

Finances publiques & budget

1. L'origine des finances publiques modernes

• Le développement des finances publiques en France

- La Déclaration de 1789, dans ses art 13, 14, 15, et 17, prévoit notamment le caractère indispensable d'une contribution commune pour financer les dépenses d'administration, l'égalité répartition de cette contribution, le libre consentement des citoyens ou de leurs représentants à l'impôt, la possibilité de demander compte à tout agent public et l'indemnisation juste et préalable à toute expropriation publique.

- Par ailleurs, la Constitution de 1791 "délègue exclusivement au corps législatif les pouvoirs et fonctions : (...) De fixer les dépenses publiques ; d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte." Cette même constitution affirme déjà l'annualité budgétaire, la publicité des dépenses et des recettes dans des comptes détaillés et leur spécialité par nature.

- Avec le Consulat, d'après la constitution de l'an VIII, "le gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres" (art. 45).

• L'importance actuelle des finances publiques

Elle s'explique quantitativement par la croissance des budgets publics et qualitativement par la diversité des domaines concernés par les finances publiques.

- Sur le plan quantitatif, on peut mesurer l'importance des finances publiques en observant l'évolution des charges du budget de la France.

- Du point de vue de leur structure, la croissance des finances publiques s'explique notamment par l'augmentation des missions de service public confiées à l'état et aux diverses personnes publiques. Cette évolution est très sensible depuis les deux conflits mondiaux et la crise des années 30.

2. L'étude juridique des budgets publics

Les finances publiques, pour l'essentiel, sont envisagées ici sous l'angle du droit budgétaire ou de la législation financière.

• Le concept de budget

L'art 4 du décret du 29 déc 1962 sur la comptabilité publique indique, d'une manière synthétique, que "le budget (...) est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics."

Le budget public est parfois envisagé du point de vue de sa présentation formelle. Ainsi, l'art 16 alinéa 1° de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janv 1959 relative aux lois de finances a défini le budget comme "l'ensemble des comptes" de l'État.

• Les fonctions des budgets publics

Par leur montant et leur place dans l'économie, les budgets publics remplissent des fonctions politiques, économiques et sociales évidentes.

- Le budget traduit d'abord un ensemble de choix politique. S'agissant de l'État, les grandes orientations budgétaires sont définies par le gouvernement qui, sauf dans l'hypothèse de la "cohabitation", tient compte des engagements éventuellement pris par le président de la république devant l'opinion. Le gouvernement est chargé de mettre ces choix en pratique dans l'élaboration des projets de lois de finances.

- Le budget traduit surtout une véritable politique économique et sociale, et, de ce point de vue, les idées ont évolué. Dans l'opinion libérale, les finances publiques doivent rester neutres. Toute intervention de la puissance pub dans l'économie fausserait l'équilibre du marché. On sait depuis Keynes que cette vision doit être corrigée.

Le budget est en effet un instrument important de la politique économique de l'État. Ainsi les

dépenses pub, lorsqu'elles financent en priorité des investissements, stimulent l'économie par leur effet multiplicateur sur les investissements.

• **L'autonomie budgétaire** Toutes les personnes morales publiques (État, collectivités territoriales et personnes publiques spécialisées) disposent de l'autonomie budgétaire. L'inverse n'est pas vrai.

Dire que les personnes morales publiques sont budgétairement autonomes, cela signifie que, pour exercer leurs compétences, elles élaborent leur propre budget. Cependant, cette autonomie n'est pas totale. Le droit budgétaire, ainsi que les règles propres à chaque institution publique (ex. : les dépenses obligatoires, la tutelle financière, etc.....). Par ailleurs, l'autonomie budgétaire n'implique pas l'autonomie financière. La plupart des personnes pub, en dehors de État, dépendent financièrement de ressources redistribuées par le budget de État sous forme de subventions et de dotations diverses.

La véritable autonomie financière consisterait à doter les collectivités et organismes publics d'une fiscalité propre. De plus, en ce qui concerne la fiscalité locale proprement dite, les collectivités territoriales n'ont pour l'essentiel qu'un pouvoir limité de fixation des taux d'imposition dans une fourchette prédéterminée par État