

J.-C. Martinez

P. di Malta

**DROIT
BUDGÉTAIRE**

D

958

itec
DROIT

PRÉSENTATION

Le droit budgétaire a changé. Dans ses chiffres et son intérêt.

Les chiffres sont connus. Le budget de la France était de 700 millions en 1782. Il dépassait 700 milliards de francs en 1982. Mille fois plus en deux siècles ! l'évolution ne surprend d'ailleurs même pas. Pour deux raisons. Tous les pays d'abord la connaissent. Ainsi, aux États-Unis par exemple, en moins de temps, de 1900 à 1979, le budget a lui aussi subi la même multiplication magique. De 500 millions à 500 milliards de dollars. Ensuite, la France socialisante n'est plus celle de la Restauration qui s'étonnait d'un budget d'un milliard. Tout juste prépare-t-elle ses comptes du proche avenir. Les comptes des mille et un milliards !

Même l'ordre de grandeur du déficit a changé. Après les efforts d'équilibre de la République gaullienne, 1982 a marqué ici le retour aux sources. Aux sources de la légalité républicaine. Celle de la République des déficits. La IV^e République aux mille milliards d'anciens francs de découvert. Dorénavant, il est vrai on fait mieux. Dix fois mieux ! Dix mille milliards d'anciens francs de découvert en 1982. Plus de onze mille milliards en 1983. Ce n'est même plus un chiffre mystique ! Tout au plus un problème technique.

A ce niveau des grands nombres, l'intérêt du droit budgétaire va de soi. Il cesse d'être un domaine pointu pour devenir un terrain très pentu. Celui où glissent les finances. Les finances de la France. On ne peut plus alors étudier aujourd'hui le droit budgétaire comme au temps de la splendeur des classiques et de la modestie des budgets. Énoncer des principes, citer des textes et se transmettre des vieilleries ne suffit plus. Pour le nouvel ordre budgétaire français, il faut une nouvelle approche. Une approche complète.

Lorsqu'en effet, presque la moitié de la production d'un pays transite par les budgets publics, le droit qui les régit cesse d'être technique. Pour devenir politique. Autrement dit, la collectivisation progressive de l'économie change la nature du droit budgétaire. D'un droit de simple gestion, il devient moyen de mutations. Sinon d'agression.

Mais ce sont aussi l'objet et les techniques de ce droit qui changent.

L'objet s'élargit. Au même rythme que l'État. Il se démultiplie. Au train du régional et du local. Il s'internationalise enfin. Dans la famille des Nations-Unies ou des institutions européennes.

Quant aux techniques budgétaires, le changement y est quasiment tout un programme. Comme les budgets du même nom. Mais ce n'est pas là la seule nouveauté. Elle n'est même qu'une résultante. De la rationalisation des choix budgétaires. Et là aussi, au monde des sigles budgétaires, les changements vont vite. La R.C.B. aujourd'hui, comme le P.P.B.S. hier, cède déjà l'actualité au B.B.Z. Ce Budget base zéro, dont les hasards de la phonétique soulignent sa jeunesse technique.

Autant dire que plusieurs évolutions empêchent le droit budgétaire contemporain de se réduire à un carré. Le dernier. Celui que dessinaient les quatre saints principes en t : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. Sur ce terrain des représentations géométriques, le droit budgétaire d'aujourd'hui tient moins dans un carré que dans un cercle... Et un cercle vicieux. Vicieux comme l'accroissement permanent des dépenses et l'esoufflement qui vient des recettes.

C'est d'ailleurs là que se situe l'essentiel de la nouveauté pour l'étude du droit budgétaire. Ce droit concerne un domaine qui voit venir ses limites. Après le « big bang » de l'interventionnisme économique, social et culturel, l'univers budgétaire s'est accru jusqu'aux extrêmes frontières de *l'État de la démesure*. Cet État peut encore s'accroître en certains pays. La France de la décennie 80 en offre l'exemple. Avec son coût, *le coût de l'État permanent*. Mais d'autres pays ont recherché, sinon déjà amorcé, le retrait. Les États-Unis de Monsieur Reagan. Maintenant et plus ou moins heureusement.

De cette dialectique, entre un univers budgétaire, qui se veut en perpétuelle expansion, et les contraintes socio-économiques qui appellent peut-être la contraction, naît un intérêt. L'intérêt pour le droit budgétaire nouveau. Au confluent de ces deux oppositions : plus d'État ou moins d'État ?

Ce conflit entre l'égalité, qui exige des masses budgétaires toujours croissantes, et la liberté, qui se méfie de l'augmentation des moyens donnés à l'État, dessine la toile de fond où s'inscrivent des ombres normatives. Celles qui font le droit budgétaire.

Tout l'objet du livre que je présente ici, sur les Finances de la France, se ramène à cela ! Rendre compte de ce jeu d'ombres, sans perdre de vue le jeu du réel. Aussi, les documents et les tableaux y sont nombreux. Ils cherchent à faire vivre ces finances et le droit qui les permet. Ils cherchent le relief et l'animation des chiffres et des règles. Pour cette recherche, Monsieur Di Malta a bien voulu me prêter son concours technique en se chargeant, pour l'essentiel, de la plupart des développements concernant la présentation matérielle des lois de finances et leur exécution. Je l'en remercie et je livre l'ouvrage.

Jean-Claude MARTINEZ
Le Puits, 23 février 1982

SOMMAIRE

- Titre introductif. — Définition et sources du droit budgétaire
Chapitre I. — Définition du droit budgétaire.
Chapitre II. — Sources du droit budgétaire.

Première partie

L'élaboration de la loi de finances

- Titre I. — Préparation administrative du projet de loi de finances.
Chapitre I. — Techniques de préparation.
Chapitre II. — Procédure de préparation.
- Titre II. — Adoption parlementaire de la loi de finances
Chapitre I. — La procédure d'adoption : la discussion budgétaire et ses limites.
Chapitre II. — La portée de l'adoption : l'autorisation budgétaire et ses limites.

Deuxième partie

La présentation de la loi de finances

- Titre I. — Présentation formelle : les structures budgétaires
Chapitre I. — Principes régissant la présentation.
Chapitre II. — Structures enserrant la présentation.
- Titre II. — Présentation matérielle : les matières budgétaires.
Chapitre I. — Les dépenses.
Chapitre II. — Les recettes

Troisième partie

L'exécution de la loi de finances

- Titre I. — Moyens de l'exécution.
Chapitre I. — Les moyens comptables.
Chapitre II. — Les moyens financiers.
- Titre II. — Contrôle de l'exécution.
Chapitre I. — Contrôles exercés par des organes administratifs.
Chapitre II. — Contrôles exercés par des organes juridictionnels.
Chapitre III. — Contrôles exercés par le parlement.

Résumé

L'État a des dépenses et des ressources pour les couvrir. Les unes et les autres figurent dans le Budget de l'État établi et géré selon les règles du droit budgétaire.

Les ressources publiques proviennent pour l'essentiel des impôts et taxes soumis au droit fiscal auquel est consacrée la deuxième partie de cet ensemble.

Ainsi l'enseignement relatif aux Finances publiques de l'État est réparti à l'intérieur de cette collection en deux volumes autonomes : **DROIT BUDGÉTAIRE** qui en trace le cadre, **DROIT FISCAL CONTEMPORAIN** qui en expose les moyens.