

Note de lecture parue à la *Revue du droit public* n°3 mai-juin 2016 p. 1047 sq.

Jean-Luc ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. Cours, 9^e éd., 2015, 863 pages

Le doyen Jean-Luc Albert vient de faire paraître une nouvelle édition d'un magistral précis de finances publiques, très apprécié, créé par le doyen Saïdj en 1995. L'ouvrage avait déjà connu un sensible développement quand l'auteur s'était adjoint les talents de son collègue Albert. En faisant passer l'ouvrage en 2006, à l'occasion de la 5e édition, de 430 à 721 pages, ces deux maîtres des finances publiques avaient conjugué leurs talents pour réussir ce tour de force de développer un précis déjà complet jusqu'à lui faire atteindre la taille d'une véritable somme. Progressivement l'ouvrage s'est épaissi sans prendre de poids. Après deux éditions communes, le doyen Saïdj devenu émérite a laissé au doyen Albert le soin de poursuivre son œuvre en se contentant de collaborer aux 7e et 8e éditions. Cette 9e édition marque donc un tournant : même si elle est bien évidemment l'héritière du sillon tracé par le doyen Saïdj, sa conception est entièrement de la main du doyen Albert.

Ce classique devient à chaque édition plus monumental et atteint presque les dimensions d'un véritable traité, hormis qu'il n'en a pas le titre. La pâte personnelle du doyen Albert est désormais d'autant plus sensible que ce dernier a procédé à un profond remaniement. Celui-ci constitue d'ailleurs l'innovation majeure de cette édition qu'il convient de commenter plus en détail. Pour bien en mesurer la portée, rappelons que l'édition précédente était structurée autour de cinq parties : une présentation générale substantielle de plus de 310 pages (détaillant les aspects institutionnels de la matière, les règles générales – aussi bien budgétaires que comptables et fiscales – et les opérations ainsi que les contrôles) puis quatre parties consacrées respectivement aux finances de l'État, partie centrale de 180 pages, aux finances des collectivités locales, partie un peu plus réduite avec tout de même près de 130 pages, aux finances sociales puis aux finances de l'Union européenne, parties tout de même substantielles avec une centaine de pages chacune. L'importance des développements faisait déjà de cet ouvrage une référence ; une mine de renseignements qu'on ne trouvait que plus difficilement ailleurs et très rarement avec une telle ampleur.

Désormais, les Finances publiques du doyen Albert sont structurées en deux grandes parties : une présentation générale des finances publiques et une seconde partie consacrée aux « finances publiques françaises ». Un mot tout d'abord sur cette structure : elle reprend une distinction très développée par ailleurs (cf. pour le droit fiscal le beau manuel des professeurs Bienvenu et Lambert aux Puf). Il s'agit très pertinemment de distinguer ce qui structure la matière (les grands principes en quelque sorte), ce qui est relativement stable, les « lignes de force » donc, et, l'ensemble des aspects techniques soumettant les régimes juridiques relevant de la discipline à des changements plus fréquents. C'est une démarche indispensable en finances publiques car les étudiants se sentent souvent noyés par l'ensemble des règles techniques dont ils ne saisissent pas toujours les passionnants enjeux. Notons tout de même que cette démarche est bien plus aisée à mener dans un ouvrage spécialisé en droit fiscal, en droit budgétaire ou en comptabilité publique. D'ailleurs, on la retrouve dans la seconde partie elle-même qui débute par le « gouvernement général » des finances publiques.

Venons-en à la structure de la première partie. Elle est composée de quatre chapitres consacrés respectivement au pouvoir financier, aux politiques financières, à l'environnement européen et à l'environnement international des finances publiques. Le premier chapitre réunit les institutions et les principes financiers auparavant éclatés au sein de la première partie de l'édition précédente de l'ouvrage. C'est sans doute là le cœur de la matière, exposé peut-être de façon plus dynamique autour des liens unissant la problématique du détenteur de l'autorité financière, celle des principes structurant la matière et enfin celle de la « matérialisation » institutionnelle et opératoire de l'État financier – « l'État fiscal » – par le « Trésor public ». Le deuxième chapitre reprend les excellents développements du chapitre IV de l'ancienne édition, autour d'une analyse économique et statistique desdites opérations : théories économiques des finances publiques, dépenses et loi de Wagner, poids et composition des recettes publiques, enfin le problème brûlant des déséquilibres et de la dette. Si ce chapitre n'est pas nouveau, il avait déjà le mérite de redonner une place importante aux questions d'endettement, omniprésentes dans les manuels en raison de la pression de l'actualité. La place de l'analyse de cette dette publique avait partiellement régressé par rapport aux ouvrages du début du XXe siècle qui avaient fondé la matière (Jèze notamment). Les études très détaillées de cette problématique redevenue centrale restent rares (une exception : l'ouvrage non conventionnel de R. Pellet paru en 2014 aux Puf, intitulé « Droit public financier » et largement consacré à la monnaie et à la dette publique). Chez les doyens Saïdj et Albert, l'étude de cette dette s'articule entre ce chapitre plus économique de la première partie et les développements spécifiques à l'État français dédiés aux ressources de trésorerie et donc aux opérations d'emprunt (dans la seconde partie). L'aspect le plus innovant de cette première partie réside donc dans les chapitres 3 et 4 voués à l'environnement international et européen des finances publiques, ou plutôt, pour reprendre leur ordre, à l'environnement européen et international. Cette hiérarchie implicite s'explique sans doute parce que l'environnement international « complète et renforce » (p. 7) la dimension européenne des finances publiques. On aurait pu penser à une démarche inverse : intégrer l'environnement européen dans l'environnement international en soulignant sa très grande spécificité (l'auteur utilisant à nouveau, comme dans les éditions précédentes un terme qui fâche en parlant de supranationalité). Cependant, sur le plan de la pertinence, le choix se justifie pleinement en raison du caractère désormais fondamental et historiquement inédit de l'encadrement européen des finances des États membres. On soutiendra néanmoins que les deux chapitres auraient pu être réunis en un seul d'égale importance. Il faut terminer l'analyse de cette première partie par ce qui en constitue sans doute sa principale innovation sur le fond : des développements inédits consacrés aux finances des organisations internationales. L'édition précédente ne comptait que deux pages consacrées en passant à cette question. Ce sont désormais plus de dix pages qui détaillent le financement des organisations internationales. Cela mérite d'être souligné car, à notre connaissance, c'est le seul manuel de finances publiques s'intéressant à cette dimension (y compris, par les ouvrages consacrés aux institutions internationales qui généralement évitent ce problème). Les Finances publiques du doyen Albert réussissent donc à chaque édition à être encore plus complètes.

En ce qui concerne la seconde partie consacrée aux finances françaises, la restructuration implique beaucoup plus de prises de position doctrinales qu'il n'y paraît. L'ancien plan de déclinaison thématique, commun à beaucoup d'ouvrages, résultait semble-t-il (c'est un essai d'interprétation) d'une approche qui, historiquement, résumait les finances publiques aux finances de l'État. Mais on sait désormais qu'une telle réduction n'est plus possible (cf. G. Orsoni, « Les finances publiques sont-

elles encore les finances de l'État ? », Mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, p. 631). Bon an, mal an, au fil de l'élargissement des programmes aux concours publics, les manuels ont ainsi ajouté un chapitre consacré aux finances locales (sujet le plus présent dans le passé) puis aux finances sociales et/ou aux finances de l'Union européenne. Le doyen Albert s'est résolu à tirer les conséquences doctrinales de ce bouleversement (car c'en est un) de la matière : si les finances de l'État ont toujours une place primordiale, elles ne sont plus que des finances publiques parmi d'autres. L'approche consolidée des finances publiques nationales depuis le traité de Maastricht y a bien évidemment contribué mais surtout, la reconnaissance institutionnelle des finances sociales (dont on sait qu'elle dépasse en ampleur les finances de l'État) comme finances publiques a achevé le processus. Le 1er chapitre de cette seconde partie, consacré au « gouvernement général » des finances publiques, englobant les finances de l'État avec les autres, démontre ce réalignement. Cette apparente banalisation des finances de l'État ne peut se traduire comme une relégation. Les développements comptent toujours près de 180 pages et plusieurs analyses très poussées continuent de faire de ce précis le plus complet disponible. Ainsi, d'importants développements sont dédiés aux opérateurs de l'État. C'est l'occasion de traiter en plus de cinq pages les finances des universités, sujet qui intéressera bien évidemment grandement les universitaires et leurs étudiants. L'ouvrage comprend des développements conséquents, bien que synthétiques, consacrés aux règles fiscales (première partie) et aux principaux éléments du système fiscal (dans la seconde partie dans chaque chapitre consacré respectivement aux finances de l'État, aux finances locales et aux finances sociales, à propos notamment de la CSG). C'était déjà le cas dans les précédentes éditions et cela suffit à couvrir sur ce point les nouveaux programmes des concours de la fonction publique (pour celui de l'ENA, cf. le dossier de la RGFP, n° 7/8 2015, p. 3 q.).

Concernant les méthodes d'analyse utilisées par l'auteur, on retrouve un ensemble d'exposés très complets des différentes questions, mais ces Finances publiques se gardent bien de limiter le propos à de la description. Il faut remarquer, comme dans les éditions antérieures, une démarche comparative revendiquée (dès la 4e de couverture). Elle est peut-être plutôt présente en matière fiscale mais elle n'est pas absente des développements plus proprement budgétaires, par exemple à propos du pouvoir financier au début de l'ouvrage. À propos de l'Union économique et monétaire comme origine de l'encadrement européen des finances publiques nationales, cette nouvelle édition comporte des développements supplémentaires et bienvenus sur l'histoire des unions monétaires. Il ne s'agit pas de comparatisme géographique, mais n'oublions pas que sa version historique a été la première forme de comparatisme juridique. Quoi qu'il en soit, ces différents éclairages comparatistes restent certes limités dans leur démarche (pour une analyse de droit comparé en finances publiques, cf. le dernier chapitre du manuel récent d'Aurélien Baudu publié chez le même éditeur, collection HyperCours, en 2015) mais pertinents et, même, indispensables en ces temps de gouvernance généralisée selon des cadres de référence mondiaux. Pour rester sur le sujet de l'encadrement européen, il y a fort à parier que la très belle synthèse du doyen Albert sera l'objet d'approfondissements dans une prochaine édition. La dizaine de pages d'analyse serrée qui y est consacrée ne suffira sans doute plus pour traiter d'une question qui constitue, à n'en pas douter, le cœur des problématiques futures de la matière. La place respective du Conseil et de la Commission dans la mise en œuvre des procédures de contrôle et de sanctions désormais foisonnantes, mériterait sans doute de plus amples développements, en réponse à la « prépondérance traditionnelle du Parlement » qui ouvre ce beau manuel. Quant à s'interroger sur un « fédéralisme

financier » à propos de la France (p. 33 sq.), ne faudrait-il pas prolonger la réflexion à propos de l'Union européenne ?

Enfin, toujours à propos de l'analyse doctrinale contenue dans ce maître ouvrage, il faut remarquer, entre les lignes, l'usage important de guillemets. Cela correspond certes d'abord à des citations ou à des expressions ou métaphores parfois un petit peu osées (« valse-hésitation », « gonflement », « armes lourdes »). Mais c'est aussi le cas pour de très nombreuses citations des textes et surtout des expressions et formules officielles. Cela n'est pas anodin car plutôt que de noyer ses lecteurs dans la reprise de la doctrine institutionnelle, le doyen Albert fait le choix de bien distinguer les expressions qui, pour être couramment employées par les spécialistes de finances publiques, méritent quand même une interrogation critique continue quant à leur sens et à leur portée. Peut-être faut-il y voir un reflet de l'esprit bien connu de l'auteur ? En tout cas, en nous obligeant par une utilisation soutenue de ces outils syntaxiques à nous arrêter sur certains termes, il favorise une démarche intellectuelle critique qui fait trop souvent défaut quand on entend, par exemple lors des examens, la reprise mot à mot et sans distance d'un vocabulaire budgétaire imprécis empreint de management d'entreprise. Cette démarche oppose une résistance bienvenue à une sorte de « laisser-aller » des juristes (l'auteur de ces lignes y compris) reprenant trop souvent le discours officiel comme s'il était vérité d'évidence. L'exemple le plus fameux concerne sans doute la doctrine administrative fiscale : combien de fascicules de vulgarisation, de conclusions d'avocat, etc. en reprennent les termes sans oser, ou penser, les critiquer, en interroger le sens ou les interprétations ? En droit budgétaire, toute la doctrine « lolfienne » autour des concepts de « performance publique », de « budget de résultats », etc., mérite ainsi un travail d'analyse des idées (cf. J.-F. Boudet, La « grammaire lolfienne », RFDA 2015, p. 1215 sq.). On le voit, un peu à l'image de son auteur, sous des abords conventionnels, ce manuel de finances publiques enrichit la connaissance et provoque, non pas la controverse, mais la réflexion. Il ne se résume donc pas à un simple « cours » comme le laisse penser le nom de la collection éditoriale, mais à un véritable traité de finances publiques.

Le lecteur aura donc compris que nous sommes conquis par cette nouvelle édition qui ne fait que renforcer la très grande estime en laquelle nous tenons les auteurs de ce magnifique ouvrage, d'apparence sobre mais renfermant des trésors d'érudition.

Fabrice Bin