

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Martin Collet, *Finances publiques 2016-2017*, Paris, LGDJ, coll. Précis Domat droit public, 1^e éd., 2016, 530 pages

Les publicistes financiers sont agités depuis quelques années par la question de la mutation de leur discipline. Cette « crise » théorique des finances publiques (répondant sans doute à la mutation de cette matière) s'est notamment manifestée lors du colloque organisé à Bercy en janvier 2015 (dont les actes ont été publiés à la *R.F.Fin. publ.* n°133, 2016 et à la Revue de *Gestion et Finances publiques*, n°1 2016). Un nouvel ancrage de la matière dans le droit (v. R. Hertzog, « Le droit public financier : un conquérant en attente de reconnaissance », *R.F.Fin.publ.* n°133, p.83) est relativisé par la défense de son caractère nécessairement pluridisciplinaire (v. M. Bouvier, « Les ambiguïtés fatales du droit public financier », Éditorial, *R.F.Fin.publ.* n°12, 2013, p. V). Les critiques les plus véhémentes furent formulées par R. Pellet. Après avoir tiré des récents travaux historiques sur la discipline des finances publiques (notamment la magistrale thèse d'A. Bourget, Dalloz, 2012) une étude de « L'enseignement des finances publiques à l'Université. Bilan et propositions de réformes » (cette revue n°4 2013 p. 957), il prôna une réorientation des enseignements en faveur des questions économiques les plus actuelles (v. « Principes pour une refondation », *R.F.Fin.publ.* n°133, p.121). S'ensuivit un ouvrage (*Droit financier public*, Puf, 2014) explicitement présenté comme un complément aux manuels traditionnels. Son sous-titre (« monnaies, banques centrales, dettes publiques ») exposait assez que la matière devait désormais traiter juridiquement des aspects traditionnellement laissés aux spécialistes de l'économie des finances publiques. Le lecteur sera sans doute un peu surpris par cette introduction consacrée aux controverses doctrinales récentes. Elle est cependant nécessaire car l'ouvrage commenté ici doit être mis en perspective pour bien comprendre sa portée. Disons-le sans ambages, il s'agit là d'un manuel qui fera date car il constitue à n'en pas douter le premier d'une nouvelle race d'ouvrages de finances publiques. Cela n'est peut-être pas évident, surtout pour un lecteur novice, car nulle préface ne vient expliciter la démarche de son rédacteur, pas plus que l'introduction.

Après une thèse remarquée en contentieux administratif, le professeur Martin Collet s'est illustré dans les finances publiques et fiscalité, venant ainsi rejoindre les spécialistes de moins en moins nombreux de la matière. Il y a apporté plusieurs contributions dont un manuel de droit fiscal (Puf, 7^e éd. prévue en janvier 2017) qui reprenait clairement la démarche des

professeurs Bienvenu et Lambert (*Droit fiscal*, Puf, 4^e éd. 2010). Par ce nouveau précis de *Finances publiques*, il fait œuvre novatrice en réorientant de façon radicale l'analyse de la discipline.

Cela faisait vingt ans que la belle collection des précis Domat des éditions Montchrestien (désormais LGDJ-lextenso) n'avait plus de titre à jour en finances publiques. En effet, le professeur Joël Molinier avait publié en 1996 la 7^e édition du prestigieux traité de Finances publiques de son maître Paul Marie Gaudemet. M. Collet innove : il ne s'agit pas d'une édition mise à jour de l'ouvrage précédent. Il s'agit tout d'abord bien d'un manuel de finances publiques. Souvent sous ce titre – et il en est de très bons – les développements sont avant tout consacrés au droit budgétaire et aux bases de la comptabilité publique. Certes, le titre de certains le précise clairement comme, par exemple, celui des professeurs Troabas (et Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 5^e éd. 1995), Di Malta et Martinez (*Droit budgétaire*, Litec, 3^e éd. 1999) ou Orsoni (*Science et législation financière. Budgets publics et lois de finances*, Economica, 2005). Le traité Gaudemet-Molinier s'intitulait « Finances publiques » mais s'étendait sur deux volumes et traitait l'ensemble de la matière (« Budget/Trésor puis Fiscalité »). En moins de 500 pages, le professeur Collet réussit le tour de force de traiter de l'ensemble des finances publiques en une synthèse équilibrée ouvrant une large place à l'ensemble des « recettes publiques » (auxquelles est consacré un des quatre titres de l'ouvrage). Le droit budgétaire, traditionnellement central dans les manuels de la spécialité, est cantonné aux derniers développements. C'est tout à fait frappant et nous y reviendrons.

Pour présenter et discuter les nombreuses innovations de ce bel ouvrage, nous nous attacherons tout d'abord à sa structure, novatrice, puis à ses développements, stimulants.

Dans sa structure, le précis du professeur Collet se présente d'abord formellement comme une assez parfaite application du plan en deux parties, cher aux juristes contemporains : après une introduction (comprenant... trois chapitres) deux parties, comprenant chacune deux titres ce qui équilibre assez élégamment l'analyse de l'auteur. Il ne s'agit toutefois pas d'un pur exercice de style puisque chaque titre compte de deux à trois chapitres (et les chapitres eux-mêmes des subdivisions variables), ce qui apparaît indispensable pour s'adapter utilement à la matière traitée dans chaque division. Nous regrettons toutefois l'absence d'une préface ou d'une introduction programmatique explicitant la démarche, originale, de l'auteur et l'absence de bibliographie (à la lecture, elle apparaît très sélective), tous outils scientifiques qui seraient appréciables. Il y a toutefois un index. Il s'agit clairement d'un manuel « programme » qui sera, on l'espère, enrichi au fil des éditions, puisque le titre porte la mention 2016-2017. On peut en déduire que l'éditeur et l'auteur ont programmé une mise à jour annuelle, ce qui peut sembler pertinent dans cette discipline mais ce serait un rythme à notre connaissance inédit.

Venons-en au très original plan choisi par M. Collet. Après une première partie intitulée « Les objectifs macroéconomiques » et composée de deux titres (« L'équilibre monétaire » puis « L'équilibre budgétaire »), la deuxième partie intitulée « La pratique microéconomique », se compose pareillement de deux titres consacrés respectivement aux « recettes » puis aux « dépenses publiques ». Ce qui est marquant c'est bien évidemment la démarche économique structurante choisie par l'auteur. Au-delà de l'intérêt personnel du rédacteur du présent compte-rendu (et de tous ceux ayant une formation économique), cette

approche est pertinente et surtout menée de façon très poussée. Elle est pertinente car Martin Collet a sauté le pas. Plutôt que de consacrer seulement des développements introductifs au cadre européen des finances publiques nationales, cadre conçu par et pour l'union économique et monétaire (UEM), il a décidé d'y structurer son analyse des finances publiques. On ne saurait mieux dire que les finances publiques contemporaines, celles de la « nouvelle gouvernance » sont désormais régies par des théories économiques monétaristes et beaucoup moins par les doctrines politico-constitutionnelles incarnées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il est vrai que ce n'est pas le premier ouvrage à consacrer des développements substantiels aux fondements théoriques économiques du droit des finances publiques. Le manuel des professeurs Bouvier, Esclassan et Lassale (LGDJ, 14^{éd.} 2016) s'était signalé dès l'origine par des développements inhabituels (une centaine de pages) consacrés au cadre international et conceptuel économique des finances publiques. Ici cependant, l'analyse des finances publiques change de dimension en s'intégrant structurellement dans la théorie économique contemporaine. Les analyses du professeur Collet sur la monnaie et la dette publiques dans le cadre de l'UEM sont ensuite logiquement très poussées. Les développements très économiques de la première partie (mais pas seulement économiques : on y retrouve bien évidemment la succession des textes européens et les procédures de surveillance et de sanction des déficits publics excessifs) vont forcément plus loin que les habituelles (et souvent habiles) synthèses. Le professeur Collet s'y appuie sur quelques ouvrages contemporains d'économie judicieusement sélectionnés. Nous avons beaucoup apprécié à cet égard le recours aux pénétrants manuels édités en langue française par les maisons de Boeck (notamment les manuels de P. Krugman) ou Pearson.

Évidemment, cela aboutit à des approches inconnues dans les ouvrages traditionnels. Comme nous l'avons déjà souligné, les grands principes et la procédure budgétaires sont renvoyés en fin d'ouvrage. Ce n'est rien moins qu'un bouleversement mais cela justifie donc encore plus que l'ouvrage s'intitule « finances publiques ». Nous avons néanmoins un regret principal à formuler. Il est certes purement formel mais semble lié à une sorte d'excès dans l'inscription économique de la démarche du professeur Collet. Si la première partie de l'ouvrage relève indubitablement d'une analyse macroéconomique, nous ne sommes pas du tout convaincus que la deuxième partie relève d'une analyse « microéconomique ». Comme le reprend pertinemment l'auteur, la microéconomie « étudie comment les différents acteurs économiques [...] prennent leurs décisions » (p. 110). Nous ajouterions que le cadre privilégié de cette analyse c'est le marché et qu'elle étudie d'abord des choix individuels. Martin Collet en déduit que l'État étant également un acteur économique (c'est indubitable), ses décisions relatives aux recettes et aux dépenses publiques « au niveau de la pratique quotidienne des acteurs publics » relèvent de la « pratique microéconomique ». Le problème est que la deuxième partie ne présente pas une analyse microéconomique de chaque opération de recettes ou de dépenses, ce que font les économistes qui étudient le rôle de l'État sur un marché (comme celui du travail, ou celui des travaux publics avec les interactions qui en résultent entre l'État et ses partenaires de marché) ou l'impact de la fiscalité sur le comportement individuel des agents économiques que sont les contribuables. L'analyse des recettes (ou plutôt des moyens de financement : impôt mais aussi emprunt) ou des dépenses, intéressante par ailleurs, constitue en réalité une approche globale de ces questions qui, à notre sens relèverait encore de la macroéconomie. En réalité, il nous semble que le plus simple et le plus

pertinent serait d'intituler cette deuxième partie « la pratique juridique ». Cela refléterait sans doute mieux le contenu réel des développements.

Nous soulèverons une dernière difficulté liée au plan. L'introduction présente la matière en trois chapitres sous la forme de son objet (la gestion publique de l'argent), ses acteurs (administrations, organe de gestion que sont ordonnateurs et comptables publics, puis organes de contrôle) et ses outils (budgets, décisions de gestion et opérations comptables). Cette démarche est évidemment bienvenue et intéressante mais ainsi la comptabilité publique apparaît, sous une forme détaillée, très tôt (plus que dans la démarche plus traditionnelle suivant les quatre temps alternés du baron Louis). L'avantage est de mettre rapidement l'accent sur la question des modalités concrètes de gestion financière, ce qui est central dans les finances publiques contemporaines issues de la Loi organique du 1^{er} août 2001 et sa démarche de performance gestionnaire, mais cela comporte un inconvénient pédagogique. Le lecteur non averti (nous pensons bien évidemment aux étudiants de 2^e année de licence de Paris) est amené très rapidement (dès la page 55 !) à assimiler la notion de gestion de fait (dont nous ne nions ni l'utilité ni l'intérêt), ce qui peut paraître assez aride. Par contre, cette démarche sera très appréciée des spécialistes qui tiennent ainsi là, avec cet ouvrage, un véritable et profond essai sur les finances publiques actuelles.

Venons-en maintenant à la présentation de quelques caractéristiques des analyses menées par le professeur Collet.

Au fond, la première manifestation de la démarche novatrice du professeur Collet frappe le lecteur dès la première page de l'introduction (p. 15). On se souvient que le beau manuel Gaudemet-Molinier comprenait en première partie toute une étude des finances publiques sous l'angle historique, économique, politique, administrative des deniers publics. Ici au contraire, l'auteur tout adopte de suite le vocable plus moderne d'argent public. À l'image des textes qui ont progressivement abandonné la mention des deniers publics, ce choix traduit la mutation opérée également par la doctrine.

Comme cela a été souligné précédemment, au regard de la structure démonstrative, les analyses économiques sont très poussées par rapport aux ouvrages juridiques traditionnels de finances publiques. Cela a pour effet de placer Martin Collet « mécaniquement » (puisqu'il ne le revendique pas) parmi ceux qui défendent une approche toujours pluridisciplinaire de la matière. Pourtant, au vu de la spécialité administrativiste originelle de l'auteur, on pouvait s'attendre à ce qu'il choisisse plutôt une juridisation poussée du « droit financier public ». La démarche ne manque pas d'attrait pour les juristes et a déjà donné lieu à de remarquables ouvrages (nous pensons par exemple au manuel du doyen Albert, commenté à cette revue 2016 n°3, ou à celui d'Aurélien Baudu, qui se distingue notamment par des analyses très poussées en droit comparé). Il n'en est donc rien ici.

Le tropisme administrativiste de l'auteur (néanmoins bienvenu car le droit des finances publiques est largement un droit administratif spécialisé quoique particulier) se limite ainsi à quelques développements, notamment ceux sur les juridictions administratives (p. 79), la portée juridique des autorisations budgétaires (pp.82-83) ou sur les condamnations pécuniaires comme dépenses obligatoires des budgets publics (pp. 387-388). C'est aussi le cas des passages consacrés à la légalité administrative avec contentieux des actes réglementaires d'exécution de la loi de finances (p. 484). Au §685 les développements sont en leurs termes identiques (ce contentieux est « inexistant ») à ceux de S. Damarey dans son article à la *R. F.*

Fin. publ. n°70, 2000, mentionné note 9 p. 484 ; termes que l'on retrouve aussi chez E. Oliva (*Finances publiques*, Sirey, 3^e éd., p. 379 : « pratiquement inexistant ») mais pas dans tous les ouvrages classiques. Le manuel précité des professeurs Bouvier, Esclassan et Lassale renvoie simplement en note 8, p. 324-325 de la 13^e éd., à la jurisprudence Garnier du 4 nov. 1959 du CE. Sans être unique, ce commentaire est donc assez original. M. Collet, comme les autres auteurs précités, renoue d'ailleurs avec les cours publiés par Duverger (*Finances publiques*, 1968, p. 316) ou Vedel (*Cours de législation financière*, 1956-1957, p. 136) comme le souligne P. Amselek dans son étude classique consacrée à cette question (« Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Rev. adm.*, 1970, p. 653). On notera que dans sa dernière édition, Duverger ne mentionne plus ce contentieux administratif. Peut-être faut-il chercher l'explication de cette omission de la plupart des manuels traditionnels dans le caractère très réduit de ce contentieux. Au fond, si on y réfléchit, cela n'est que la manifestation d'un phénomène politique (le partage du pouvoir financier entre le Gouvernement et le Parlement au niveau de la répartition des crédits), qui dépasse largement les enjeux du contentieux de légalité administrative. Le silence habituel ne traduit que l'importance pratique du premier phénomène pour comprendre les finances publiques, et donc ici, une limite de l'enfermement de la discipline dans le droit public plus « habituel ».

La particularité du précis de Martin Collet s'observe également dans le choix et l'usage des références bibliographiques. Comme cela a été déjà souligné, ceux-ci sont très sélectifs. On pourrait regretter les précieuses « lectures recommandées » en tête de chaque chapitre complétées par une solide bibliographie dans la 7^e édition du traité des professeurs Gaudemet et Molinier. Mais il s'agissait d'un ouvrage de maturité et nous gageons que le professeur Collet développera cet aspect dans les prochaines éditions. D'autant, comme cela a déjà été souligné à propos des ouvrages économiques, que les choix de référence sont très sûrs. L'auteur s'appuie généralement sur des ouvrages parmi les plus récents, notamment en ce qui concerne les thèses (par exemple, à propos du système monétaire européen, celles des professeurs Adalid et Martucci, toutes deux publiées par Bruylant en 2015 – la seconde étant mentionnée à sa date de soutenance à Paris 1, 2007). On relèvera certes celle de Mausart de 1946 (p. 23) – mais il s'agit d'une étude historique – et peut-être plus surprenant celle de Boehler de 1981 (p. 46) sur les ordonnateurs et les comptables alors que des travaux plus récents ont largement renouvelé le sujet. Certes, la thèse de S. Thébaud est mentionnée à la page suivante. Classiquement, les rapports et documents officiels (annexés aux projets de loi de finances notamment) sont largement cités, notamment pour les références chiffrées. Les ouvrages de finances publiques le sont souvent aussi pour les faits historiques ou des chiffres, aussi pour des développements plus importants (v. les ouvrages de R. Pellet, pp. 43, 127, 166, 167 ou 208, de J.-L. Albert, pp.49, 98, 408, 424, 464, celui d'A. Baudu p. 489, Gaudemet et Molinier, pp.429 ou 455). Trotabas est cité p. 305 à propos des emprunts finançant des dépenses de fonctionnement faisant peser sur les générations futures le coût des dépenses « d'utilité présente ». Encore est-ce son précis de 1929. Nous n'avons certes pas trouvé la formule dans la dernière édition publiée en 1995 par J.-M. Cotteret. L'ouvrage de référence de P. Amselek (*Le budget de l'État...*, 1966) est reproduit pour plusieurs de ses formules (pp. 86, 419, 421, 426, 439), ainsi que de longues analyses de Jèze et Boucard p. 217. Au terme d'une lecture peut-être insuffisamment attentive, nous n'avons remarqué que deux référencements peu assurés. La mention de la loi de Wagner s'appuie sur *Les fondements de l'économie*

politique, Giard et Brière, 1901 « tome 1 » alors que ce serait plutôt le tome 3 comme le précise le manuel Bouvier-Esclassan-Lassale. Il y avait sinon son *Traité de la science des finances* mentionné par G. Orsoni et par Gaudemet-Molinier (éd. fr. de 1909, p. 74). Ensuite, p. 26, M. Collet assimile en gros Révision générale des politiques publiques et Modernisation de l'action publique en renvoyant notamment, en note 26, à un article de M. Le Clainche. Or, celui-ci défend très fermement une distinction des deux. Par ailleurs, cette politique élégante de références choisies a cependant quelques limites. S'il est compréhensible qu'un directeur fasse mention d'une thèse dirigée, sur la question de niches fiscales, celle d'E. Pichet (Paris II, 2015), ne donne qu'une vision partielle du phénomène (pp.273, 276). On peut par exemple se référer à la thèse du professeur canadien L. Godbout, publiée en 2006 (Economica). Il est vrai que, s'il ne partage visiblement pas toutes les analyses de son élève, M. Collet plaide avant tout comme lui pour une remise en cause de la notion de niche fiscale. Le choix du terme de « niches » plutôt que celui, plus classique, de « dépenses » est à ce sujet significatif (les deux apparaissent toutefois à l'index et la première mention, p. 256, est quand même celle de « dépense fiscale »).

Ce dernier point témoigne d'un autre aspect des analyses du professeur Collet. Il adopte souvent une démarche critique que nous estimons très bienvenue. Il n'hésite ainsi pas à citer les formules et analyses acerbes de P. Krugman (pp. 329-330) raillant les agences de notation ayant dégradé la France pour s'être comportée de façon responsable (par contre il semble faire erreur en traduisant « fiscally » par « fiscalement » alors que cela signifie « budgétairement) ou celle de D. Simon à propos de la règle d'or « en caoutchouc » (p. 242). Il cite le savoureux témoignage de G. Abeille (*La Tribune, 1^e oct. 2010*) sur l'absence totale de fondement scientifique au choix des 3% du PIB pour plafonner le déficit public. À propos des relations entre la comptabilité publique et la comptabilité privée, le phénomène d'imitation n'est pas à sens unique et les travaux du CHEFF ont montré qu'historiquement c'est la comptabilité privée qui s'est inspirée de la comptabilité publique (note 119, p. 108). M. Collet adopte également (v. note 91 p. 239 et les références qu'il y mentionne) une intéressante analyse critique du terme de « gouvernance » comme alternative à un véritable gouvernement intégré politiquement de la zone euro (v. également p. 253 en conclusion de la première partie). Autre critique constante dans son analyse de la zone euro : « le droit européen est tout sauf neutre. Il repose sur une vision du monde, sur des choix de société, sur des valeurs partagées par ses promoteurs. Or, ces valeurs sont – par définition – susceptibles d'être discutées voire contestées. De même l'efficacité pratique des normes juridiques adoptées au nom de ces valeurs mérite d'être évaluée » (p. 219). Fondamentalement, le professeur Collet critique le cadre européen des budgets au nom du principe du gouvernement démocratique, en France comme en Europe. Il y a là une démarche cohérente par rapport à son essai sur la jurisprudence fiscale du Conseil constitutionnel (*L'impôt confisqué*, Odile Jacob 2014).

Nous terminerons notre compte-rendu par deux derniers points. L'ouvrage se caractérise aussi par une démarche résolument intégratrice des différents budgets publics présentés de front et non plus séparément. C'est en quelque sorte la confirmation du dépérissement des finances de l'État dénoncé par Martinez et Di Malta en 1999. L'incarnation sans doute la plus stimulante de cette démarche se trouve au chapitre consacré aux « dépenses obligatoires » (p. 381). La notion est bien connue en droit budgétaire local. Par contre, il est surprenant de l'utiliser pour les finances de l'État qui sont censées être souveraines. C'est l'occasion de

mettre en valeur les impôts et condamnations pécuniaires payés par les administrations publiques. Même s'il ne s'agit pas de dépenses primordiales, le changement de logique donne à penser. Bien évidemment, cette démarche globale n'empêche pas que l'on distingue les cotisations sociales dans l'étude des prélèvements obligatoires (p. 285 s.) et, à l'occasion de l'étude des « transferts financiers entre administrations publiques », le financement des collectivités territoriales (p. 343 s.) puis celui des prestations sociales (p. 359 s.). Par contre on peut regretter que les « principales catégories de budget » (p. 85 s.) n'intègrent pas les finances européennes, au contraire de la totalité ou presque des ouvrages actuels ; d'autant que les efforts de transformation de la gestion budgétaire y ont précédé ceux de la France.

Enfin, une dernière remarque à propos des grands principes budgétaires qui sont renvoyés à la toute fin de l'ouvrage. Il est tout de même dommage que dans le petit historique de ces règles « classiques » (pp.22-23) ces principes (annualité, unité, universalité, spécialité) ne soient même pas nommés, à l'inverse des principes fiscaux. De même à propos de la nomenclature budgétaire (pp.84-85), le principe de spécialité n'est pas nommé alors qu'il a été complètement transformé par la Loi organique relative aux lois de finances. Par contre, dans le chapitre relatif aux « grands principes » de présentation du budget (p. 407 s.), il faut saluer l'innovation consistant à les présenter sous trois sections seulement consacrées respectivement aux principes de sincérité, d'annualité et de spécialité (enfin). La sincérité y est analysée comme une « reformulation » des principes d'unité et d'universalité (p. 417). Là encore l'auteur a tiré les pleines conséquences logiques de la transformation du modèle classique des finances publiques en plaçant la sincérité budgétaire en tête des principes reformulés par la nouvelle logique de « performance ».

Au-delà des critiques et réserves formulées, le lecteur aura compris que le précis du professeur Collet est hautement estimable. Nous en recommandons très vivement la lecture. L'étudiant y trouvera la présentation de la matière servie par des informations assurées et les spécialistes aguerris y trouveront matière à réflexion. Martin Collet faisait partie des auteurs qui comptent en droit fiscal, il vient de prendre la tête du renouvellement des finances publiques. C'est une très belle réussite.

Fabrice BIN