

Note de lecture : à propos du droit comparé des finances publiques dans deux manuels récents

Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, coll. « Hypercours », Paris, Dalloz, août 2015, 850 p.

Ramu de Bellecisz, *Le système budgétaire des États-Unis*, coll. « Systèmes cours », Paris, LGDJ, août 2015, 232 p.

Malgré les travaux importants menés au moment de la fondation de la science moderne des finances publiques en France, le droit comparé est peu pratiqué par les financiers contemporains. Hormis les *Finances comparées (États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S.)* du professeur Laufenburger (Sirey, 3<sup>e</sup> éd. 1957) et l'ouvrage dirigé par le doyen Orsoni présentant les finances publiques des États membres de l'Union européenne (*Les finances publiques en Europe*, Economica, 2007), les finances comparées se réduisent dans les manuels les plus courants de la matière à quelques rares mentions, purement illustratives malgré leur fort pouvoir évocateur.

Deux ouvrages récents sortent du lot : un manuel général de finances publiques consacrant une place importante au droit comparé et un ouvrage, à proprement parler de droit budgétaire étranger, qui constitue deux précieux outils pour des comparatistes financiers. Après une rapide présentation de l'important manuel d'Aurélien Baudu, on analysera ses développements de finances publiques comparées avant de présenter l'ouvrage de Ramu de Bellecisz.

\*\*\*

Aurélien Baudu est un jeune maître de conférences. En poste à la Faculté de droit de Lille depuis 2010, il a publié nombre d'études en matière de finances publiques ou de droit fiscal ; il livre ici un maître ouvrage de plus de 800 pages dans la prestigieuse collection HyperCours des éditions Dalloz. Outre de nombreux compléments pédagogiques, exercices et corrigés propres à cette collection, ce *Droit des finances publiques* se compose de deux parties : « Les cadres généraux du droit des finances publiques » (partie décomposée en trois titres : cadres historique, normatif, institutionnel et juridictionnel) et « Le cadre général des droits des finances publiques », partie elle-même composée de trois titres : le droit des finances de l'État ; le droit des finances dans l'État (finances locales et sociales) ; le droit des finances des États consacré à une analyse de droit comparé sur laquelle nous nous étendons *infra*). Glissons une petite critique purement formelle : même si nous sommes personnellement très sensibles à la beauté des titres juridiques qui se répondent, il n'est pas certain que le titre de la deuxième partie soit adéquat. En effet, au vu de l'ampleur des

développements, c'est beaucoup plus qu'un cadre général des droits des finances publiques qui y est traité. Le plan général est somme toute classique mais très fouillé. On remarquera le maintien de la place particulière des finances de l'État, largement développées par rapport aux finances locales et sociales. Les finances de l'Union européenne sont absentes en ce qui concerne leur dimension budgétaire propre mais le cadre européen des budgets nationaux – sujet désormais brûlant et central – est largement, et avec bonheur, analysé.

L'ensemble correspond bien aux nouvelles approches des finances publiques. L'ouvrage se distingue néanmoins par plusieurs aspects. C'est tout d'abord une étude dont la dimension l'apparente à un véritable traité. Les auteurs anciens les plus variés sont largement cités (par ex. M. Hauriou voyant dans les finances publiques « l'élément le plus important de la chose publique », p. 21), les auteurs modernes également à l'occasion de sélections de citations en complément pédagogique. Tout cela témoigne de l'ampleur des lectures et des réflexions de l'auteur qui ne se limite pas à une énième description des normes positives. De façon assez inhabituelle, mais très bien adaptée aux programmes des concours administratifs, le droit fiscal n'est pas absent mais au contraire amplement développé, sous ses aspects théoriques les plus spécialisés comme le droit fiscal international ou l'harmonisation fiscale de l'Union européenne. C'est là un aspect important qui ne soucie pas seulement de préparer à des concours : le droit fiscal fait partie du droit des finances publiques, même si trop souvent les manuels ne traitent sous ce dernier titre que de droit budgétaire et comptable public. Par ses heureux développements, Aurélien Baudu se distingue et redonne au droit fiscal toute sa place dans l'analyse des finances publiques.

Nous terminerons cette trop rapide présentation par le 1<sup>er</sup> chapitre entamant le cadre historique du droit des finances publiques. Notons qu'avec pertinence, qui s'ajoute au souci de bien équilibrer son plan, le chapitre comporte, avant le droit des finances publiques classiques, une première section consacrée au « droit des finances publiques pré-classiques » *i.e.* aux finances de l'Ancien Régime et à celles de la Révolution et de l'Empire. Nous ne saurions trop louer une telle démarche, notamment parce qu'elle révèle toute la fertilité de l'approche comparatiste chère à l'auteur : on ne peut comprendre les finances publiques classiques (celles du XIX<sup>e</sup> siècle à partir de 1815 jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle) qu'en les opposant à l'opacité des finances de l'Ancien Régime. Toutefois, nous ne souscrivons pas complètement au découpage historique des finances publiques retenu par l'auteur, qui fait suivre les finances classiques par les finances modernes situées entre 1914 et 1956 puis, depuis cette date, par les finances contemporaines. Outre le fait que l'entre-deux-guerres soit une période au cours de laquelle les finances modernes en gestation ne sont pas

encore bien théorisées (vient ici à l'esprit l'absurde et impossible retour, après 1929, aux conceptions budgétaires classiques et neutres), c'est surtout cette césure de 1956 qui semble discutable. Aurélien Baudu a raison de mettre en avant deux éléments nouveaux : la constitutionnalisation et l'europanisation des finances publiques à compter de cette date. Toutefois, la distinction classique depuis les travaux de Maurice Duverger entre finances classiques et modernes relevait d'une analyse économique distinguant un budget interventionniste (moderne) d'un budget restreint (classique). Sur ce plan, il semble délicat de ne pas accorder une place particulière (comme base de finances « contemporaines ») à la Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui a remplacé la logique interventionniste « keynésienne » par une logique gestionnaire privilégiant la maîtrise des dépenses publiques. Sans doute faudrait-il coupler plusieurs découpages chronologiques liés aux cadres d'analyse (économique, juridique). C'est une nouvelle démonstration de l'intérêt des analyses comparatistes en cette matière pluridisciplinaire que sont les finances publiques.

\*\*\*

Venons-en à ce qui nous intéresse plus particulièrement ici. Contrairement aux autres manuels de cette matière, Aurélien Baudu a consacré tout un chapitre (le 16<sup>e</sup> et dernier) à une « Approche juridique comparative des systèmes financiers publics contemporains européens ». Un chapitre conséquent puisqu'il s'étend sur plus de soixante pages. Il présente les finances publiques de six pays européens choisis comme les plus représentatifs ou originaux. Il mixe à ce sujet la quadripartition de Gaston Jèze (distinguant les modèles anglais, allemand, français et italien) à la prise en compte des systèmes scandinaves largement pionniers en matière de gouvernance contemporaine des finances publiques (en retenant le système danois). Enfin, il ajoute (par tropisme personnel sans doute car il est hispanophone) le système espagnol qui permet de compléter les systèmes d'Europe du Sud « à mi-chemin entre le système budgétaire allemand et français » (p. 713). C'est équilibré et bien conçu ; il opère une sélection raisonnable pour une comparaison réussie.

Le grand mérite d'Aurélien Baudu est de ne pas se contenter d'une présentation descriptive mais bien de proposer une grille d'analyse comparée de ces finances publiques. C'est aussi sa grande réussite. Cette grille se compose de deux parties : « Une normalisation unificatrice des finances publiques » et « La réception du principe de séparation des pouvoirs ». Malgré les originalités procédurales, comme l'absence d'unité budgétaire au Royaume-Uni, il est incontestable que les pays de l'Union européenne ont fait converger leurs systèmes financiers vers un modèle intégré largement constitutionnalisé. Outre une autonomie locale et sociale

assez variable, ce modèle répartit le pouvoir financier, entre un gouvernement maîtrisant la préparation mais aussi politiquement l'adoption budgétaire (la « décision budgétaire » comme le retient l'auteur) et un parlement largement cantonné, mais renforcé, dans un rôle de contrôle budgétaire. En somme, les mutations contemporaines des finances publiques traduisent une reconfiguration des conceptions classiques du modèle de la démocratie parlementaire que les finances publiques classiques avaient contribué à dessiner. La comparaison des droits budgétaires permet ici de mettre en avant, au-delà de divergences sur plusieurs aspects financiers, une relative unité du droit des finances publiques des pays européens. Et c'est pour cette raison que la place très « classique » accordée aux finances de l'État dans les développements de la deuxième partie de l'ouvrage est révélatrice d'une tension entre la conception classique qui assimile historiquement les Finances publiques au budget de l'État et l'éclatement moderne entre plusieurs budgets publics confiés aux diverses formes de la gouvernance gestionnaire, reléguant ainsi quelque peu le Parlement qui se tenait auparavant au centre d'un État fiscal conçu sur un modèle politique.

\*\*\*

L'ouvrage de Ramu de Bellescize, maître de conférences à Rouen et déjà auteur de nombreux ouvrages, de droit constitutionnel et administratif notamment, est pour sa part une monographie spécialisée sur un système budgétaire étranger : celui des États-Unis d'Amérique. Il est commenté ici car il constitue un prolongement des analyses d'Aurélien Baudu en ce que le système budgétaire américain est un pendant des systèmes budgétaires européens. Il est d'abord l'héritier du système budgétaire anglais. On retrouve ainsi aux États-Unis d'Amérique un vocabulaire, des principes et des procédures semblables à ceux du modèle anglais présenté dans une optique comparatiste par Aurélien Baudu. Ignorant notre principe d'unité, la décision budgétaire fédérale américaine se compose d'une loi d'autorisation et (pour les dépenses discrétionnaires, i.e. les dépenses régaliennes) de plusieurs lois d'appropriation (qui affectent les crédits limitatifs) selon une procédure exigeant un débat quasi permanent entre l'administration présidentielle et le Congrès.

Mais il est des aspects du système américain qui lui sont propres. Celui qui nous semble le plus caractéristique existe depuis quarante ans seulement (Ramu de Bellescize en fait un bel historique synthétique) : le Congrès adopte pendant la préparation du budget une résolution qui lui sert de proposition alternative au projet du Président. Pour rédiger une telle résolution avec tout ce que cela implique de maîtrise financière technique, le Congrès dispose depuis la loi de 1974 d'une Direction parlementaire du Budget (*Congressional Budget Office : CBO*) qui emploie plus de 200

personnes – ce qui représente donc l'équivalent de notre direction du budget. Les membres du Congrès disposent donc de prévisions établies de façon indépendante de l'administration présidentielle et sont ainsi en mesure de contester les analyses du département du Trésor.

L'auteur analyse aussi pour le grand bonheur du lecteur, les crises périodiques menaçant le budget fédéral, crises largement relayées ces dernières années par la presse au-delà des États-Unis d'Amérique. Cela concerne notamment les cas de fermeture des services publics fédéraux (ou *Shutdown*) faute de crédits budgétaires à disposition pour les financer. Comme l'énonce l'introduction de l'ouvrage, l'ordre budgétaire américain est aussi un monde de conflit continu, généralisé et intense. La possibilité pour le Congrès de contraindre l'administration présidentielle à fermer, même temporairement, les services qu'elle dirige démontre que le pouvoir financier, même s'il est âprement discuté, est l'objet de compromis incessants pour assurer le fonctionnement de l'État fédéral. Il se trouve ainsi toujours entre les mains du Capitole. Ou plus exactement, il est politiquement partagé et contesté entre les pouvoirs législatif et exécutif représentant les citoyens américains. Confronter le modèle de parlementarisme financier européen analysé par Aurélien Baudu au cas américain si bien fouillé par Ramu de Bellescize sert de révélateur à la mutation d'un système parlementaire européen paradoxalement largement fondé sur la contestation du pouvoir financier des gouvernements.

Ces deux ouvrages démontrent ainsi de façon complémentaire l'importance de la comparaison juridique pour enrichir l'étude des finances publiques, matière qu'il ne faut pas laisser à un technicisme aride et stérile.

Fabrice BIN