

Jean-François Boudet, *Fiches de finances publiques. Finances publiques de l'Etat * Finances locales * Finances sociales * Finances européennes*, Paris Ellipses, 2^e éd., 2015, 597 pages

Jean-François Boudet est maître de conférences à la Faculté de Droit de l'Université Paris V Descartes depuis 2006. Il a publié, outre sa thèse consacrée à la Caisse des dépôts et consignations, plusieurs ouvrages (dont *Institutions financières publiques*, Bruylant, 2013) et études remarquables (cf. notamment sa très récente analyse de « la grammaire lolfienne », *RFDA*, 2015, p. 1215 ou son brillant « Essai sur le défaut souverain », *Revue internationale de droit économique*, 2015, p. 373). Bref, c'est un des universitaires spécialistes de finances publiques qui contribuent actuellement le plus à la matière. Plusieurs de ses publications ont un but prioritairement didactique comme l'ouvrage dont il est question ici. Ces fiches de finances publiques avaient été publiées pour la première fois en 2010. La matière a quelque peu évolué depuis et méritait cette nouvelle édition. Il ne s'agit pas pour autant d'un simple rafraîchissement. C'est à une refonte totale de l'ouvrage que l'auteur a procédé ; et il y a ajouté d'importants développements. Cette nouvelle édition parue en octobre 2015 représente presque le double de la première édition (qui ne comptait « que » 301 pages).

Cette transformation substantielle explique que le court avertissement qui figurait dans la première édition ait disparu. Il défendait pourtant l'intérêt et l'actualité d'une matière complexe, « passionnante et interactive ». Il ne s'agit certes plus d'un manuel « synthétique par sa forme » (encore que ; nous y reviendrons) mais on peut légitimement penser que l'ambition initiale est bien toujours présente : l'ouvrage est « destiné à tous ceux qui souhaitent pouvoir saisir la substance du droit des finances publiques ». Cet ouvrage très pédagogique obéissant à tous les canons actuels contribue en effet à présenter une analyse substantielle des finances publiques. Il mérite à ce double titre d'être présenté.

L'esprit de cette collection « fiches de » des éditions Ellipses est simple et pratique : offrir aux étudiants de licence et aux candidats aux concours de la fonction publique une présentation de la matière formellement utilisable pour le travail de préparation intense – il ne faut pas se leurrer – nécessaire pour les examens et épreuves de concours. L'ouvrage est ainsi en adéquation parfaite avec les nouveaux programmes de finances publiques des concours administratifs (il faudrait d'ailleurs se pencher sur l'impact de tels programmes sur la présentation et la conception développées par les auteurs). Ce n'est pas une critique : ces nouveaux programmes (cf. celui de l'ENA : dossier in *RGFP*, n° 7/8 2015, p. 3 sq.) représentent un indéniable apport qualitatif. La totalité de la discipline est traitée (finances publiques de l'État, locales, sociales et européennes) avec une présentation transversale (approche globale, principales données, procédures) permettant de faire apparaître les éléments structurants de la matière. L'esprit de la collection vise à fournir des fiches clefs en main aux étudiants. Elles sont ainsi rédigées selon une présentation très pratique permettant aux novices de repérer les aspects auxquels faire « attention » (titre de nombreux encadrés) ; quelles « remarques » doivent d'être ajoutées aux développements ; quels « exemples » méritent d'être retenus. Il faut remarquer les nombreux tableaux, très lisibles et pédagogiques. Les développements sont ainsi très structurés, ce qui peut surprendre voire gêner le lecteur habitué à une rédaction plus

« littéraire » (lecteur, sans doute déjà familiarisé avec la matière, qui ne sera donc pas dans l'état d'esprit propre à une préparation et qui aura surtout oublié ce que cela implique de structuration formelle). Mais cela correspond parfaitement à une exigence pratique car l'auteur prend le lecteur par la main. C'est d'ailleurs un excellent remède au vertige saisissant trop souvent ceux qui découvrent les finances publiques. Face à l'indéniable technicité de la matière et à sa complexité (qui ne sont que le reflet de sa richesse), ils se sentent souvent noyés et ont peine à s'orienter.

Cet ouvrage présente donc un aspect pratique mobilisable à court terme mais, en même temps, expose sur plusieurs points une prise de distance, une profondeur d'analyse, une conception personnelle à l'auteur qui sera profitable aux lecteurs à plus long terme.

Cela peut paraître surprenant pour un ouvrage s'apparentant, en apparence seulement, à un de ces mémentos décriés pour leur simplisme et leur insuffisance mais il importe de remarquer (et c'était le cas dès la première édition) que ces fiches ne se réduisent pas à de simples synthèses, quelques utiles qu'elles soient. Elles vont au-delà d'une simple et aride présentation formelle. Mais, et ce sera là notre seul regret, la refonte a provoqué la suppression de l'ancienne fiche n° 30 consacrée aux finances de l'outre-mer (ainsi que de celle qui présentait les réformes des juridictions financières). C'était une originalité bienvenue qui n'est certes pas requise par les programmes des concours, mais passons. Ce qui est frappant dans ces fiches, c'est que l'auteur fasse bénéficier son lecteur des apports de sa recherche. C'est bien un travail d'enseignant-chercheur.

Ainsi, la refonte a été l'occasion de remplacer la première des fiches. Celle de la précédente édition formait une sorte d'introduction aux quatre groupes de finances répartis selon un critère organique en distinguant finances nationales, finances locales, finances sociales et finances européennes. Ces quatre finances publiques sont bien évidemment toujours distinguées dans la nouvelle édition mais la première fiche présente une analyse plus innovante en opposant les finances publiques aux finances privées (ce qui est classique) et aux finances religieuses (ce qui l'est moins). Cette tripartition peut paraître peu orthodoxe mais ce serait une erreur. Que le lecteur ne pense pas que je prêche pour ma paroisse. Il n'en est rien : Jean-François Boudet a tout simplement tiré les leçons des mutations récentes qui affectent les lisières de la matière. On en veut pour preuve plusieurs études sur cette question parues ces dernières années (par exemple, outre les articles récurrents maintenant dans les revues de droit bancaire : G. Affaki, La chari'a en dehors des terres d'Islam : essai sur la réception de la finance islamique en France, RIDC, 2014-3, p. 755 ; M. Benchenane et X. Cabannes, La finance islamique et les personnes publiques : quelles perspectives ?, RFFP n° 105, 2009, p. 191). D'ailleurs l'auteur a lui-même travaillé sur cet aspect de la matière (cf. sa contribution consacrée aux « finances catholiques » dans les Mélanges Machelon, LexisNexis, oct. 2015 et « États et religions en Europe – perspectives financières », RIDC, 2005-4, p. 993). Cette nouvelle tripartition apporte selon nous un éclairage pertinent à notre matière. Tout d'abord parce que la réduction des finances religieuses à l'une ou l'autre de l'alternative traditionnelle est contestable. Ensuite parce que la pratique humaine actuelle a replacé les questions religieuses dans le débat public (ce que l'on peut bien évidemment regretter par ailleurs mais c'est un fait) et que les finances publiques sont peut-être avant tout des finances actuelles : le problème de la conception financière de la société est toujours une problématique immédiate par nature.

On peut observer d'autres aspects d'intégration pédagogique d'une recherche relativement « pointue » : par exemple les développements consacrés aux principales institutions financières publiques (dont la Caisse des dépôts et consignations) ; une nouvelle fiche est consacrée à une problématique toujours plus d'actualité : « Décentralisation et fédéralisme financier », qui fait bien évidemment suite à la publication de l'auteur intitulée « Régionalisme belge et décentralisation française à l'épreuve du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) réformé et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) » (avec E. Beauvironnet-Blot, Revue du droit de l'Union Européenne, 2015 n°2 p. 191). L'encadrement européen des politiques monétaires et budgétaires nationales a par ailleurs désormais une fiche spécifique, distincte de celle consacrée à l'environnement international. Les évolutions puissantes de la matière sur ce sujet depuis 2010 le justifient amplement.

Enfin, ces fiches intègrent, dans leur conception et dans leurs détails plusieurs prises de position doctrinales de l'auteur. Ainsi la formule courante de « Constitution financière » accolée à la LOLF est critiquée (p. 79), le droit d'investigation des parlementaires est considéré comme « en pratique très insuffisant » (p. 520). Les principes budgétaires sont divisés en principe « classiques » et « modernes » (avec des guillemets bienvenus dans la première édition qui ont désormais disparu). Il n'est pas le seul auteur à la faire, mais la démarche, très pertinente, devrait être plus répandue. Il importait de le saluer. Le passage de 48 à 61 fiches s'accompagne d'éclairages parfois pointus comme celui consacré à la « fiabilité des comptes locaux » (p. 513) ou (dans la fiche consacrée à la gestion de fait) l'encadré sur « le régime juridique des recettes dans les contrats publics » (p. 568). Actualité, précision et curiosité témoignent ainsi du grand travail de l'auteur sur la matière, parfaitement maîtrisée et transmise à ses lecteurs.

C'est donc un excellent support pour les étudiants préparant la matière comme pour les enseignants tout en offrant à l'honnête homme une introduction très didactique à une matière fondamentale.

Fabrice Bin