908, 2001 ; *Vers l'impôt citoyen*, Rapport AN, 2007.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Le budget de l'État, de la préparation à l'exécution*, Les éditions de Bercy, 1995 ; *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Comité pour l'histoire économique et financière, Imprimerie nationale, 1995.
- MOLINIER J., *Mélanges (en l'honneur de)*, LGDJ, 2012.

- MONTAGNIER G., *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, 1981 ; *Le Trésorier-payeur général*, LGDJ, 1966.
- MORDACQ F., *La réforme de l'État par l'audit*, LGDJ, 2009 (coll. Systèmes).
- MUELLER D., *Public Choice*, Cambridge University Press, 1980.
- MUZELLEC R., *Finances publiques*, 9^e éd., Sirey, 1995 ; *Finances locales*, 2^e éd., Dalloz, 1996.

N

- NÉRÉ J., *Les crises économiques au XX^e siècle*, A. Colin, 1989 (coll. Coursus).
- NEURISSE A., *Le Trésorier Payeur Général*, PUF, 1986 (coll. Que sais-je ?) ; *Histoire de l'impôt*, PUF, 1978 (coll. Que sais-je ?).
- NIZET J.-Y., *Fiscalité, économie et politique*, LGDJ, 1991.
- NOZICK R., *Anarchie, État et utopie*, PUF, 1988.

O

- OBERDORFF H., *L'Union européenne*, PUG, 2010.
- OLIVA E., *Finances publiques*, Sirey, 2008.
- ORSONI G., *Finances publiques*, Publisud, 1989 ; *Principes et techniques budgétaires*, La Documentation Française, 1992 (Documents d'études) ; *L'interventionnisme fiscal*, PUF, 1995 ; *L'administration de l'économie*, LGDJ, 1995 ; *L'exécution de la loi de finances*, Economica, 1998 (Finances publiques – poche) ; *Science et législations financières*, Economica, 2005 ; *Éléments de Finances publiques* (avec la collab. de C. Viessant), Economica, 2005 ; *Les finances publiques en Europe* (sous la dir.), Economica, 2007.

P

- PASTRE O. et SYLVESTRE J.-M., *Le roman vrai de la crise financière*, Perrin, 2008.
- PATAT J.-P., *Monnaie, institutions financières et politique monétaire*, Economica, 5^e éd., 1993.
- PAUL M., *Les Finances de l'État*, Economica, 1981 ; *Les finances publiques de A à Z*, éd. ESKA, 1997.
- PAYSANT A., *Finances publiques*, 5^e éd., Masson, 1999 ; *Finances locales*, PUF 1993.
- PÉBEREAU M., *La politique économique de la France*, A. Colin (coll. U) (3 tomes).
- PELLET R., *La Cour des comptes*, La Découverte, 1998 ; *Les Finances sociales*, LGDJ, 2001 (coll. Systèmes).

- PERCEBOIS J., *Économie des finances publiques*, A. Colin, 1991 (coll. Coursus).
- PERCEBOIS J. et alii, *Dictionnaire de finances publiques*, A. Colin, 1995.
- PHILIP L., *Finances publiques*, T. I, *Les dépenses publiques. Le droit budgétaire et financier* ; Édition 2000, Cujas, 1999 ; *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, 1995 ; *Droit fiscal constitutionnel*, Economica, 1990 ; *Commentaire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances*, La Documentation française, 5^e éd., 2000 (Documents d'études) ; (Études en l'honneur de), *Constitution et Finances publiques*, Economica, 2005.
- PHILIP L. (sous la dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, Economica-Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996 ; *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 1991.
- PICARD J.-F., *Finances publiques*, Litec, 2009, 2^e édition.
- PIKETTY T., *L'économie des inégalités*, La Découverte, 2002.
- PIOLÉ G., *Les chambres régionales des comptes*, 2^e éd., LGDJ, 2007 (coll. Politiques locales).
- PRADA M. et SONRIER A., *La comptabilité publique*, Berger-Levrault, 1989.

Q

- QUESNAY F., *Physiocratie*, G.-F. Flammarion, 1991.

R

- RAIMBAULT de FONTAINE S. (sous la dir.), *Doctrines fiscales : à la redécouverte de grands classiques*, L'Harmattan, 2007.
- RAYNAUD J., *Les chambres régionales des comptes*, PUF, 1992 (coll. Que sais-je ?).
- RAYNAUD J. et BERTUCCI J.-Y., *Les juridictions financières*, PUF, 2003.
- REINHART C. M., ROGOFF K. S., *This time is different*, éd. Princeton, 2009.
- RICHER L., *Le droit des contrats administratifs*, 7^e éd., LGDJ, 2010.
- Revue du droit public*
- Revue française de droit administratif*
- Revue française de finances publiques*
- Revue du trésor (la)*
- RICHARD P., *Le temps des citoyens*, PUF, 1995 ; *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale*, Rapport, 2006.
- RICHER D., *Les procédures fiscales*, PUF, 1990 (coll. Que sais-je ?) ; *Les droits du contribuable dans le contentieux fiscal*, LGDJ, 1997 (coll. Systèmes).

- RIVOLI J., *Le budget de l'État*, Seuil, 1978. *Vive l'impôt !*, Seuil, 1965.
- RUBIO N., (sous la dir.), *Le contrôle des fonds européens de cohésion*, Bruylant, 2013.

S

- SADRAN P. (sous la dir. de), *Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, éd. du Ministère de l'Économie et des finances, 1997.
- SALIN P., *L'arbitraire fiscal*, Laffont, 1985.
- SAUREL S., *Le budget de l'Union européenne*, La Documentation française, 2010.
- SCHICK A., *The federal budget*, Brookings Institution Press, 2000.
- SCHMOLDERS G., *Psychologie des finances et de l'impôt*, PUF, 1973.
- SCHNERB R., *Deux siècles de fiscalité française*, Mouton, 1973.
- SCHUELLER E., *L'impôt sur l'énergie*, Rond-Point, 1956.
- SCHUMPETER J., *Impérialisme et classes sociales*, Flammarion, 1984.
- SELIGMAN E., *Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt*, Giard et Brière, 1910.
- SÉNAT/OCDE, *Processus budgétaire : Vers un nouveau rôle du Parlement*, éd. Sénat, 2002.
- SHAXSON N., *Les paradis fiscaux*, éd. André Versailles, 2012.
- STEWART M., *Keynes*, Seuil, 1969.
- STIGLITZ J., *La grande désillusion*, Fayard, 2002.
- STOURM R., *Le budget*, Guillaumin, 1912 ; *Systèmes généraux d'impôts*, Guillaumin, 1905.
- STRASSER M., *Les Finances de l'Europe*, LGDJ, 1990.

T

- TALLINEAU L. (sous la dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994.
- TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2012 (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité).
- THÉBAULT S., *L'ordonnateur en droit public financier*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2007 (Bibliothèque de Finances Publiques et Fiscalité).
- THOMAS J.-P., *Les politiques économiques au XX^e siècle*, A. Colin, 1990 (coll. Cursus).
- TILLY B., *La compétence des agents du fisc*, L'Harmattan, 1999.
- TIRAN A., (études réunies), *Jean-Baptiste Say*, éd. Classiques Garnier, 2010.

TOULOUSE J.-B. et alii., *Finances publiques et politiques publiques*, Economica, 1987.

TOURNIE G., *La politique fiscale sous la V^e République*, Privat, 1985.

TROTABAS L. et COTTERET J.-M., *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5^e éd., Dalloz, 1994 ; *Droit fiscal*, 7^e éd., Dalloz, 1992.

TUCILLE J., *Radical libertarianism*, Bobbs-Merrill, 1970.

V

VALETTE J.-P., *Droit public économique*, Hachette, 2002.

VALLEToux Ph., *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Rapport au Conseil économique et social, 2006.

VESPERINI J.-P. (sous la dir.), *Les problèmes actuels de l'économie française*, PUF, 2001.

W

WAGNER A., *Traité de science des Finances*, Giard et Brière, 1913.

WALINE Ch., DESROUSSEAUX P. et GODEFROY S. (sous la dir.), *Le budget de l'État. Nouvelles règles, Nouvelles pratiques*, La Documentation française, 2006, 191 p. (Les Études).

WALINE Ch., DESROUSSEAUX P. et PELLE B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, 2009.

WASERMAN F., *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e siècle*, préf. M. Bouvier, LGDJ, 2012 (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité).

WEBER L., *Analyse économique des dépenses publiques*, PUF, 1978 ; *L'État, acteur économique*, Economica, 1989.

WICKHAM et JOFFRE P. (sous la dir.), *Le marché demain*, Éditions EMS, 1998.

Z

ZERAH D., *Économie financière internationale. Les interventions du Trésor*, La Documentation française, 1992 ; *Le système financier français. Dix ans de mutations*, La Documentation française, 1993 (Les Études) ; *La Monnaie*, Le Livre de Poche, 1996. *L'exigence d'une gouvernance mondiale*, LGDJ, 2013 (coll. Systèmes).

REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES

- RFFP N° 1-1983 : *Où en est l'impôt ?*
- RFFP N° 2-1983 : *Le prix de la santé*
- RFFP N° 3-1983 : *La douane*
- RFFP N° 4-1983 : *Les finances de la Communauté européenne*
- RFFP N° 5-1984 : *Les résistances à l'impôt*
- RFFP N° 6-1984 : *Les coûts de l'éducation*
- RFFP N° 7-1984 : *Le recouvrement*
- RFFP N° 8-1984 : *Les finances publiques belges*
- RFFP N° 9-1985 : *L'entreprise et l'impôt*
- RFFP N° 10-1985 : *Environnement et finances publiques*
- RFFP N° 11-1985 : *Informatique et finances publiques*
- RFFP N° 12-1985 : *Dette et Tiers Monde*
- RFFP N° 13-1986 : *Finances communales et décentralisation*
- RFFP N° 14-1986 : *La famille et l'impôt*
- RFFP N° 15-1986 : *L'administration fiscale*
- RFFP N° 16-1986 : *Les finances publiques espagnoles*
- RFFP N° 17-1987 : *Le contentieux fiscal*
- RFFP N° 18-1987 : *Finances publiques : évolutions*
- RFFP N° 19-1987 : *Défense et finances publiques*
- RFFP N° 20-1987 : *Fédéralisme et finances publiques*
- RFFP N° 21-1988 : *La parafiscalité*
- RFFP N° 22-1988 : *Cinq ans d'histoire de finances publiques en France : 1983-1987*
- RFFP N° 23-1988 : *Les subventions*
- RFFP N° 24-1988 : *Fiscalité aux États-Unis*
- RFFP N° 25-1989 : *Finances locales*
- RFFP N° 26-1989 : *La loi organique de 1959, trente ans après*
- RFFP N° 27-1989 : *Le financement de l'enseignement supérieur*
- RFFP N° 28-1989 : *Les finances publiques au Maroc*
- RFFP N° 29-1990 : *Les utopies fiscales*
- RFFP N° 30-1990 : *Trésorerie et endettement des collectivités locales*
- RFFP N° 31-1990 : *Le financement de la protection sociale agricole*
- RFFP N° 32-1990 : *Les comptes spéciaux du Trésor*
- RFFP N° 33-1991 : *La fiscalité des îles*
- RFFP N° 34-1991 : *Finances locales et coopération territoriale*
- RFFP N° 35-1991 : *La Poste et les Télécommunications : nouveau régime financier*
- RFFP N° 36-1991 : *Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger*

- RFFP N° 37-1992 : *La fiscalité des professions libérales*
- RFFP N° 38-1992 : *Les finances locales : scénarios du futur*
- RFFP N° 39-1992 : *Prévision et pluriannualité budgétaire*
- RFFP N° 40-1992 : *Transparence et finances publiques*
- RFFP N° 41-1993 : *Finances publiques : questions clés pour demain*
- RFFP N° 42-1993 : *Les droits d'enregistrement*
- RFFP N° 43-1993 : *Le contrôle des finances locales : perspectives*
- RFFP N° 44-1993 : *Le financement public de l'habitat social*
- RFFP N° 45-1994 : *Les finances publiques de l'Union européenne après Maastricht*
- RFFP N° 46-1994 : *La politique budgétaire*
- RFFP N° 47-1994 : *La nouvelle comptabilité communale*
- RFFP N° 48-1994 : *Tourisme et finances publiques*
- RFFP N° 49-1995 : *Le financement public du logement*
- RFFP N° 50-1995 : *La gestion de la fiscalité locale*
- RFFP N° 51-1995 : *Les principes et les règles des finances publiques en question*
- RFFP N° 52-1995 : *Le financement des organisations internationales*
- RFFP N° 53-1996 : *Pluriannualité et stratégies financières des collectivités locales*
- RFFP N° 54-1996 : *La modernisation des administrations financières*
- RFFP N° 55-1996 : *Économie et finances publiques*
- RFFP N° 56-1996 : *Nouvelles missions d'intérêt public : quels contrôles ?*
- RFFP N° 57-1997 : *Administration de l'impôt et communication*
- RFFP N° 58-1997 : *Finances publiques et vie politique*
- RFFP N° 59-1997 : *La Cour des comptes et le Parlement*
- RFFP N° 60-1997 : *Budget et fiscalité : quelles réformes ?*
- RFFP N° 61-1998 : *Le contrôle financier déconcentré*
- RFFP N° 62-1998 : *Passage à l'euro*
- RFFP N° 63-1998 : *Les zones d'exception fiscale*
- RFFP N° 64-1998 : *Sécurité sociale, démocratie et modernisation*
- RFFP N° 65-1999 : *Les sanctions fiscales*
- RFFP N° 66-1999 : *La gestion de fait*
- RFFP N° 67-1999 : *La taxe professionnelle : quel avenir ?*
- RFFP N° 68-1999 : *L'Union européenne et les finances publiques nationales*
- RFFP N° 69-2000 : *La corruption*
- RFFP N° 70-2000 : *Le Conseil d'État, juge financier*
- RFFP N° 71-2000 : *La communication financière des collectivités locales*
- RFFP N° 72-2000 : *Banque et fiscalité*
- RFFP N° 73-2001 : *Réforme des finances publiques : Réforme de l'État*

- RFFP N° 74-2001 : *Les fonds structurels européens en région*
- RFFP N° 75-2001 : *La doctrine administrative en droit fiscal*
- RFFP N° 76-2001 : *La loi organique relative aux lois de finances*
- RFFP N° 77-2002 : *La dépense publique*
- RFFP N° 78-2002 : *L'association : un acteur fiscal comme les autres ?*
- RFFP N° 79-2002 : *Les mutations des finances publiques*
- RFFP N° 80-2002 : *La souveraineté financière et fiscale : réalités et devenir ?*
- RFFP N° 81-2003 : *Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir*
- RFFP N° 82-2003 : *Mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances*
- RFFP N° 83-2003 : *Le procès équitable en droit fiscal*
- RFFP N° 84-2003 : *Doctrines et idéologies fiscales*
- RFFP N° spécial 2004 : *Vingt ans de finances publiques : 1983-2003*
- RFFP N° 85-2004 : *Le contrôle externe des chambres régionales des comptes*
- RFFP N° 86-2004 : *La formation des textes financiers*
- RFFP N° 87-2004 : *Finances publiques : scénarios pour demain*
- RFFP N° 88-2004 : *La légitimité de la prise de décision financière publique*
- RFFP N° 89-2005 : *Réformes au MINEFI : adaptations ou mutation ?*
- RFFP N° 90-2005 : *Finances publiques et protection de l'environnement*
- RFFP N° 91-2005 : *Le budget 2006 en régime LOLF*
- RFFP N° 92-2005 : *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*
- RFFP N° 93-2006 : *La nouvelle comptabilité de l'État*
- RFFP N° 94-2006 : *La LOLF et les institutions politiques*
- RFFP N° 95-2006 : *Les nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités locales*
- RFFP N° 96-2006 : *Le financement public du logement et l'activité des offices d'HLM*
- RFFP N° 97-2007 : *La LOLF et la V^e République*
- RFFP N° 98-2007 : *Logique de performance et pays en développement*
- RFFP N° 99-2007 : *Les rapports de la Cour des comptes au Parlement*
- RFFP N° 100-2007 : *Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain*
- RFFP N° 101-2008 : *Les Cours des comptes en action*
- RFFP N° 102-2008 : *La réforme des finances publiques au Maroc*
- RFFP N° 103-2008 : *Les nouveaux chantiers de l'État territorial*
- RFFP N° 104-2008 : *La gestion des ressources humaines dans le secteur public*
- RFFP N° 105-2009 : *Les opérateurs de l'État*
- RFFP N° 106-2009 : *La réforme des procédures des juridictions financières*
- RFFP N° 107-2009 : *La LOLF et les collectivités locales*
- RFFP N° 108-2009 : *Les finances publiques face à la crise*
- RFFP N° Spécial-2009 : *La Cour des comptes, un passé, un destin*

- RFFP N° 109-2010 : *Les aides au développement économique local*
- RFFP N° 110-2010 : *L'évasion fiscale internationale*
- RFFP N° Spécial-2010 : *Les finances publiques au Maroc*
- RFFP N° 111-2010 : *Le principe de sincérité*
- RFFP N° 112-2010 : *La Direction générale des finances publiques*
- RFFP N° 113-2011 : *Les commissions des finances*
- RFFP N° 114-2011 : *Fiscalité et environnement*
- RFFP N° 115-2011 : *La sécurité sociale et les finances publiques*
- RFFP N° 116-2011 : *La réforme fiscale*
- RFFP N° 117-2012 : *Constitution et équilibre des finances publiques*
- RFFP N° 118-2012 : *Les redevances : quelle actualité ?*
- RFFP N° 119-2012 : *Trente ans de décentralisation financière*
- RFFP N° 120-2012 : *Finances publiques, finances privées*
- RFFP N° 121-2013 : *L'autonomie financière des collectivités locales en Europe*
- RFFP N° 122-2013 : *Le financement du patrimoine culturel*
- RFFP N° 123-2013 : *La dette publique*

Pour retrouver la RFFP : www.fondafip.org

Index

A

- ACCORD (Système), 360, 361
- Administration fiscale (v. Direction générale des finances publiques), 162, 343, 591, 607, 633, 641, 703, 729, 738, 744 à 747, 757
- Affectation (règle de non-affectation), 220 à 221, 223
- Agence des participations de l'État, 157, 441, 556
- Agence du patrimoine immatériel de l'État, 164, 496
- Agence France-Trésor, 496
- Agent comptable (v. Comptable public)
- Agrégats monétaires, 502, 562
- Aide publique au développement, 535 à 536
- Amendement (v. Loi de finances de l'année), 187, 247, 275 à 276, 282 à 284, 625 à 626, 631
- Amendes
- pour gestion de fait, 339
 - pour retard dans la production des comptes, 468
- Anachorésis fiscale, 650
- Annualité budgétaire (règle de l'), 224 et s.
- Annulation de crédits (v. Régulation budgétaire), 276, 301, 316
- Antifiscalisme, 642 à 643, 645 à 646, 650, 695, 738
- Attribution de produits (procédure d'), 168 à 176, 306
- Autorisation
- budgétaire, 168 à 169, 177, 224, 286 à 288, 351, 426
 - d'engagement, 180
- Autorité des marchés financiers, 576, 579

B

- Banque centrale européenne (v. Alliés du Trésor)
- Banque de France, 558 et s.

- Besoin de financement, 238, 511, 763
- Bons du Trésor (v. Trésor)
- Bouclier fiscal, 683
- Budget
- général, 90 à 91, 190 et s., 220 et s., 238, 241, 253, 264, 281, 501, 851
 - la notion de, 167 et s.
 - préparation du budget de l'État, 263 et s.
 - préparation du budget des collectivités territoriales, 883 et s.
 - opérationnel de programme, 502
 - primitif, 825, 883 et s., 889, 903
 - supplémentaire, 885
 - vote du budget, 277, 882

C

- Caisse d'amortissement de la dette sociale, 54, 57
- Caisse d'épargne, 543, 871
- Caisse des dépôts, 55, 135, 137, 505, 557, 587 et s.
- Calendrier budgétaire (v. Lois de finances – Élaboration)
- Capacité contributive, 591, 602, 692, 698, 742, 753 à 754
- Centrale de bilans (v. Banque de France)
- Centres de gestion et associations agréés, 641
- Certification des comptes, 401, 422 et s., 433, 452, 455, 483, 485
- Chambres régionales des comptes, 144, 338, 376 à 377, 379, 385, 422, 442 à 444, 447, 451 et s., 457, 464, 467, 471, 476, 479, 485, 899 et s.
- Chartes de gestion, 391, 395
- CHORUS (système informatique), 164, 360
- Circuit du Trésor (v. Trésor)
- Collège des directeurs financiers de l'État, 160, 263

- Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), 260
- Commission
- des finances, 224, 247, 260 à 261, 268, 274 et s., 295, 297, 299, 301, 391, 455, 483, 487 et s., 491
 - mixte paritaire, 278
- Compensation (règle de non-), 220, 222
- Comptabilité, 142 à 144, 152, 162, 320 et s., 326, 328 et s., 337, 340, 362, 378, 379 et s., 384 et s., 429, 431, 437, 440, 442, 445, 452 à 453, 464, 467 à 469, 497, 905
- budgétaire, 312, 399
 - destinée à l'analyse des coûts, 399
 - générale de l'État, 312, 399 à 400
- Comptable public, 320, 326, 335, 379, 385, 465
- Compte
- administratif, 895 à 896, 903
 - de gestion, 895
- Comptes spéciaux, 196
- Concours de la Banque de France (v. Banque de France)
- Conférence nationale des finances publiques, 26, 233, 255, 261 à 262, 785
- Conférences budgétaires (v. Lois de finances – Élaboration)
- Conseil de modernisation des politiques publiques, 162, 233, 260, 262, 264
- Conseil des prélèvements obligatoires, 42, 463, 634 à 635
- Contentieux fiscal, 717
- Contribution au remboursement de la dette sociale, 56, 681
- Contribution économique territoriale, 812
- Contribution foncière, 792
- Contribution mobilière, 792
- Contribution sociale généralisée, 52, 680, 685, 688
- Contrôle
- administratif, 153 à 154, 441
 - budgétaire et comptable ministériel, 154 à 155, 432, 496
 - fiscal, 614, 616, 620, 644 à 645, 704 et s.
 - général économique et financier, 153
 - juridictionnel, 442 et s., 899, 905
 - parlementaire, 25, 172, 187, 196 à 197, 201, 208, 210, 219, 224, 236, 238, 244, 247, 276, 428, 486 et s.
- Convergence (critères de), 20 à 21, 101
- Correspondants du Trésor, 416, 498, 504, 509
- Cotisations sociales, 32, 41 à 42, 49, 54, 608, 655, 662, 665
- Cour de discipline budgétaire et financière, 365, 373, 376, 378, 444
- Cour des comptes, 14, 144, 241, 276, 286, 302, 304, 312, 318, 337 à 338, 367, 376, 378, 379 et s., 399, 422 et s., 442, 452 et s., 488 à 489, 634 à 635, 899, 905
- Crédits
- évaluatifs, 182, 297, 490
 - limitatifs, 183, 300 à 301, 317
 - de paiement, 179 à 181, 227, 229, 240, 264, 314, 390, 919
 - d'engagement, 179 à 180
 - fongibilité des, 32, 390, 433
- Crises boursières, 69, 71 et s., 562

D

- Débat d'orientation budgétaire, 14, 59, 232, 236, 255, 261, 265, 312, 455, 460
- Débet, 144, 383, 385 à 386, 451, 467 à 468, 472, 474
- Débudgétisation, 51, 209, 548
- Décisions modificatives, 883, 886, 919
- Décret
- d'avance, 183, 276, 293, 299 et s., 302, 490
 - de répartition, 186, 244, 247
- Déficit
- budgétaire, 111, 172, 209, 225, 238 à 239, 314, 316, 498, 501 à 502, 507, 511
 - publics excessifs, 92
- Délai (de vote) (v. Loi de finances – Conditions d'adoption)
- Dépenses de fonctionnement, 32 à 33, 129, 180, 194, 229, 248, 250, 263, 764 à 766, 789 et s., 832
- Dépenses de transfert, 32, 37
- Dépenses en capital, 32, 238, 247
- Dette de l'État, 65, 68, 157, 180, 182, 221, 250, 297, 496, 511, 513, 517, 520, 525, 526 et s., 552
- Dette publique, 32, 35, 57, 85, 92, 133, 150, 225, 245, 496, 511, 520, 525, 764
- Développement économique local, 775 et s.
- DEXIA, 557, 870
- Dialogue de gestion, 313, 394

Direction

- de la législation fiscale, 161, 259, 622, 631
- du budget, 142, 146 à 147, 160, 173, 211, 255, 257 à 259, 263, 265, 270 à 271
- générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 159
- générale des douanes et des droits indirects, 163
- générale de la modernisation de l'État, 155
- générale des finances publiques, 162, 259, 328, 496 à 497, 501, 824, 895
- générale du Trésor, 147, 150, 157, 259, 495, 527 à 528

Documents budgétaires, 237, 239, 247, 883, 891

Dotation

- globale de fonctionnement, 222, 779, 783, 823, 833 et s., 851
- globale d'équipement, 848 et s.

Droits d'enregistrement, 637, 677, 691, 694, 718, 827, 829

Droits et garanties du contribuable, 711, 746

E

Égalité devant l'impôt (v. Principes fiscaux)

Emprunt

- des collectivités locales, 861 et s.
- d'État, 502 et s., 511 et s., 522 et s.

Enseignement (des finances publiques), 5

Entreprises publiques, 64 à 65, 152, 157, 200, 376, 441, 454, 477, 479, 486, 496, 549 à 550, 551 et s.

Équilibre

- budgétaire (v. Déficit), 30, 123, 153, 224, 238 à 239, 280, 301, 317, 780, 889
- économique et financier, 172

État

- gendarme, 10, 121, 909
- interventionniste, 7, 10, 116, 122
- providence, 121, 123 et s., 128, 650, 736, 753, 774

Euro, 100 et s.

Exercice (système de l'), v. Gestion (système de la), 309 et s., 893

F

Fait générateur de l'impôt, 657 et s.

Fascicules budgétaires (v. Documents budgétaires)

Fédéralisme fiscal, 748, 820

Flat tax, 650, 698, 733

Fonds de compensation de la TVA, 851 et s.

Fonds de concours, 91, 223, 239 à 241, 304 à 304, 306, 501

Fonds de développement économique et social, 547

Fonds européen de développement, 89, 91, 539

Fonds monétaire international (FMI), 104

Fonds spéciaux, 358

Fraude fiscale, 21, 42, 54, 155, 162, 645 et s., 791

G

Gel de crédits (v. Régulation budgétaire), 316, 500

Gestion (système de la), 309

Gestion de fait, 337 à 339, 355, 364, 366, 368, 370, 451, 470 à 472, 474

H

Haut conseil des finances publiques, 174, 449, 452, 459

I

Impôt (théories de l')

– impôt-échange, 600 à 602

– impôt négatif, 603

– impôt solidarité, 602

– impôt unique (v. Justice fiscale), 721 et s., 733, 751, 759, 820

Impôts (classification des), 684 et s.

Impôt de solidarité sur la fortune, 646, 678

Impôts locaux, 21, 143, 498, 779, 782, 789 et s.

Impôt sur le revenu, 14, 23, 54, 498, 641, 653, 657, 660 et s., 680 à 683, 685, 687 à 688, 691, 694, 697, 700, 723 à 724, 727, 734 à 736, 753

Impôt sur les sociétés, 672

Indicateurs de performance, 133, 160, 248 à 249, 261, 265, 271

Inflation (Définition et causes), 30, 35, 60,
66 à 68, 79, 99, 102 à 103, 111, 121,
506, 534, 736, 745, 827, 877
Insee, 158, 581 à 582
Inspection générale des finances, 152
IPSAS, 22, 401

J

Juridictions financières (v. Cour des
comptes, Chambres régionales des
comptes)
Justice fiscale (v. Impôt – théories de l')

K

Keynésianisme, 107
Keynésianisme (Post-), 112

L

Laffer (courbe de), 736
Lettre de cadrage, 263, 266
Lettre-plafond, 268
Légalité fiscale (v. Principes fiscaux)
Libertariens, 124 et s.
Lois de finances, 165, 166 et s., 172, 176
et s., 209 à 210, 228, 237 et s., 245
et s., 255 et s., 273 et s., 285 et s., 426
et s.
Loi de financement de la Sécurité sociale,
51, 54 à 56, 59, 240, 260, 682
Loi de finances rectificative, 172, 242, 296,
314, 318
Loi de programme, 228
Loi de programmation, 233
Loi de programmation pluriannuelle des fi-
nances publiques, 233, 493
Loi de règlement, 172, 229, 241, 304, 419,
455, 483, 489, 491

M

Marchés financiers, 69
Mission d'évaluation et de contrôle (MEC),
488
Missions (loi de finances), 233, 252 à 253,
258, 261, 262, 264, 270 à 271, 284
Monnaie
– masse monétaire, 563 et s.
– unique (v. Euro)

N

Neutralité fiscale, 735
Nomenclature budgétaire, 173, 187, 193,
236, 243 et s., 258, 261, 488, 501, 887
Norme de dépenses, 35
Notation, 57, 79, 921, 923

O

Obligations assimilables du Trésor, 239, 519
Observations (de la Cour des comptes et
des Chambres régionales des comptes),
483, 906
Ordonnateur (v. Responsabilité des), 6 et s.,
331 et s., 340, 343, 347, 350 et s., 363
et s., 433, 442, 444 et s.

P

Parafiscalité (v. Taxes parafiscales)
Patente, 792 à 794, 800
Péréquation, 779, 785, 800, 817, 820, 821
et s., 822 à 823, 834 à 836, 840
Période complémentaire, 309, 311 à 312
Physiocrates, 119 à 121, 601, 702, 721, 723
Prélèvements obligatoires, 14, 18, 31, 39
et s., 44 et s., 123, 240, 463, 591, 608,
634, 651, 653, 655, 736
Prélèvements sociaux, 44 à 45, 46 et s.,
634, 683, 736
Préparation du budget
– de l'État (v. Loi de finances de l'an-
née), 256 et s., 263 et s., 267 et s.
– des collectivités territoriales, 881 et s.
Principes budgétaires (État)
– annualité, 172, 196, 224 et s., 264, 308, 615
– sincérité, 234
– spécialité, 184, 187, 250, 294 à 296
– unité, 189 et s.
– universalité, 302 et s., 304
– équilibre budgétaire des administra-
tions publiques, 123, 175, 188, 235
Principes fiscaux
– d'annualité, 615
– d'égalité devant l'impôt, 612
– de légalité, 611 et s.
– de liberté, 613
– de nécessité de l'impôt, 614
– d'universalité, 616
Programmation pluriannuelle, 175, 231,
256, 264, 387

Programmes (loi de finances), 248 et s., 260, 283
 Projet de loi de finances (v. Loi de finances de l'année)
 Projets annuels de performances, 260, 271
Public Choice (École du), 122

Q

Quotient familial, 122

R

Rapport public annuel de la Cour des comptes, 483
 Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, 483
 Rapport annuel de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'exercice antérieur, 483
 Rapport annuel de performances, 241, 260, 295, 304, 492
 Rapports particuliers de la Cour des comptes, 483
 Refus de visa (v. Visa)
 Régies
 – d'avances, 336, 357
 – de recettes, 347
 Régulation budgétaire (v. Blocage des crédits, Gel des crédits, Annulation de crédits), 256, 315 à 317, 500
 Remise gracieuse, 144, 383, 468, 472
 Reports de crédits, 314
 Responsable de programme, 251, 325, 361, 391, 394, 430
 Responsabilité
 – des comptables publics, 326 à 327, 330, 333, 337, 362, 376, 379 à 386, 437, 468, 905
 – des ordonnateurs, 324, 363 à 377
 Révision générale des politiques publiques, 263
 Révoltes fiscales, 644

S

Sacrifice fiscal, 597
 Sincérité, 59, 62, 153, 234 et s., 285, 330, 400, 422, 435, 455, 467, 483, 651, 894
 Spécialité (règle de la), 184, 187, 250, 294 à 296
 Spécialisation fiscale, 818
 SROT, 501

Système européen de banques centrales, 100, 558 et s., 572 et s.
 Système monétaire européen (SME), 99 et s.
 Système monétaire international, 546

T

Tarification des services, 858
 Taxe d'habitation, 54, 654, 683, 685, 688, 691, 790 et s., 795, 796 et s., 801, 804, 806 et s.
 Taxes foncières, 683, 685, 687, 702, 793, 796 et s., 809, 810
 Taxe sur les transactions financières, 90
 Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, 676, 829
 Transfert de crédits, 294 à 295, 490
 Trésor
 – bons (du), 509, 514, 515 et s.
 – définition, 496
 – Direction générale du, 157, 495 et s.
 – moyens de financement, 502 et s.
 – spécialistes en valeur, 521
 Trésorerie des collectivités locales, 910 et s.
 Tribut, 595, 598
 TVA, 45, 675 et s., 685, 687, 688, 691, 697, 702, 725, 728, 730, 758 à 759, 851

U

Unification monétaire européenne, 97 et s.
 Union européenne
 – budget, 87 et s.
 – coordination des politiques économiques et financières, 92 et s.
 – dépenses communautaires, 89 et s.
 – ressources communautaires, 90 et s.
 Utopies fiscales, 721 et s.

V

Virements de crédits, 294 à 295, 490
 Visa
 – du contrôleur budgétaire, 434
 – refus, 434

W

Wagner (loi de), 33

Z

Zone Franc, 540

Table des matières

Introduction générale. La science des finances publiques en mouvement.....	9
Section 1. Les handicaps majeurs de la science des finances publiques	11
§ 1. L'image négative des finances publiques	11
§ 2. De réels obstacles au développement de la matière.....	13
A. Les obstacles liés aux vicissitudes historiques de l'enseignement des finances publiques	13
B. Les obstacles liés à la technicisation et à la spécialisation des finances publiques	14
C. L'hétérogénéité des finances publiques	15
Section 2. La science des finances publiques : une scienza nuova	16
§ 1. La science des finances publiques : une science du complexe par tradition	17
§ 2. La science des finances publiques : une science moderne non dogmatique.....	19
Section 3. Science des finances publiques et transformations politiques	23
§ 1. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques.....	23
§ 2. Éthique politique et transparence des finances publiques	24
§ 3. Réforme ou transfiguration du système financier public ?	27
§ 4. La loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001 : une réforme de l'État.....	30
A. Un texte consensuel	30
B. Un nouveau contrat social	31
C. Des causes diverses	32
D. Un enjeu pour la démocratie	33
§ 5. Nouvelle culture démocratique ou fin du politique ?.....	35
A. Plus de trente ans de mutations des finances publiques.....	36
B. Finances publiques et gouvernance des sociétés complexes.....	38
C. « Cybernétique financière » et fin du politique ?	42
§ 6. De la nouvelle gouvernance financière publique à l'« État intelligent » du XXI ^e siècle	43
A. Une nouvelle cohérence du processus de décision financier et politique	44
B. L'intégration des finances publiques nationales, locales et sociales et le décloisonnement des acteurs	46
C. L'entrée des finances publiques dans la civilisation de l'immatériel ...	49
§ 7. La soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique	50

PREMIÈRE PARTIE
LES FINANCES PUBLIQUES ET LEUR ENVIRONNEMENT

SOUS-PARTIE I. L'ÉTAT ET LES FINANCES PUBLIQUES CONTEMPORAINES .	55
Chapitre 1. Le poids de l'État	57
Section 1. Les dépenses publiques et leur évolution	57
§ 1. La tendance à l'amplification des dépenses publiques	63
A. L'évolution des dépenses publiques en longue période	64
B. Collectivités publiques, nature des dépenses et norme d'évolution	65
§ 2. La signification et les conséquences économiques d'une croissance des dépenses publiques	67
A. Les risques de la dépense publique	67
B. Les bienfaits de la dépense publique	68
Section 2. La montée en puissance des prélèvements obligatoires	68
§ 1. La notion de prélèvement obligatoire	69
A. Un concept aux frontières imprécises	69
B. Un poids susceptible d'évaluations très différentes	70
C. Un concept dont l'interprétation est complexe	71
§ 2. L'évolution des prélèvements obligatoires en France	76
A. Une stabilisation fragile des impôts d'État	76
B. La croissance des prélèvements sociaux	80
Chapitre 2. Un environnement transformé	99
Section 1. La primauté retrouvée du marché	99
§ 1. Les caractéristiques de l'économie de marché	100
§ 2. Le désengagement de l'État	101
A. La fin de l'économie administrée	102
B. Le passage à une culture de gestion	104
Section 2. L'inflation contrôlée	106
§ 1. Les années 1970 : tensions inflationnistes et économie d'endettement ...	106
§ 2. L'ère de la désinflation	109
Section 3. L'instabilité des marchés financiers	111
§ 1. L'instabilité monétaire internationale	111
§ 2. Les crises boursières	112
A. La diversité des crises boursières	112
B. L'expansion des marchés boursiers	116
C. La fragilisation des marchés boursiers	119
SOUS-PARTIE II. LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN	123
Chapitre 1. La mondialisation et l'interdépendance des économies et des marchés financiers	125
Section 1. Le poids de la contrainte externe	125
Section 2. Les marges de manœuvre limitées des finances publiques nationales	126
§ 1. Des politiques monétaires dépendantes	126
§ 2. Des politiques budgétaires circonscrites	127

Chapitre 2. L'encadrement européen et la monnaie unique	129
Section 1. Le budget de l'Union européenne	129
§ 1. La procédure budgétaire communautaire	133
§ 2. Les dépenses de l'Union	140
§ 3. Les ressources de l'Union	146
Section 2. L'apport communautaire aux financements nationaux	150
Section 3. La coordination des politiques économiques et financières	154
§ 1. Le semestre européen	160
§ 2. Le paquet de six	160
§ 3. Le pacte budgétaire européen	162
§ 4. Le « <i>two packs</i> »	163
Section 4. L'unification monétaire européenne	164
§ 1. Les étapes préparatoires	164
A. Première étape : le « serpent monétaire » : 1972-1979	164
B. Deuxième étape : la création et le fonctionnement du système monétaire européen (SME)	165
§ 2. La monnaie unique : l'euro	167
A. Le passage à la monnaie unique	167
B. La gestion de l'euro	169
C. Fédéralisme, finances publiques et monnaie européenne	171
SOUS-PARTIE III. LE CADRE CONCEPTUEL	177
Chapitre 1. Le keynésianisme et son influence sur les finances publiques	179
Section 1. L'apport de Keynes	179
§ 1. Une analyse de la crise	180
A. La méthode d'analyse	180
B. Les éléments de l'analyse	180
§ 2. Une politique de la crise	182
Section 2. La postérité keynésienne	185
§ 1. L'approfondissement	186
§ 2. La synthèse	186
§ 3. L'héritage	187
Chapitre 2. La mystique du marché et le retour du politique	189
Section 1. Le triomphe du marché	189
§ 1. Les fondements de la tradition libérale	189
A. Les précurseurs	190
B. Les héritiers	191
§ 2. Le renouveau de la tradition libérale	192
A. La critique de l'État-providence	193
B. De la société sans État à l'État minimal	194
Section 2. La fin des illusions et le retour du politique	200
§ 1. La fin des illusions	200
§ 2. Le retour du politique, la réhabilitation de la dépense publique et l'affirmation de la question sociale	201

§ 3. La crise des finances publiques et la refondation de l'État	203
A. La solution : l'État et ses finances	204
B. Le problème : l'État et ses finances	205
C. La nouvelle gouvernance financière publique : une base pour une refondation de l'État	206
D. Inventer un nouveau modèle financier public pour retrouver le sens du collectif	209
SOUS-PARTIE IV. LES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES	211
Chapitre 1. Le ministère des Finances : « une puissance certaine toujours discutée »	213
<i>Section 1. Les éléments de la puissance</i>	<i>213</i>
§ 1. Le cumul des fonctions économiques et budgétaires	213
§ 2. Des prérogatives budgétaires et financières étendues	217
§ 3. Les moyens administratifs de la puissance : une « machine » d'experts .	219
<i>Section 2. Un mouvement général de réformes et de transformations</i>	<i>221</i>
§ 1. Les administrations économiques et financières confrontées à s'adapter aux réalités contemporaines	221
§ 2. Le rééquilibrage entre les fonctions économiques et les fonctions budgétaires	225
Chapitre 2. Les administrations économiques et financières	229
<i>Section 1. Les fonctions d'inspection de contrôle et d'audit</i>	<i>229</i>
§ 1. L'Inspection générale des finances	229
§ 2. Le contrôle général économique et financier (CGEFI)	230
§ 3. Le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel	231
A. Un service présent dans chaque ministère	231
B. Le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel « Finances »	231
§ 4. La Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)	232
<i>Section 2. Les fonctions de mise en œuvre de la politique économique et financière</i>	<i>232</i>
§ 1. Le rôle central de la Direction générale du Trésor	232
§ 2. La direction générale de l'INSEE	234
§ 3. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	234
<i>Section 3. Les fonctions de conception budgétaire et fiscale</i>	<i>235</i>
§ 1. La Direction du Budget	235
§ 2. La Direction de la législation fiscale	237
<i>Section 4. Les fonctions de gestion fiscale et d'exécution comptable</i>	<i>238</i>
§ 1. La Direction générale des finances publiques (DGFIP)	238
§ 2. La Direction générale des douanes et des droits indirects	241
<i>Section 5. Les fonctions proprement administratives</i>	<i>241</i>

**DEUXIÈME PARTIE
LES FINANCES DE L'ÉTAT**

SOUS-PARTIE I. LE BUDGET DE L'ÉTAT ET LES LOIS DE FINANCES : FORMES ET CONTENUS	245
Chapitre 1. Les principes juridiques de base	247
<i>Section 1. La notion de budget et son évolution</i>	247
§ 1. Les données permanentes : la spécificité du budget de l'État	247
§ 2. Budget et lois de finances : l'évolution des notions	249
A. Le décret du 31 mai 1862	250
B. Le décret du 19 juin 1956	250
C. L'ordonnance du 2 janvier 1959	251
D. La loi organique du 1 ^{er} août 2001	254
E. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	255
F. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012	256
<i>Section 2. La signification juridique des autorisations budgétaires</i>	257
§ 1. La signification des autorisations de recettes	257
§ 2. La signification des autorisations de dépenses	258
A. La classification des crédits	259
B. La spécialisation des crédits	261
Chapitre 2. Les règles techniques fondamentales	263
<i>Section 1. La règle de l'unité budgétaire</i>	264
§ 1. Le démembrement apparent : les aménagements de la règle dans le budget de l'État	265
A. Les budgets annexes	265
B. Les comptes spéciaux	267
§ 2. Le démembrement réel : les exceptions à la règle de l'unité	271
A. La débudgétisation des dépenses	272
B. La multiplication des budgets autonomes	272
C. La préoccupation d'encadrement des « opérateurs » de l'État	273
§ 3. Vers une consolidation des comptes de l'État	277
<i>Section 2. La règle de l'universalité budgétaire</i>	277
§ 1. La signification de la règle de l'universalité	277
A. Le principe de non-compensation	278
B. Le principe de non-affectation	279
§ 2. Les exceptions à la règle de l'universalité	280
A. Les infractions au principe de non-compensation	280
B. Les dérogations au principe de non-affectation	281
<i>Section 3. La règle de l'annualité budgétaire</i>	284
§ 1. Les mécanismes implicites : la pluriannualité masquée	286
§ 2. Les mécanismes volontaristes : la pluriannualité organisée	287
A. Le dispositif en vigueur avant la LOLF	287
B. Les dispositifs de la loi organique du 1 ^{er} août 2001	289

C. Les nouvelles formes de la pluriannualité budgétaire	289
Section 4. La sincérité budgétaire : un principe institutionnalisé par la loi organique du 1^{er} août 2001	294
Section 5. La règle de l'équilibre budgétaire des administrations publiques	296
Chapitre 3. Les modes de présentation du budget de l'État	299
Section 1. La structure de la loi de finances de l'année	300
§ 1. Une loi en deux parties	300
§ 2. Les documents budgétaires	303
A. Les informations jointes au projet de loi de finances de l'année	306
B. Les informations jointes au projet de loi de règlement	307
C. Les informations jointes au projet de loi de finances rectificative	308
Section 2. La nomenclature budgétaire et ses transformations	308
§ 1. La conception de l'ordonnance de 1959	308
A. La nomenclature juridique	308
B. La ventilation économique et fonctionnelle	310
C. La distinction des lois de finances et des décrets de répartition	310
§ 2. La loi du 1 ^{er} août 2001 : une nomenclature adaptée et transformée	312
A. Les programmes : des unités de spécialité des crédits	313
B. Les dotations : des unités de spécialité par exception	315
C. Les missions ministérielles ou interministérielles : des unités de vote des crédits	315
SOUS-PARTIE II. LE BUDGET DE L'ÉTAT : ACTEURS ET PROCÉDURES	319
Chapitre 1. La prise de décision budgétaire : préparation et adoption	321
Section 1. L'élaboration de la loi de finances	322
§ 1. Les institutions et procédures d'aide à la décision	323
A. L'aide technique à la décision	323
B. L'aide politique et sociale à la décision	325
§ 2. Les différentes étapes de la préparation du budget de l'État	329
A. La phase de détermination d'une stratégie budgétaire dans un cadre pluriannuel	329
B. Les arbitrages politiques	333
C. La finalisation	334
Section 2. L'adoption de la loi de finances	337
§ 1. L'examen préalable du projet : le rôle des commissions des finances ...	339
A. Les commissions des finances sous la III ^e et la IV ^e République	340
B. Les commissions des finances sous la V ^e République	340
§ 2. La discussion et le vote du budget devant les Assemblées	342
A. La chronologie	342
B. Le déroulement de la discussion	344
C. L'exercice du droit d'amendement	345
Chapitre 2. L'exécution des lois de finances	349
Section 1. Les pouvoirs de l'exécutif dans la mise en œuvre des lois de finances	350

§ 1. L'obligation relative d'exécution des lois de finances	351
A. Une obligation d'exécution plus contraignante pour les recettes	351
B. Une large latitude d'appréciation pour la mise en œuvre des dépenses	352
§ 2. La variété des dispositifs de modification des crédits en cours d'exécution	354
A. Les modifications de la répartition des crédits	355
B. Les modifications du montant des crédits	356
C. Les modifications des crédits dans le temps	362
§ 3. Les écarts entre droit et pratique dans la gestion des crédits	370
Section 2. Le cadre classique de l'exécution administrative du budget	370
§ 1. Les acteurs compétents : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics	372
A. Un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique	372
B. Un modèle en évolution	384
§ 2. Les procédures d'exécution des recettes et des dépenses : un cadre en pleine transformation	385
A. Un cadre juridique traditionnel aménagé	385
B. De nouveaux dispositifs de gestion	390
§ 3. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics	392
A. La responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics	393
B. La responsabilité des comptables publics	404
Section 3. Le management public dans l'exécution administrative du budget : la nouvelle gouvernance financière publique	414
§ 1. La conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'État : le modèle du gouvernement de l'entreprise	415
A. La théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise	415
B. La transposition du modèle de l'entreprise à l'État	416
§ 2. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités	417
A. La responsabilisation managériale des gestionnaires	417
B. La mise en cohérence du système de gestion	423
§ 3. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance	426
§ 4. Le nouveau cadre comptable : un système d'information financière	437
A. Une comptabilité à trois dimensions	438
B. L'obligation juridique de régularité et de sincérité des comptes	439
C. De nouvelles normes comptables	440
D. Des comptes certifiés	445
Chapitre 3. Contrôle et évaluation de l'exécution des lois de finances	449
Section 1. Les contrôles administratifs	451
§ 1. La mutation des contrôles traditionnels <i>a priori</i>	452
A. Les caractéristiques d'ensemble	452
B. La restructuration des contrôles existants	453
C. L'apparition de nouveaux contrôles : contrôle de gestion, certification, contrôle interne, missions d'évaluation et d'audit	458
§ 2. L'évolution des contrôles <i>a posteriori</i>	459
A. Évaluation et audit	459

B. Les principaux corps de contrôle	459
Section 2. Les contrôles juridictionnels en matière financière	461
§ 1. La diversification des missions	462
§ 2. La Cour de discipline budgétaire et financière : une juridiction singulière	463
A. Une compétence limitée	463
B. Des règles de fonctionnement et de procédure particulières	464
C. Une juridiction répressive	467
§ 3. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Une place essentielle dans le contrôle financier public	468
A. La diversité des missions de contrôle : panorama	468
B. Structures et mode de fonctionnement	473
C. Les modalités des contrôles assurés par les juridictions des comptes..	477
D. Les juridictions financières confrontées aux évolutions contemporaines	488
Section 3. Le contrôle parlementaire de l'exécution des lois de finances	489
§ 1. Le contrôle du Parlement en cours d'exécution	490
A. La Mission d'évaluation et de contrôle : une première étape vers un contrôle réel de l'exécution du budget par des élus nationaux	490
B. Les prérogatives des commissions des finances en matière de contrôle	491
C. Les prérogatives des commissions des finances à l'égard des modifications apportées aux crédits en cours d'exécution	492
§ 2. Le contrôle parlementaire en fin d'exécution : la loi de règlement	493
A. L'objet de la loi de règlement	493
B. La revalorisation de la loi de règlement	494
SOUS-PARTIE III. L'ACTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT : MÉCANISMES ET INSTRUMENTS	497
Chapitre 1. Le Trésor : une institution en mutation	499
Section 1. Un rôle et des structures en voie d'évolution	499
Section 2. La mission permanente : le Trésor, agent financier de l'État	503
§ 1. Les différents types de déséquilibres	503
§ 2. L'information du Trésor	507
§ 3. Les moyens de financement	513
A. Le financement traditionnel du Trésor	515
B. Le financement actuel du Trésor	520
Section 3. Une activité stratégique : les relations financières internationales ...	532
§ 1. Le Trésor et les équilibres extérieurs	533
A. La notion de balance des paiements	533
B. Le rôle du Trésor	536
§ 2. Le Trésor et l'aide au développement	537
A. La France et l'aide publique au développement	537
B. Les responsabilités du Trésor	539
§ 3. Le Trésor et la gestion de la zone franc	544
§ 4. Le Trésor et la politique monétaire internationale	547
A. Le Trésor et le FMI	547
B. Le Trésor et la réforme du système monétaire international	548

Section 4. Un désengagement imposé : la tutelle de la politique économique ...	549
§ 1. Le Trésor et l'analyse des financements de l'économie	551
§ 2. Le Trésor et le financement du secteur public	552
A. La quasi-disparition des prêts directs	552
B. Les subventions d'exploitation	553
C. Les dotations en capital	556
D. Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »	556
§ 3. Le Trésor et les concours apportés au secteur privé : une situation nuancée	557
Chapitre 2. Un partenaire intégré dans un système européen : la Banque de France	561
Section 1. L'évolution historique : la Banque de France, institution nationale	561
Section 2. La mutation européenne : la Banque de France, institution subordonnée et intégrée	563
Section 3. La Banque de France et la politique monétaire européenne	565
§ 1. Au temps de l'indépendance : la Banque de France, responsable de la politique monétaire	565
A. La composition de la masse monétaire	566
B. L'information sur les besoins de liquidité	568
C. Les instruments de régulation	568
§ 2. Le temps de l'intégration : la gestion européenne de la politique monétaire et ses conséquences	572
A. L'émission des billets	572
B. La politique monétaire	573
Section 4. La Banque de France et le marché des changes	574
Section 5. La Banque de France et la tutelle du système bancaire	576
Section 6. La Banque de France, observatoire de l'économie	578
§ 1. Elle contribue à la connaissance de la conjoncture	578
§ 2. Elle participe à l'information des entreprises	579
§ 3. Elle apporte un concours technique au système bancaire	579
Chapitre 3. Le secteur financier public et semi-public	581
Section 1. La Caisse des dépôts et consignations	582
§ 1. Le statut de la Caisse des dépôts	582
§ 2. Les activités de la Caisse des dépôts	584
Section 2. La diversité des partenaires	586
SOUS-PARTIE IV. THÉORIE DE L'IMPÔT	589
Chapitre 1. Les fondements de la légitimité de l'impôt	597
Section 1. La légitimité sociologique de l'impôt : le consentement à l'impôt	597
§ 1. Les origines du consentement à l'impôt	598
A. Les origines économiques de l'impôt et de l'État	598
B. Les fondements politiques et religieux de l'impôt	599

§ 2. Les théories modernes du consentement à l'impôt : l'échange et la solidarité	604
A. Une théorie fiscale libérale : la théorie de l'impôt-échange.....	605
B. Une théorie fiscale communautariste : la théorie de l'impôt-solidarité	608
§ 3. L'impôt négatif : un moyen terme entre échange et solidarité	610
Section 2. La légitimité politique de l'impôt : le consentement de l'impôt et l'organisation du pouvoir fiscal	611
§ 1. La genèse du consentement de l'impôt et de l'État parlementaire démocratique	611
§ 2. Le principe de légalité fiscale, expression juridique et politique du consentement de l'impôt.....	612
A. L'affaiblissement du principe de légalité fiscale	612
B. Le Conseil constitutionnel et le renforcement du principe de légalité fiscale	613
Section 3. La légitimité juridique de la fiscalité : les grands principes du droit fiscal	614
§ 1. Les principes à portée constitutionnelle	615
A. Le principe de légalité fiscale	615
B. Le principe d'égalité et de non-discrimination	615
C. Le principe de liberté	616
D. Le principe de nécessité de l'impôt	616
E. Le principe d'annualité	617
F. Le principe de l'universalité de l'impôt	617
G. Le principe d'imposition en raison des facultés contributives du contribuable	617
§ 2. Les principes sans valeur constitutionnelle	617
A. Le principe de territorialité	617
B. Le principe de non-rétroactivité de la loi fiscale	618
C. Le principe du contradictoire.....	619
Chapitre 2. Le système fiscal : acteurs et structures	621
Section 1. Les acteurs de l'impôt	621
§ 1. Les acteurs de la décision politique en matière fiscale.....	621
A. Un pouvoir formel du Parlement	621
B. L'autonomie relative de l'exécutif dans la décision fiscale	623
§ 2. Les acteurs des décisions administratives et juridictionnelles : les organes de gestion de l'impôt et de règlement des litiges.....	626
A. Les administrations fiscales.....	626
B. Les organes de règlement des litiges	626
§ 3. Les contribuables	627
A. Les contribuables et leurs conseils	627
B. Les comportements de résistance à l'impôt	628
Section 2. Les structures, le contrôle et le contentieux de l'impôt	636
§ 1. Les structures fiscales.....	637
A. La diversité des prélèvements obligatoires aux frontières de la fiscalité	637
B. La diversité des catégories d'impôts en France	638
§ 2. La classification et l'incidence des impôts	648

A. La classification des impôts	648
B. L'incidence de l'impôt	655
§ 3. Le contrôle et le contentieux de l'impôt	656
A. Le contrôle fiscal	656
B. Le contentieux fiscal	659
Chapitre 3. Adaptation et modernisation des systèmes fiscaux	661
Section 1. Les utopies fiscales	661
§ 1. Les utopies de l'impôt unique	661
A. Impôt unique contre impôts multiples	661
B. La diversité des projets d'« impôt unique »	662
§ 2. La suppression de l'impôt	670
A. Les critiques relatives aux effets économiques de la fiscalité	671
B. Les critiques relatives à l'administration et aux modalités d'application de l'impôt : le retour aux maximes d'A. Smith	674
C. Les critiques relatives à la procédure de la décision politique en matière fiscale	675
Section 2. Évolutions et transformations de l'impôt	677
§ 1. Les difficultés de la réforme fiscale	678
§ 2. Les points-clés de l'évolution contemporaine du système fiscal	679
A. La juridicisation de la fiscalité	680
B. La communication fiscale comme enjeu administratif	685
C. Des enjeux politiques nouveaux	686
D. La justice et l'égalité fiscale : un enjeu éthique	688
E. Fiscalité citoyenne contre fiscalité virtuelle	692

TROISIÈME PARTIE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE

SOUS-PARTIE I. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE LOCALE	699
Chapitre 1. La montée en puissance des finances locales	701
Section 1. Une ampleur sans précédent	701
Section 2. Panorama des opérations financières des collectivités locales	704
§ 1. Des dépenses croissantes	704
§ 2. Des recettes qui évoluent modérément	709
Chapitre 2. Les transformations de la gestion financière locale	717
Section 1. Une gestion à la charnière du public et du privé	717
§ 1. La gestion de systèmes complexes	717
§ 2. D'une culture administrative à une culture de gestion	719
Section 2. Une gestion orientée vers le développement économique local	720
§ 1. Les finances locales moteur du développement économique local et de l'aménagement du territoire	720
§ 2. Développement urbain, développement rural	721
Section 3. Une gestion autonome rediscutée	723

§ 1. Autonomie fiscale et libre administration des collectivités territoriales ..	723
§ 2. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : un rendez-vous manqué	724
§ 3. La maîtrise des finances locales et la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne.....	731
§ 4. Autonomie de gestion et autonomie de décision	733
§ 5. La régulation du système financier public : condition nécessaire de l'autonomie financière locale et de l'acte II de la décentralisation	734
A. L'acte II de la décentralisation participe de la réforme financière de l'État	734
B. Les finances locales « au cœur de toutes les réformes »	736
C. Généraliser un principe de responsabilité et d'évaluation de l'action ..	738
D. Une nécessité : un dispositif de pilotage d'un système financier public complexe	738
E. La nouvelle gouvernance locale suppose des décisions financières publiques cohérentes	740
SOUS-PARTIE II. LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	743
Chapitre 1. Les impôts locaux.....	745
Section 1. Les impôts directs locaux	746
§ 1. Historique et évolution	747
A. À l'origine : des impôts révolutionnaires	748
B. Un système fiscal inadapté à l'industrialisation de la société.....	749
C. Réformer la fiscalité locale : les premiers pas	750
D. L'entrée dans la réforme : les lois du 31 décembre 1973, du 18 juillet 1974 et du 29 juillet 1975	752
E. La loi du 10 janvier 1980 : une étape décisive	754
§ 2. Le fonctionnement actuel des quatre taxes	755
A. Le vote direct des taux par les élus	755
B. La révision des bases imposables	756
C. Caractéristiques de chaque taxe	757
§ 3. Les grandes questions posées par les impôts directs locaux	759
A. L'organisation des rapports fiscaux entre collectivités territoriales	761
B. L'organisation des relations fiscales entre l'État et les collectivités locales	767
C. L'inégalité devant l'impôt local et les relations fiscales entre collectivités territoriales et contribuables.....	770
Section 2. Les autres impôts et taxes locales	771
§ 1. Les impôts directs.....	771
§ 2. Les impôts indirects et les droits d'enregistrement	771
§ 3. Les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit de divers organismes	771
Chapitre 2. Les subventions de l'État.....	773
Section 1. Les dotations et subventions de fonctionnement	774
§ 1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)	774
A. La DGF des régions	775
B. La DGF des départements	776

C. La DGF des communes et de leurs groupements	777
§ 2. La dotation spéciale instituteurs (DSI)	779
§ 3. La dotation générale de décentralisation (DGD)	780
§ 4. Les autres subventions de fonctionnement	780
Section 2. Les dotations et subventions d'équipement	780
§ 1. La dotation d'équipement des territoires ruraux	781
§ 2. La dotation globale d'équipement des départements	782
§ 3. Les subventions spécifiques	782
§ 4. Le fonds de compensation de la TVA	782
Chapitre 3. Les revenus du patrimoine et des services	787
Section 1. Les produits du domaine	787
§ 1. Les produits du domaine privé	788
§ 2. Les produits du domaine public	788
Section 2. La gestion des services publics locaux	788
§ 1. La tarification des services	789
§ 2. L'évaluation des services publics locaux	791
§ 3. La séparation « public-privé » est-elle pertinente ?	792
Chapitre 4. L'emprunt	793
Section 1. La situation avant la loi du 2 mars 1982	794
Section 2. Une transformation radicale du marché financier local	795
§ 1. La libéralisation de l'emprunt	795
A. Des mesures d'encadrement limitées	796
B. La suppression des contraintes	796
§ 2. Le nouveau marché financier local	797
A. Une diversité de prêteurs	797
B. Une diversité de produits	801
SOUS-PARTIE III. LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	805
Chapitre 1. La préparation, le vote et l'exécution du budget	807
Section 1. La préparation et le vote du budget	807
§ 1. La préparation du budget	807
§ 2. Le vote du budget	807
§ 3. Les documents budgétaires	808
A. L'ensemble budgétaire	808
B. La présentation budgétaire	809
Section 2. L'exécution du budget	811
§ 1. La période d'exécution	811
§ 2. Le rôle séparé des ordonnateurs et des comptables	811
§ 3. Le compte administratif	812
Chapitre 2. Le contrôle de régularité et de légalité des budgets et des comptes	815
Section 1. Le contrôle opéré par les chambres régionales et territoriales des comptes et le préfet	815

§ 1. Les chambres régionales et territoriales des comptes : organisation et compétences	816
§ 2. Le contrôle budgétaire	817
A. Vote du budget hors délais	817
B. Défaut d'inscription d'une dépense obligatoire	818
C. L'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif	818
D. L'absence d'équilibre réel du budget	818
§ 3. Le contrôle juridictionnel	819
§ 4. Le contrôle de gestion	819
Section 2. Les autres contrôles	820
§ 1. Le contrôle par le juge administratif	820
§ 2. Le contrôle exercé par le comptable public	821
SOUS-PARTIE IV. LE CONTRÔLE DE LA GESTION DES FINANCES LOCALES	823
Chapitre 1. La maîtrise de la trésorerie et de l'endettement	825
Section 1. Position du problème	826
§ 1. Le principe : l'obligation du dépôt des fonds au Trésor	826
§ 2. La contestation du principe	826
§ 3. Les adaptations du principe	827
Section 2. La maîtrise de la gestion de la trésorerie et de la dette	828
§ 1. Le plan de trésorerie et la trésorerie zéro	829
§ 2. Le contrôle concomitant de l'endettement	830
§ 3. Le rééquilibrage par l'État : les avances de trésorerie	830
Chapitre 2. Les autres points clés du contrôle de la gestion financière	831
Section 1. La planification stratégique	831
Section 2. Le contrôle de la satellisation : la consolidation des comptes	832
Section 3. L'évaluation de la gestion financière : un outil de contrôle	833
§ 1. L'analyse financière	833
§ 2. La notation ou « rating »	833
Conclusion générale de la III ^e partie : Contrôle et régulation de la gestion financière locale	835
Bibliographie générale	839
Index	857

Manuels

Collection dirigée par Bernard Audit et Yves Gaudemet

- D. AMSON : *Histoire constitutionnelle française, De la prise de la Bastille à Waterloo*, 2010.
- Ph. ARDANT et B. MATHIEU : *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25^e éd., 2013.
- B. BASDEVANT-GAUDEMET et J. GAUDEMET : *Introduction historique au droit, XIII^e-XX^e siècle*, 3^e éd., 2010.
- A. BATTEUR : *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, 7^e éd., 2013.
- N. BINCTIN : *Droit de la propriété intellectuelle*, 2^e éd., 2012.
- J.-B. BLAISE : *Droit des affaires*, 7^e éd., 2013.
- R. BONHOMME : *Instruments de crédit et de paiement*, 10^e éd., 2013.
- M. BOUVIER, M.-Ch. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE : *Finances publiques*, 12^e éd., 2013.
- B. BRACHET : *Le système fiscal français*, 7^e éd., 1997.
- Ph. BRAUD : *Sociologie politique*, 10^e éd., 2011.
- C. BROUELLE : *Contentieux administratif*, 2^e éd., 2013.
- O. CACHARD : *Droit du commerce international*, 2^e éd., 2011.
- D. CARREAU et P. JUILLARD : *Droit international économique*, 4^e éd., 1998.
- M. CHAGNY et L. PERDRIX : *Droit des assurances*, 2^e éd., 2013.
- J.-P. CHAUCHARD, J.-Y. KERBOURC'H et C. WILLMANN : *Droit de la sécurité sociale*, 6^e éd., 2013.
- J.-Ph. COLSON et P. IDOUX : *Droit public économique*, 6^e éd., 2012.
- G. CUNIBERTI : *Grands systèmes de droit contemporains*, 2^e éd., 2011.
- I. DAURIAC : *Les régimes matrimoniaux et le PACS*, 3^e éd., 2012.
- A. DECOCQ et G. DECOCQ : *Droit de la concurrence, Droit interne et droit de l'Union européenne*, 5^e éd., 2012.
- A. DECOCQ et G. DECOCQ : *Droit européen des affaires*, 2^e éd., 2010.
- E. DERIEUX : *Droit de la communication*, 4^e éd., 2003.
- E. DERIEUX et A. GRANCHET : *Droit des médias (Droit français, européen et international)*, 6^e éd., 2010.
- P. DEUMIER : *Introduction générale au droit*, 2^e éd., 2013.
- J.-Y. FABERON et J. ZILLER : *Droit des collectivités d'Outre-Mer*, 3^e éd., 2007.
- B. FAGES : *Droit des obligations*, 4^e éd., 2013.
- F. FAVENNEC-HÉRY et P.-Y. VERKINDT : *Droit du travail*, 3^e éd., 2011.
- M. FROMONT et H. MAURER : *Droit administratif allemand*, 1995.
- Y. GAUDEMET : *Droit administratif*, 20^e éd., 2012.
- O. GOHIN et J.-G. SORBARA : *Institutions administratives*, 6^e éd., 2012.
- G. GOUBEAUX et P. VOIRIN : *Droit civil*, 2 vol., t. 1, 34^e éd., 2013, t. 2, 27^e éd., 2012.
- F. HAMON et M. TROPER : *Droit constitutionnel*, 34^e éd., 2013.
- J. HUET et E. DREYER : *Droit de la communication numérique*, 2011.
- J.-J. ISRAEL : *Droit des libertés fondamentales*, 1998.
- J.-C. JAVILLIER, M. MOREAU et J.-M. OLIVIER : *Droit du travail*, 7^e éd., 1999.
- P. JULIEN et N. FRICERO : *Procédure civile*, 4^e éd., 2011.
- P. JULIEN et G. TAORMINA : *Voies d'exécution et procédures de distribution*, 2^e éd., 2010.
- P. KINDER-GEST : *Droit Anglais*, vol. 1 : *Institutions politiques et judiciaires*, 3^e éd., 1997.
- J. LAROCHE : *Politique internationale*, 2^e éd., 2000.
- F. LECLERC : *Le droit des contrats spéciaux*, 2^e éd., 2012.
- D. LEGEAIS : *Sûretés et garanties du crédit*, 9^e éd., 2013.
- J. LEROY : *Droit pénal général*, 4^e éd., 2012.
- J. LEROY : *Procédure pénale*, 3^e éd., 2013.
- G. LYON-CAEN et J. TILLHET-PRETNAR : *Droit social*, 5^e éd., 1995.
- B. MATHIEU et M. VERPEAUX : *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, 2002.
- J. MESTRE, M.-È. PANCAZI, I. ARNAUD-GROSSI, L. MERLAND et N. TAGLIARINO-VIGNAL : *Droit commercial*, 29^e éd., 2012.
- M.-L. MOQUET-ANGER : *Droit hospitalier*, 2^e éd., 2012.

- M.-L. NIBOYET et G. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE : *Droit international privé*, 4^e éd., 2013.
- H. OBERDORFF : *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4^e éd., 2013.
- F. PÉROCHON : *Entreprises en difficulté*, 9^e éd., 2012.
- D. PORACCHIA, F. RIZZO, J.-M. MARMAYOU et F. BUY : *Droit du sport*, 3^e éd., 2012.
- J.-F. RENUCCI : *Droit européen des droits de l'homme*, 5^e éd., 2013.
- L. RICHER : *Droit des contrats administratifs*, 8^e éd., 2012.
- J. RIDEAU : *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^e éd., 2010.
- J.-J. ROCHE : *Relations internationales*, 6^e éd., 2012.
- J.-C. SOYER : *Droit pénal et procédure pénale*, 21^e éd., 2012.
- F. STASIAK : *Droit pénal des affaires*, 2^e éd., 2009.
- L. TROTABAS et P. ISOART : *Droit public (droit constitutionnel, droit administratif, finances publiques, droit administratif spécial)*, 24^e éd., 1998.
- D. VIDAL : *Droit des sociétés*, 7^e éd., 2010.



Imprimé en France - JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé, 53100 MAYENNE
N° 2124493B - Dépôt légal : octobre 2013

Cet ouvrage est devenu un classique. Il s'adresse tout autant aux étudiants – en droit, en économie, en science politique – qu'à tous ceux qui préparent des concours administratifs. Il donne une vision à la fois pluridisciplinaire et dynamique des finances publiques contemporaines et met l'accent sur leur environnement international. Exposant les grandes doctrines financières, il offre les clefs indispensables pour comprendre les grands enjeux auxquels sont confrontés les systèmes financiers publics. Il décrit également de façon concrète les mécanismes de fonctionnement des grands secteurs des finances publiques : finances de l'État, finances locales, finances sociales, finances de l'Union européenne.

À jour des dernières réformes, cette 12^e édition constitue un instrument d'information et de travail particulièrement utile pour tous ceux qui souhaitent s'initier au champ des finances publiques ou approfondir leurs connaissances.

Michel Bouvier, professeur des universités, préside l'Association pour la Fondation Internationale des Finances Publiques-FONDAFIP (www.fondafip.org) et dirige la *Revue française de finances publiques*. Expert auprès d'organisations internationales (Fonds monétaire international, Union européenne), il est également membre du Conseil de normalisation des comptes publics. Ancien membre du Conseil des prélèvements obligatoires, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles en finances publiques et fiscalité.

Marie-Christine Esclassan est professeur de finances publiques et fiscalité à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), École de droit de la Sorbonne et dirige la *Revue française de finances publiques*.

Jean-Pierre Lassale, professeur émérite de l'Université Jean-Moulin (Lyon III), ancien recteur d'académie, était directeur honoraire de l'Institut de droit comparé et enseignait régulièrement dans plusieurs universités américaines. Il est décédé prématurément en 2002.



ISBN 978-2-275-03919-0
www.lextenso-editions.fr

40 €

Réussir
mon cursus

