

Fiche 2

Évolution des finances publiques

Comme toute discipline juridique, les finances publiques évoluent avec le rôle de l'État afin de s'adapter au contexte politique, économique et social du moment. C'est d'autant plus vrai ici que les règles propres aux finances publiques ont été à l'origine élaborées et appliquées à un État à la fois siège et enjeu de pouvoir. On comprend dès lors que ces règles demeurent au croisement d'enjeux politiques, économiques et sociaux : domaine d'étude pluridisciplinaire, les finances publiques font appel au droit mais aussi à l'économie, à la science politique, à la sociologie voire à la psychologie.

En d'autres termes, les théories politique (démocratie parlementaire), économique (libéralisme non interventionniste et libéralisme interventionniste ou keynésianisme) et sociologique (solidarisme/individualisme) influencent le droit des finances publiques. En nous limitant ici à leur dimension économique devenue prégnante dans le contexte actuel de crise, on peut distinguer trois âges des finances publiques, l'âge des finances publiques classiques, celui des finances publiques modernes et enfin celui des finances publiques contemporaines. Chacune de ces périodes apporte sa contribution à l'établissement d'un droit des finances publiques appelé par certains auteurs droit public financier. Ce bref rappel historique contribue à éclairer les débats récents sur la situation de nos finances publiques.

I Les finances publiques classiques du XIX^e siècle

Les finances publiques classiques se caractérisent, dans le cadre de l'approche libérale alors dominante par une intervention minimum de l'État. Cette doctrine libérale classique, avec comme principal représentant A. Smith, privilégie en matière de finances publiques, les principes suivants :

- *principe de limitation des dépenses*, celles-ci devant être consacrées aux seules dépenses de puissance publique (police, justice, diplomatie, défense), période dite de l'« État-gendarme » ; la prospérité de l'ordre économique libéral nécessite de maintenir l'ordre public interne (police et justice) et l'ordre public externe (diplomatie et défense) ; ne sont autorisées que les dépenses de fonctionnement de l'administration régaliennne (activités de puissance publique) ;

- *principe de neutralité budgétaire*: le budget doit demeurer neutre au sens où il ne doit pas influencer l'activité des agents économiques; il y a ainsi rejet de toute forme d'interventionnisme public soit au moyen de la dépense (ni politique budgétaire) soit au moyen de la recette notamment de l'impôt (ni politique fiscale) soit encore au moyen de l'emprunt (ni politique d'endettement);
- *principe d'équilibre*: interdiction de tout déficit (voire même d'un excédent car les ressources budgétaires devant strictement couvrir les charges budgétaires); l'emprunt doit demeurer exceptionnel car il constitue un risque potentiel de déficit et donc de dette. (endettement strictement limité).

Le respect de ces principes libéraux est garanti par l'affirmation de règles budgétaires visant à contrôler l'action du gouvernement (spécialité des crédits, annualité de l'autorisation et de l'exécution budgétaire, règles d'unité et d'universalité applicables à la présentation des dépenses et recettes). Il s'agit par ces principes d'empêcher toute forme d'interventionnisme budgétaire (dépenses limitées au fonctionnement de l'administration de puissance publique) et fiscale (impôts limités à la couverture des charges de l'État gendarme et non à lutter contre les inégalités ou à promouvoir la redistribution sociale des revenus).

Toutefois, il y a loin de la théorie à la pratique; en effet le vote du budget en équilibre n'empêchait pas de constater un déficit lors de son exécution; de plus, l'État libéral classique participe à l'économie nationale (investissement public dans les infrastructures ferroviaires et de télécommunications) voire recours au protectionnisme au moyen de la fiscalité (droits agricoles ou Tarif Méline de 1892 pour protéger l'agriculture française contre la concurrence étrangère); enfin l'appel public à l'emprunt devient une nécessité pour financer les grands travaux et/ou les guerres. C'est justement la guerre de 1914-1918 qui va remettre en cause cette approche libérale classique des finances publiques.

II Les finances publiques modernes du xx^e siècle

Les finances publiques modernes s'inscrivent dans le cadre de l'autre approche libérale alors représentée par D. Ricardo et, depuis la crise économique de 1929, par J.M. Keynes. Au contraire des économistes classiques pour qui la poursuite des intérêts privés conduit à l'émergence de l'intérêt général (la fameuse « main invisible » chère à A. Smith), les « keynésiens » envisagent l'intérêt général comme distinct et transcendant les intérêts privés. La doctrine libérale issue de la pensée keynésienne souhaite au contraire une intervention de l'État puissance publique; elle est caractérisée par des principes opposés à ceux précédemment évoqués:

- *principe de non-limitation des dépenses*: la dépense publique doit susciter la demande intérieure pour relancer l'activité économique, donc la production et l'investissement des entreprises et au final réaliser le plein emploi; le taux de dépenses publiques (TDP) passe ainsi de 10 % du PIB à la fin du XIX^e à plus de

40 % au sortir de la Seconde Guerre mondiale et ce dans tous les pays développés ; cette hausse continue de la dépense publique sera théorisée à la fin du XIX^e siècle par l'économiste allemand Adolph Wagner (« loi de Wagner¹ ») ;

- *principe d'interventionnisme budgétaire* : la crise exige le recours au *policy mix* qui est une action économique au moyen du budget (politique budgétaire au niveau de la dépense, politique fiscale au niveau de la recette) et au moyen de l'instrument monétaire (politique monétaire) ;
- *principe d'équilibre économique et non budgétaire* : le déficit budgétaire, s'il permet de réaliser l'équilibre économique général, est recherché quitte à aggraver la dette par un recours accru à l'emprunt pour financer ce déficit. Le retour de la croissance suscité par cet interventionnisme budgétaire induit un accroissement de ressources fiscales pour l'État réduisant ainsi son déficit et rétablira donc l'équilibre général des finances publiques.

Cette nouvelle approche renforce le lien entre finances publiques et économie ce qui apparaît à travers une classification des dépenses de l'État selon leur incidence économique. Outre les dépenses classiques de fonctionnement, apparaissent les dépenses d'investissement (reconstruction d'après-guerre prenant la forme de grands travaux, équipements publics, infrastructures routières, ferroviaires...) et également aussi des dépenses d'intervention (transferts sociaux sous formes d'allocations familiales, de bourses scolaires et d'aides sociales, couverture santé...). Cet État-interventionniste, devant l'ampleur de ces dépenses de santé et protection sociale, sera qualifié d'État-providence (*Welfare State*²). Cet interventionnisme budgétaire est souvent associé à un interventionnisme fiscal qui est l'action économique au moyen de l'impôt pour inciter les entreprises et les ménages à adopter certains comportements (investir, épargner, consommer) : certaines de ces mesures fiscales dérogatoires par leur importance et leur volume sont qualifiées de « dépenses fiscales » ou « niches fiscales ».

À la notion classique de « budget de l'État » apparaît la notion moderne de « lois de finances » (décret-loi de 1956 puis Ordonnance organique du 2 janvier 1959) ; le budget devient alors un instrument d'action économique et social au moyen de la dépense (politique budgétaire), de l'impôt (politique fiscale), et/ou par variation de la monnaie nationale (politique monétaire) ; quant à l'emprunt, il est davantage destiné à financer l'économie que les guerres. De plus, les principes budgétaires classiques connaissent des dérogations importantes pour répondre aux besoins d'un État interventionniste (c'est au prix de ces dérogations que ces principes classiques sont maintenus et repris par les textes adoptés depuis le décret de 1962 portant règlement général sur la

-
1. Loi énoncée par l'économiste allemand A. Wagner au XIX^e siècle selon laquelle les dépenses publiques augmentent plus vite que la richesse nationale ; le développement économique de toute société entraîne une hausse continue des dépenses publiques pour satisfaire une demande et des besoins sans cesse croissants (logement, éducation, culture, santé...). La « loi de Wagner » semble moins vérifiée depuis les années 1990 avec la construction d'une union économique et monétaire européenne ou UEM qui vise plutôt à limiter voire à réduire ces dépenses.
 2. Terme signifiant littéralement « État de bien être » en référence à la réforme d'inspiration keynésienne de l'État social lancée dans les années 1940 par le ministre anglais Lord Beveridge qui est à l'origine du système de protection sociale et de santé britannique actuel (NSH).

comptabilité publique abrogé et remplacé par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit décret GBCP de 2012).

Mais les années 1970, marquées par la crise du système monétaire international (fin de la parité dollar-or) et les deux « chocs pétroliers », vont remettre en cause l'approche keynésienne des finances publiques devant ses conséquences inattendues (apparition de l'inflation et d'un chômage structurel).

III Les finances publiques contemporaines du XXI^e siècle

L'approche keynésienne trouve ses limites dans le cadre d'une économie ouverte manifestée en France par les échecs des plans budgétaires de relance (plan Chirac de 1975 et plan Mauroy de 1981). En réponse à la crise de l'État-providence, le « néo-libéralisme » des années 1980 prône un retour à l'État libéral classique mais dans un cadre renouvelé. À la relance budgétaire (accroissement des déficits) se substitue la consolidation budgétaire (réduction des déficits).

L'internationalisation de l'économie invite à privilégier les politiques de l'offre pour relancer l'activité : primat de la politique monétaire sur la politique budgétaire, baisse de la pression fiscale afin de limiter les dépenses publiques, souci de maîtrise du déficit et de la dette publics pour susciter l'investissement privé, impératif d'efficacité de la gestion de l'État pour inciter à une réforme de l'action publique. Ce discours libéral de la rigueur budgétaire paraît en contradiction devant le constat d'une aggravation du déficit et d'une hausse continue de la dette publique notamment en France et ce depuis les années 1980. Ce paradoxe, outre qu'il manifeste le caractère volatil de l'investissement des entreprises et donc la substitution de la dette publique à la dette privée comme instrument de soutien à l'activité économique, se révèle avec davantage de force dans le cadre européen.

La crise de l'État-providence va inscrire le projet de construction européenne dans un cadre juridique libéral (Acte unique européen de 1986). Ce projet est initié en fait dès 1970 à travers une intégration monétaire et budgétaire renforcée (rapport Werner publié le 8 octobre 1970 propose la réalisation de l'UEM en trois étapes nécessitant au préalable un important transfert de compétence en matière monétaire des États vers l'Union européenne). Cette tendance va se traduire par un transfert des mécanismes de régulation à une organisation supranationale *sui generis*, la Communauté européenne devenue l'Union européenne (UE) avec le traité de Maastricht de 1992-1993, désormais dotée, avec le traité de Lisbonne de 2007-2009, de la personnalité internationale¹.

Le traité de Maastricht vise la réalisation d'une Union économique et monétaire (UEM) avec pour objectif de substituer aux monnaies nationales une monnaie unique, contraignant ainsi les États-membres à transférer leur compétence monétaire à la

1. Les deux dates des traités ainsi indiquées renvoient respectivement à la date de signature et à la date de ratification par tous les États-membres, la règle de vote de l'unanimité étant en effet nécessaire à leur entrée en vigueur.

banque centrale européenne (BCE). Ce traité en consacrant par ailleurs l'indépendance des banques centrales nationales à l'égard de leurs gouvernements respectifs manifeste une évolution importante: le passage d'une économie de l'endettement auprès des banques pour financer le déficit des États (l'emprunt bancaire dont les taux d'intérêt sont contrôlés par les États) à une économie de l'endettement auprès des marchés financiers (l'emprunt obligataire dont les taux échappent au contrôle des États), certains parlant même de « marchésisation » de l'économie pour rappeler que le financement de la dette publique en constitue le fondement et un des éléments existentiels (la dette publique permet le fonctionnement de notre économie voire sa survie). Ce qui nuance tout discours visant à réduire fortement ou à faire disparaître la dette publique. Il s'agit au mieux de maîtriser son évolution.

Devant l'absence de politique budgétaire européenne commune, le Conseil européen d'Amsterdam de 1997 institue, par la voie d'une résolution et de deux règlements¹, un pacte de stabilité et de croissance (PSC), avec deux critères de convergence des politiques budgétaires nécessaires à l'établissement de la « zone euro », un seuil de déficit et de dette publics, respectivement 3 % et 60 % du produit intérieur brut (PIB) au prix du marché. Ce PSC, qui prévoit des sanctions à la seule règle de déficit, enregistre le caractère désormais global et financiarisé de notre économie: il invite les États à réduire leur déficit donc leurs dépenses au moyen de réformes structurelles (libéralisation du marché de l'emploi, régime de retraites, de l'assurance-maladie, de l'assurance chômage...). Mais ce PSC rencontre des limites en période de faible croissance économique, une situation qui appelle une politique de relance budgétaire (recours au déficit) et non plus de consolidation budgétaire (réduction du déficit).

C'est qu'en effet la soutenabilité des finances publiques est conditionnée par la soutenabilité de la croissance économique. Ce qui montre que les seuils européens de déficit et de dette publics ne sont que de simples instruments d'encadrement dont l'effectivité est liée à la situation de l'économie, c'est pourquoi ils sont rarement respectés et lorsque les États violent ces « règles politiques à géométrie variable », la mise en œuvre d'une sanction à leur égard est délicate (cas en 2003 de la France et de l'Allemagne où la procédure de sanction n'a pas été mise en œuvre par le Conseil à l'égard de ces deux grands États ayant violé les règles qu'ils s'étaient eux-mêmes fixées).

Ainsi en cas de crise majeure, on observe un retour momentané au keynésianisme (de 2008 à 2010, on assiste à une hausse des dépenses publiques suite aux plans budgétaires de relance européen et américain). Le taux de dépenses publiques atteint en France un niveau élevé (près de 56 % du PIB en 2016 soit environ 1 256,9 Md€), ce qui

1. Modifié en 2011, le PSC est régi par une résolution et trois règlements: la *Résolution* du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997, le *Règlement* (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des politiques économiques (dit « volet préventif » modifié par le règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 16 novembre 2011); le *Règlement* (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (dit « volet correctif » modifié par le règlement 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 8 novembre 2011); le *Règlement* 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil adopté le 16 novembre 2011 vient préciser le système de sanction dans ses volets préventif et correctif.

entraîne, en phase de récession et donc de baisse de recettes fiscales, une aggravation du déficit public (solde négatif de -3,3 % prévu en 2016 dont près de -3 % supporté par l'État) et aussi de la dette (en 2016 la dette publique brute française ou dette de Maastricht s'élève à 96,2 % du PIB soit 2 156,7 Md€)¹.

Le recours croissant aux marchés financiers pour couvrir leur déficit soumet certains États de la zone euro dont l'économie n'était pas soutenable dans la durée du fait notamment du fort taux d'endettement privé (Espagne, Irlande...) à une pression sur les taux d'intérêts de leur dette publique émise en euros avec le risque d'une dépréciation de la valeur de la monnaie unique. Pour prévenir ce risque monétaire, l'UE contraint les États membres à freiner leur endettement public en leur imposant, depuis 2010, année marquée par la « crise des dettes souveraines », une règle d'équilibre définie à l'article 3 du TSCG de 2012 (solde structurel limité à 0,5 % du PIB pour les États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB et à 1 % pour les États ayant une dette inférieure à 60 %)². La France s'est engagée, à travers la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour la période 2012-2017, à revenir dès 2015 à l'équilibre structurel (0,5 % du PIB) ; cet objectif a été révisé à la hausse par la Cour des comptes dans son rapport de fin janvier 2013 portant ainsi le délai au-delà de l'année 2015 pour atteindre cet équilibre³.

On semble ainsi assister dans la zone euro à un retour à la vision classique des finances publiques (impératif d'équilibre, recours mesuré à l'impôt et à l'emprunt) au contraire des États-Unis. Les gouvernements américains successifs, parfois qualifiés de gouvernements « ultralibéraux », semblent en effet plus pragmatiques en maintenant un haut degré d'interventionnisme public afin de soutenir l'activité économique. Une fois la croissance retrouvée, ces gouvernements conduisent une politique de consolidation budgétaire (maîtrise de la dépense, équilibre et baisse de la pression fiscale).

Ce discours européen de l'austérité et de la rigueur qui trouve ses limites dans le contexte économique actuel s'inscrit dans un cadre politique et juridique renouvelé. L'image d'un État régulateur sous contrainte européenne (TSCG de 2012) se fait jour et trouve sa traduction dans des textes encadrant les finances de l'État (la LOLF de 2001), les finances sociales (la LOLFSS de 2005) et les finances locales (loi organique du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales).

La difficulté est de concilier la conception libérale classique (équilibre européen des finances publiques) et la conception libérale moderne dite keynésienne (équilibre

-
1. Une dette brute ainsi répartie : 1 722,6 Md€ pour l'État ; 16,5 Md€ pour les ODAC ; 192,9 Md€ pour les APUL et 228,5 Md€ pour les ASSO. La dette nette des APU s'élève à 1 952,5 Md€ avec respectivement 1 601,8 Md€ (État) ; 3,3 Md€ (ODAC) ; 180,2 Md€ (APUL) et 167,2 Md€ (ASSO). On observe que c'est l'État qui supporte l'essentiel du déficit public et donc de la dette publique.
 2. Le solde structurel (ou déficit structurel) est le solde public (déficit public) diminué du solde conjoncturel (déficit conjoncturel). Il s'agit par cette règle d'encadrer plus strictement les politiques budgétaires des États de la « zone euro » qui compte 19 États membres en 2017.
 3. En 2017, on prévoit un déficit public de 2,7 % du PIB et une dette publique de 96 % du PIB. L'élection présidentielle de 2017, contexte favorable à des annonces teintées d'un certain optimisme voire d'opportunisme politique, invite toutefois à nuancer ces seuils prévisionnels de déficit et dette publics rapportés au PIB.

économique général). Ainsi si l'équilibre des budgets publics au sens de budgets des administrations publiques retient la première conception de l'équilibre, le budget de l'État, qui doit demeurer un instrument d'action en période de crise majeure, se conforme davantage à la seconde conception, celle de l'équilibre économique qui autorise un déséquilibre budgétaire par le recours, souvent nécessité par le contexte de crise, au déficit. Les textes financiers en vigueur reprennent ces deux conceptions, l'une plutôt libérale classique (LOGFP de 2012, LPPF), l'autre plutôt keynésienne (LOLF de 2001 et dans une moindre mesure la LOLFSS de 2005) ce qui interroge la cohérence de l'action gouvernementale en matière de finances publiques.

Afin de rendre les politiques et la gestion des finances publiques crédibles dans le temps et permettre une stabilité des décisions financières notamment fiscales et restaurer ainsi la confiance des agents économiques (créanciers de l'État, ménages, entreprises) quant au comportement à adopter (consommer, épargner et/ou investir), l'idée est d'établir une règle à valeur constitutionnelle s'imposant à tout gouvernement. Une telle tendance apparaît dans le débat lancé en France depuis 2008 d'inscrire une règle d'équilibre ou encore la fameuse « règle d'or » dans la Constitution. Ce « constitutionnalisme économique » n'a pas pour l'heure trouvé sa traduction dans une norme suprême contraignante. Il y a en tout cas la volonté d'un pilotage scientifique et rationnel de l'économie nationale au moyen des finances publiques qui en constitueraient l'instrument essentiel.

Par-delà les limites d'une telle approche « scientifique » dans un contexte économique, social et politique incertain et instable, la prégnance du droit est manifeste dans le cadre de la régulation européenne des finances publiques nationales ce qui justifie l'intérêt de privilégier une approche juridique.

L'évolution des finances publiques depuis le XIX^e siècle aboutit à la constitution d'un ensemble de règles dont les sources multiples et diverses sont situées pour la plupart à un niveau constitutionnel rappelant ainsi le caractère éminemment politique de cette discipline majeure de droit public.

Pour approfondir

- ▶ A. Barilari, « Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », *G&FP*, n° 4, mai 2013, p. 33.
- ▶ F. Lequiller, « Vers une intégration européenne des normes de finances publiques », *RFFP*, n° 122, avril 2013, p. 133.
- ▶ M. Saoudi, « L'Équilibre des finances publiques. Vers un ordre public financier européen ? », *G&FP*, n° 1, janvier 2013, p. 73.
- ▶ M. Saoudi, « Le risque souverain dans la zone euro », *RUE*, n° 597, avril 2016, p. 232-238.

QCM

une ou deux bonne(s) réponse(s) possible(s)

➤ **1 Les finances publiques modernes se caractérisent**

- a. par des dépenses limitées
- b. par des dépenses illimitées
- c. par des ressources limitées

➤ **2 L'« État-interventionniste » est l'État qui**

- a. s'impose la règle stricte d'équilibre budgétaire
- b. recourt au déficit budgétaire
- c. considère l'impôt comme un instrument de redistribution

➤ **3 Le « multiplicateur keynésien » résulte**

- a. de l'accroissement de la dépense publique
- b. d'une action au moyen du déficit
- c. de la réduction du déficit public

➤ **4 Les finances publiques contemporaines sont marquées**

- a. par la contrainte monétaire européenne
- b. par la discipline budgétaire européenne
- c. aucune de ces réponses

➤ **5 La « règle d'or » au sens du TSCG de 2012**

- a. s'impose au seul budget de l'État français
- b. s'impose aux seuls budgets locaux
- c. s'impose aux budgets des APU

RÉPONSES 1.b. • 2.b. c. • 3.a. b. • 4.a. b. • 5.c.