

FINANCES PUBLIQUES

Frédéric Brigaud
Vincent Uher
Robin Degron
Préface de Philippe Josse

6^e édition

DUNOD

Concept de couverture et de maquette intérieure : Hokus Pokus Créations.

NOUS NOUS ENGAGEONS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT :



Nos livres sont imprimés sur des papiers certifiés pour réduire notre impact sur l'environnement.



Le format de nos ouvrages est pensé afin d'optimiser l'utilisation du papier.



Depuis plus de 30 ans, nous imprimons 70 % de nos livres en France et 25 % en Europe et nous mettons tout en œuvre pour augmenter cet engagement auprès des imprimeurs français.



Nous limitons l'utilisation du plastique sur nos ouvrages (film sur les couvertures et les livres).

© Dunod, 2023
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-085552-0

Table des matières

Préface	9
Les auteurs	15
Introduction.....	16

PARTIE 1

LE CADRE ÉCONOMIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

1 Le cadre conceptuel des finances publiques	20
1 Keynésianisme et critique libérale	21
2 De l'impôt à la politique fiscale.....	27
2 Les finances publiques dans la comptabilité nationale.....	35
1 Catégoriser les dépenses publiques.....	36
2 Les dépenses publiques déclinées par sous-secteurs institutionnels	40
3 Poids et évolution des dépenses publiques.....	46
3 Le financement des dépenses publiques.....	52
1 La notion de prélèvements obligatoires abrite une réalité diverse.....	52
2 Poids et évolution des prélèvements obligatoires: une structure atypique.....	55

PARTIE 2

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET CONSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

4 Le cadre européen des finances publiques et sa traduction en droit national.....	62
1 La nécessaire coordination des politiques économiques et budgétaires	62

2 De l'encadrement du déficit public à l'intervention dans la procédure budgétaire.....	64
3 L'affirmation de la pluriannualité et les obligations européennes....	71

5 Les grands principes constitutionnels et la gouvernance de la fiscalité.....	75
1 Les principes posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.....	75
2 La Constitution pose de grandes règles structurant la vie des finances publiques.....	82
3 La gouvernance légale et réelle de la fiscalité.....	83

PARTIE 3

LE BUDGET DE L'ÉTAT

6 Les principes budgétaires.....	94
1 Les principes classiques.....	95
2 Les principes récents.....	106
7 La structure du budget de l'État.....	112
1 Atteindre l'équilibre des finances publiques grâce à la LOLF.....	112
2 La formation de l'équilibre budgétaire.....	116
8 Les lois de finances.....	122
1 Les trois catégories de lois de finances.....	122
2 Domaines obligatoire, exclusif, partagé et interdit des lois de finances.....	128
9 La préparation et l'adoption du budget de l'État.....	131
1 Les phases politiques et administratives de l'élaboration des lois de finances.....	131
2 Les règles et modalités d'adoption des lois de finances par le Parlement.....	135
10 L'exécution des lois de finances.....	140
1 Les modifications de la loi de finances initiale en cours d'exécution.....	141
2 La chaîne de la dépense.....	145

PARTIE 4

**LES RÈGLES COMPTABLES ET LE CONTRÔLE
DES FINANCES PUBLIQUES**

11	La notion de comptabilité publique et les principes de l'organisation comptable.....	152
	1 La comptabilité, système d'organisation de l'information financière et instrument de gestion publique.....	153
	2 Le bilan permet la connaissance de la situation patrimoniale..	155
	3 Une comptabilité publique assurée par les comptables et... les ordonnateurs	159
12	Le contrôle des finances publiques	163
	1 Un contrôle politique: les contrôles parlementaires.....	164
	2 Un contrôle juridictionnel	166
	3 Les contrôles internes et externes	170
	4 Les systèmes de contrôle des collectivités territoriales.....	173

PARTIE 5

LES FINANCES LOCALES

13	Le cadre général des finances locales – autonomie et dépendance	180
	1 Une situation globalement saine mais qui cache des déséquilibres	181
	2 L'autonomie financière n'est pas synonyme d'autonomie fiscale.....	187
14	La procédure budgétaire locale.....	193
	1 La préparation des budgets locaux est l'œuvre de l'exécutif local mais demeure encadrée par des règles strictes.....	194
	2 L'adoption des budgets locaux appartient aux assemblées délibérantes mais est soumise à un ensemble de contraintes.....	198
15	La fiscalité locale	203
	1 La fiscalité locale est un ensemble composite.....	203
	2 La fiscalité locale, de réforme en réforme.....	210

16	L'endettement local	218
	1 L'endettement constitue un instrument courant de financement des collectivités	218
	2 La liberté d'emprunt dont jouissent les collectivités a pu donner lieu à un usage excessivement imprudent.....	222
	3 Le refinancement du secteur local se devait d'être plus sécurisé et organisé	225

PARTIE 6

LES FINANCES SOCIALES

17	Les finances de la protection sociale	232
	1 Une adéquation perfectible entre le mode de financement, le contexte socio-économique et les objectifs	235
	2 Vers une maîtrise de la dépense?.....	242
18	Les lois de financement de la Sécurité sociale.....	246
	1 De l'inscription des finances sociales dans un cadre législatif.....	247
	2 Les limites de la portée des LFSS.....	252

PARTIE 7

LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

19	Le budget de l'Union européenne	260
	1 Le cadre budgétaire de l'UE.....	260
	2 Les dépenses de l'UE.....	266
	3 La problématique du financement du plan de relance et de l'augmentation des ressources de l'Union.....	271
20	L'exécution et le contrôle du budget de l'Union européenne.....	277
	1 L'exécution du budget de l'UE.....	277
	2 Les contrôles de l'exécution du budget.....	280

PARTIE 8

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

21	La structure des prélèvements obligatoires	288
	1 Plusieurs typologies d'impôts	288
	2 Au regard de la structure moyenne dans l'OCDE, la France se détache nettement	290
	3 Un système fiscal complexe	292
22	Les dépenses fiscales, point de fuite de la dépense publique?	299
	1 Les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démonstré leur efficacité	300
	2 L'amélioration de la gouvernance des dépenses fiscales doit permettre de les rationaliser	304
23	L'imposition des revenus	311
	1 Les revenus des ménages sont soumis à différents impôts	312
	2 Faut-il encore réformer l'impôt sur le revenu?	323
24	La fiscalité du patrimoine	332
	1 L'imposition du patrimoine est parcellaire et composite	333
	2 Une fiscalité du patrimoine peu cohérente et peu efficace	339
25	La fiscalité des entreprises	348
	1 La fiscalité des entreprises est composite et relativement lourde	349
	2 Le mouvement d'allègement de la fiscalité des entreprises a déjà été significatif	357
26	L'imposition de la consommation et des transactions	366
	1 La TVA, les accises et les droits de douane	367
	2 Les nouveaux défis de la fiscalité indirecte: taxation des transactions financières et fiscalité environnementale	374

27	La concurrence et l'évasion fiscales internationales.....	382
	1 La concurrence fiscale et l'harmonisation européenne en matière d'imposition des sociétés.....	383
	2 La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales	390
28	L'administration fiscale.....	402
	1 Une dynamique de modernisation et d'amélioration du service aux usagers.....	403
	2 De nouveaux défis s'annoncent pour la DGFIP et le ministère des finances.....	406

PARTIE 9

LES AUTRES RESSOURCES PUBLIQUES

29	Les ressources publiques non fiscales.....	418
	1 Les ressources publiques non fiscales sont diverses mais d'un poids modeste.....	419
	2 L'État actionnaire représente des enjeux financiers mais aussi stratégiques.....	421
30	La dette publique.....	429
	1 Les déficits nourrissent la dette.....	430
	2 La soutenabilité économique de la dette française s'est érodée mais le cadre juridico-politique protège sa signature.....	432
	3 Si la dette de l'État est actuellement peu onéreuse, son caractère excessif plaide pour une diversification du financement.....	438
	Sujet-type concours INSP.....	447
	Abréviations.....	457
	Index.....	461

Préface

La notion de « finances publiques » a une existence doctrinale depuis au moins un siècle. Ainsi, le manuel de Gaston Jèze, édité en 1929 mais très moderne, s'intitule « cours de finances publiques » et traite aussi bien de l'impôt, de l'emprunt public ou des budgets locaux que du droit budgétaire de l'État. Néanmoins, une partie des manuels consacrés aux finances publiques a longtemps mis l'accent, et le met encore parfois aujourd'hui, sur ce dernier aspect de la question qui ne saurait l'épuiser, même s'il en constitue une part majeure.

Au demeurant, ce n'est que très récemment que les « finances publiques » ont accédé à l'existence juridique : à travers le droit communautaire, tout d'abord, selon lequel, aux termes de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issu du traité de Maastricht de 1992 : « Les États membres évitent les déficits publics excessifs », puis la Constitution qui, telle que révisée par la loi constitutionnelle du 23 février 2008, dispose désormais que : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

En tant « qu'objet » juridique et non plus seulement universitaire, les finances publiques ont donc une trentaine d'années seulement.

On entend par « finances publiques » celles de toutes les entités financées, directement ou indirectement, principalement par des prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse d'impôts ou de cotisations sociales. Dans le « langage » de la comptabilité nationale, ces entités sont dénommées des « administrations publiques » : l'État et ses opérateurs, mais aussi les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

L'approche est donc englobante, ce qui est doublement pertinent.

D'abord, parce que le « portage » de telle ou telle politique publique peut varier, dans le temps et dans l'espace. Dans le temps : la France a connu, ces dernières décennies, des mouvements successifs de décentralisation et, beaucoup plus rarement, de recentralisation qui ont modifié les périmètres financiers respectifs de l'État et des collectivités territoriales, sans que les politiques publiques concernées aient changé de nature. De même, la ligne de partage entre politiques financées par la Sécurité sociale et par l'État est fluctuante, par exemple en matière de santé publique ou d'aide au logement. Dans l'espace : on sait que le périmètre de l'État central est très différent dans les systèmes fédéraux et unitaires et que la notion de « sécurité sociale » n'a ni la même amplitude ni la même consistance d'un pays à l'autre.

Ensuite, parce que d'un point de vue économique, seul le raisonnement « toutes administrations publiques » confondues a un sens. Même si, en France, c'est l'État qui porte

la majeure partie de la dette publique, il n'est pas le seul acteur à enregistrer des déficits et ce sont bien les prélèvements obligatoires dans leur ensemble qui pèsent sur les ménages et les entreprises, quel que soit leur affectataire ; d'ailleurs, si leur répartition entre les différentes catégories d'acteurs publics obéissait, jusqu'aux années quarante-vingt, à une logique à peu près pure (les grands impôts assis sur le revenu, le bénéficiaire ou la dépense à l'État, les cotisations sociales à la Sécurité sociale, les impôts à assiette foncière aux collectivités territoriales), tel n'est absolument plus le cas aujourd'hui.

La première vertu du présent manuel est d'avoir un contenu fidèle à son intitulé : ce sont bien les « finances publiques » qui en constituent l'objet et les finances de chacune des grandes catégories d'administrations publiques sont abordées, sans oublier celles de l'Union européenne. Et les auteurs n'omettent pas de présenter le référentiel comptable dans lequel les finances publiques s'inscrivent, qui est celui de la comptabilité nationale. Il existe, en effet, au moins trois « langages » comptables lorsqu'il est question de finances publiques : celui dit de la « comptabilité budgétaire », qui est une comptabilité de caisse, dans laquelle on enregistre les euros qui rentrent et ceux qui sortent de la caisse, l'écart formant le solde, qui sera emprunté sur les marchés si c'est un déficit ; celui dit de la « comptabilité générale », en droits constatés, qui va comporter, outre un compte de résultat, également un bilan et, donc, valoriser des éléments patrimoniaux totalement absents de la comptabilité budgétaire ; et, enfin, celui de la comptabilité nationale, principalement dérivé de la comptabilité budgétaire mais qui, sur certains points, « raisonne » en droits constatés.

Quand on débat sur les chiffres en matière de finances publiques, il faut toujours identifier de quel référentiel ils proviennent, sauf à rendre inintelligible le débat en question ; et il faut aussi se rappeler qu'en comptabilité nationale, on rapporte volontiers au produit intérieur brut la grandeur dont on parle : ainsi, le fameux plafond de 3 % à partir duquel un déficit devient « excessif » est exprimé en points de PIB, ce qui n'est absolument pas la même chose qu'un écart de 3 % entre les dépenses et les recettes !

S'ils ont écrit un manuel dont le contenu est fidèle à son titre, nos auteurs n'oublient pas, loin de là, le cœur des finances publiques qu'est le droit budgétaire applicable à l'État, encadré par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, dite « LOLF », acronyme universellement connu dans les milieux parlementaires et administratifs.

On définit traditionnellement le budget comme étant « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses ». Même si cette définition ne figure pas *expressis verbis* dans la LOLF, elle synthétise parfaitement la double fonction du droit budgétaire : organiser le consentement à l'impôt et, corrélativement, à la dépense qu'il finance, par le truchement de l'autorisation parlementaire que constitue le vote du budget par le Parlement ; organiser l'information des citoyens sur la situation financière de leur pays.

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants,

la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.» L'ossature du droit budgétaire est là : pour constater la nécessité de la contribution publique, encore faut-il savoir à quoi elle va servir; c'est pourquoi le consentement à l'impôt est inséparable de l'autorisation des dépenses, laquelle ne saurait, naturellement, être globalement accordée et requiert, en conséquence, une ventilation par politique publique (en 2023, le budget est l'État est, ainsi, réparti en 132 programmes) assortie de toutes les explications nécessaires.

Les grands principes du droit budgétaire découlent de ce texte fondateur : les crédits sont spécialisés (sinon, on ne saurait pas à quoi ils servent!), ils sont limitatifs (sinon, l'autorisation donnée par le Parlement serait contournable en exécution et, donc, vide de sens), ils doivent être financés par la globalité des ressources publiques, sans que telle recette soit affectée à telle dépense (sinon, les arbitrages quant aux moyens alloués aux différentes politiques s'en trouveraient perturbés) et, enfin, être autorisés pour une période de temps raisonnable, ni trop longue ni trop courte (c'est l'annualité budgétaire). Et ces différents principes sont surplombés par un autre, apparu il y a une trentaine d'années et qui, d'une certaine manière, les synthétise tous, le principe de sincérité : recettes et dépenses doivent être évaluées correctement, sans quoi le consentement est vicié.

Ne soyons pas naïfs : ces principes ont leurs limites, parfois organisées par les textes eux-mêmes et peuvent être contournés; en outre, ils ne garantissent nullement des finances saines, mais seulement des finances en ordre et transparentes : certes, cela ne suffit pas, mais c'est un socle sans lequel rien de solide ne peut être bâti. Ainsi, la grave crise qu'a traversée la Grèce au tournant des années 2010 est survenue lorsqu'il a été avéré que ses comptes publics officiels ne traduisaient pas la réalité de sa situation financière.

Les principes du droit budgétaire, abstraits voire ésotériques au premier abord, sont, au total, un élément du patrimoine juridique et démocratique de la France et de l'état de droit, élément patiemment construit depuis plus de deux cents ans : l'oublier serait une grave erreur.

Les finances de la France connaissent, depuis quarante ans, un déséquilibre structurel; 1980 a, en effet, été la dernière année lors de laquelle le solde public était voisin de l'équilibre (déficit de 0,4 % du PIB), avec, à l'époque, un taux de dépenses rapporté au PIB d'environ 46 % et un taux de prélèvements obligatoires d'environ 40 %, l'écart entre ces deux chiffres étant comblé par les recettes autres que des prélèvements obligatoires. Depuis, les dépenses ont augmenté de près de dix points de PIB si l'on se réfère à 2019, et même de douze points, si l'on considère l'année 2022, encore marquée par les séquelles de la crise COVID et par la crise énergétique et inflationniste qui a suivi l'invasion de l'Ukraine; et les prélèvements obligatoires ont crû d'environ six points de PIB. L'écart entre le taux d'évolution des dépenses et celui des recettes a engendré des déficits, dont l'ampleur a fluctué avec la conjoncture mais

qui n'ont jamais pu être résorbés, même lors de la période de forte expansion qui a précédé l'explosion, au tournant des années 2000, de la « bulle internet ». Le niveau du déficit public a, à trois reprises (crise de 1992-1993 consécutive à la remontée des taux d'intérêt liée à la réunification allemande; crise de 2008-2009 dite des « subprimes »; crise COVID de 2020 puis liée à l'invasion de l'Ukraine), atteint des niveaux inédits en temps de paix.

La conséquence mécanique en a été une expansion continue de l'endettement public; alors qu'elle s'élevait à environ 20 points de PIB au début des années quatre-vingt, la dette publique a culminé à 113 points de PIB en 2021.

Pourquoi une telle dégradation?

Pas à cause d'une pression fiscale insuffisante : les prélèvements obligatoires s'établissent, en France, à un niveau important, le plus élevé en Europe après le Danemark et environ 4 points de PIB au-dessus de la moyenne de l'Union européenne. Les marges d'ajustement à la hausse sont donc limitées, comme l'ont démontré les incidences négatives, sur la croissance économique, du « choc fiscal » de 2012-2013.

Ce constat n'interdit nullement, évidemment, de s'interroger sur la pertinence de la structure de notre système de prélèvements obligatoires : poids encore important des prélèvements pesant sur le travail, malgré divers « trains » d'allègements de charges sociales; ampleur des incitations fiscales, souvent dénommées dépenses fiscales ou niches fiscales; progressivité des différents impôts; parts respectives de ceux frappant la dépense, le revenu ou le patrimoine; ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales et moyens de les combattre; difficultés liées aux transferts de bases fiscales dans les États à faible taux d'imposition et à l'optimisation fiscale pratiquée par les géants du numérique et démarches conduites, sous l'égide de l'OCDE et de l'Union européenne, pour les surmonter (convention BEPS – en français, convention pour prévenir l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices –, projet européen de taxe sur les services numériques, directive visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales)... Autant de débats de nature à stimuler la réflexion, voire à déchaîner les passions : nos auteurs n'en éludent aucun et traitent des prélèvements obligatoires avec rigueur et technicité.

Mais c'est bien l'expansion continue des dépenses depuis une quarantaine d'années, déjà évoquée, qui constitue la cause première de la dégradation de nos finances publiques. La progression a été régulière et forte dans la première moitié des années quatre-vingt, elle s'est, ensuite, opérée au rythme des crises (1992-1993, puis 2008-2009 et enfin, 2020), avec une nette inertie à la baisse une fois celles-ci passées. Le principal facteur en est la hausse des dépenses sociales (prestations sociales, notamment de retraite, et dépenses publiques de santé).

Or, la persistance des déficits et l'augmentation de l'endettement public sont une source de vulnérabilité pour nos finances publiques.

Certes, les dangers en ont été jusqu'à une époque très récente masqués par deux phénomènes combinés, qui sont la faiblesse des taux d'intérêt et l'existence de l'euro. Jusqu'à la création de la monnaie unique, déficit budgétaire et déficit commercial allaient, comme aujourd'hui, le plus souvent de pair ; mais la sanction quasi immédiate en était la perte de valeur du franc sur le marché des changes, obligeant, à plus ou moins long terme, à redresser la situation des comptes publics : l'euro, dont la valeur ne dépend pas seulement de la situation française, a limité fortement cet effet régulateur, au bénéfice du consommateur français lorsqu'il acquiert des produits importés. Et, par ailleurs, les taux d'intérêt ont diminué continuellement sur le dernier quart de siècle : l'État français a même le plus souvent emprunté à taux négatifs, y compris à moyen terme, pendant les années deux mille dix. Le résultat paradoxal en a été une réduction de la charge d'intérêt liée à la dette publique malgré l'expansion continue du volume de celle-ci.

Mais ces circonstances exceptionnelles, qui ont joué, en quelque sorte, le rôle d'un anesthésiant, semblent révolues : le taux auquel l'État français s'endette est redevenu positif en 2022, et la tendance est à la hausse.

Comme l'indique la Cour des comptes depuis plusieurs années dans ses rapports publics (voir, par exemple, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2023), une diminution de l'endettement public est indispensable, et elle doit passer par une décroissance du rythme d'augmentation des dépenses publiques.

Celle-ci suppose, elle-même, la mobilisation de tous les outils de gouvernance des finances publiques mis progressivement en place depuis l'adoption, en 2001, de la LOLF et, notamment : la pluriannualité, l'association de tous les acteurs publics à la démarche de maîtrise des dépenses et, enfin, la performance de la dépense.

Si, tout d'abord, l'annualité budgétaire est un principe fondamental du droit budgétaire, comme on l'a indiqué ci-dessus, elle doit impérativement s'inscrire dans une trajectoire de dépenses de moyen terme, pluriannuelle, qui guide l'élaboration des budgets annuels. Le temps de la réforme et celui de l'investissement public sont, en effet, des temps longs, qui nécessitent des moyens budgétaires prévisibles, fixés de manière à réduire progressivement les déficits. L'outil à cet effet existe et est prévu par la Constitution et par la LOLF telle que récemment modifiée par une loi organique du 28 décembre 2021 : il s'agit des lois de programmation des finances publiques, qui prévoient une trajectoire de dépenses de chacune des catégories d'administration publique et sont particulièrement détaillées s'agissant de l'État, avec un budget prévisionnel triennal fixant les moyens alloués à chacune des grandes politiques publiques qu'il finance.

À cet égard, si l'application du pacte de stabilité a été suspendue entre 2020 et fin 2023, un encadrement communautaire des finances publiques des États membres de l'Union européenne devrait être de nouveau en place à compter de l'exercice 2024 ; le pacte devrait être réformé à cette occasion et les projets actuellement en gestation

pourraient déboucher sur un pilotage axé sur l'évolution pluriannuelle des dépenses publiques, ce qui est cohérent avec ce qui vient d'être dit.

En deuxième lieu, l'effort doit être équitablement partagé entre les différentes catégories d'acteurs ; jusqu'à présent c'est, en effet, sur les dépenses de l'État qu'a principalement porté cet effort. Il ne pourra en aller de même à l'avenir, alors que, de surcroît, l'État finance la majeure partie des politiques régaliennes et devrait, également, être le principal financeur de la transition énergétique. Là encore, la loi de programmation des finances publiques constitue l'outil pertinent même si, naturellement, aucun outil ne peut remplacer le consensus sur les réformes à conduire, clé de voûte du redressement des finances publiques.

Enfin, la recherche de la performance de la dépense, au cœur de la démarche qui a présidé, il y a une vingtaine d'années, à l'adoption de la LOLF sans qu'aucune force politique s'y oppose, ne pourra que faciliter l'assainissement de nos finances publiques, en évitant que celui-ci ne passe par des coupes budgétaires uniformes, de nature à perturber la gestion publique et à désorganiser le service public.

Les enjeux sont, au total, considérables et la lecture du présent ouvrage ne peut qu'aider à mieux en saisir les contours et les difficultés. Il a été rédigé par trois jeunes hauts fonctionnaires aux expériences professionnelles déjà substantielles et complémentaires, qui leur donnent une connaissance intime de la matière. Destiné principalement aux étudiants, notamment dans la perspective des concours administratifs, il peut aussi permettre à tous ceux qu'intéressent les enjeux financiers des politiques et de l'action publiques de progresser dans la compréhension d'un domaine aussi passionnant qu'essentiel pour l'avenir de notre pays.

Philippe Josse,

Conseiller d'État, directeur du budget de 2006 à 2011,

Juillet 2023

Les auteurs

Frédéric Brigaud est diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale ou EN3S (major de la 53^e promotion) et titulaire du master Ingénierie de la protection sociale de l'Université de Marne-la-Vallée. Il est actuellement directeur adjoint à la Mutualité sociale agricole après avoir exercé des responsabilités au ministère des finances et en URSSAF. Il est plus particulièrement spécialiste de la protection sociale et des questions budgétaires. Il enseigne ou a enseigné à Sciences Po, à l'EN3S, à l'Université Toulouse 1 Capitole, au centre de préparation aux concours administratifs de l'Université Paris 1 et de l'ENS-Ulm (CIPCEA) et à la Ville de Paris. Il est également membre du jury d'admission du concours de l'EN3S (épreuve d'économie) et correcteur du concours de l'INSP pour l'épreuve de finances publiques.

Vincent Uher, diplômé *cum laude* de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, est administrateur de l'État du deuxième grade du ministère des finances. Il est plus particulièrement spécialiste de la fiscalité, des finances locales et des questions juridiques. Il enseigne ou a enseigné les finances publiques au centre de préparation aux concours administratifs de l'Université Paris 1 et de l'ENS-Ulm (CIPCEA), à Sciences Po et à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Il a été correcteur du concours de l'ENA et membre du jury du concours de l'INSP, pour l'épreuve de finances publiques.

Robin Degron, ancien élève de l'ENA, docteur en géographie économique, diplômé en sciences et ancien ingénieur de l'ENGREF, est un haut fonctionnaire des finances et de l'environnement, magistrat de la Cour des comptes. Il a été conseiller spécial auprès du commissaire général à France Stratégie. Il enseigne par ailleurs les finances publiques, l'écologie et le développement durable à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne où il est notamment responsable du cours de finances publiques au sein du centre de préparation aux concours administratifs de l'Université Paris 1 et de l'ENS Ulm (CIPCEA).

Les lecteurs désireux de faire part aux auteurs de remarques sur ce manuel de finances publiques peuvent le faire par mail aux adresses suivantes: vincent.uher@gmail.com, frederic.brigaud@gmail.com et robin.degron@orange.fr.

Introduction

1 Quel manuel choisir? Ou du besoin d'un manuel de référence

Ce manuel a été écrit en pensant aux élèves que nous fûmes et, plus encore, aux élèves et étudiants auxquels nous enseignons les finances publiques, qui, souvent, ne savent à quel manuel se vouer. Ceux qui s'attellent à l'apprentissage des finances publiques ont en effet besoin d'un ouvrage de référence :

1. traitant totalement le champ de la matière malgré son étendue tout en conservant un regard synthétique et une écriture uniforme ;
2. doté d'une vision pratique indispensable à l'étude d'une matière concrète, que l'excès d'abstraction peut rendre incompréhensible ;
3. didactique pour accompagner le lecteur dans son apprentissage ;
4. à jour car les finances publiques sont, plus que jamais, vivantes !

Telle est la grande ambition qui nous a appelé à concevoir ce manuel de finances publiques, paru pour la première fois en 2014.

1.1 Pas d'impasse pour un public large

Ce manuel s'adresse aux candidats aux concours administratifs de catégorie A et A+, aux étudiants des facultés de droits et des instituts d'études politiques, aux praticiens de la matière, professionnels ou élus, et à un public plus large de citoyens désireux de comprendre le fonctionnement des finances publiques et d'appréhender mieux l'actualité de son pays et de l'Union européenne, à la recherche d'un ouvrage pédagogique qui contienne les connaissances qui font référence et donne les moyens à chacun de les approfondir.

Il a ainsi vocation à initier à la matière, plutôt que d'être réservé aux initiés, et à placer le lecteur dans le contexte professionnel et démocratique, plutôt que dans le seul contexte universitaire.

Cet ouvrage couvre l'ensemble du périmètre des finances publiques tel qu'il est défini par le programme de l'épreuve de finances publiques des concours de l'Institut national du service public (INSP) et de l'Institut national des études territoriales (INET), qui recouvrent celui des autres concours du secteur public.

1.2 Une approche des finances publiques pluridisciplinaire et dépassant le cadre national

Dans sa rédaction, nous avons entendu allier présentation de la matière dans sa technicité et analyse économique: les finances publiques ne peuvent être abordées sans traiter des incidences micro-économique et macro-économique des choix budgétaires et fiscaux.

De même, les finances publiques sont plurielles (finances de l'État, sociales, locales, de l'Union européenne) et, s'agissant de la France, résolument inscrites dans le cadre européen qui est le prisme à travers lequel il convient désormais d'aborder nos finances publiques. Au-delà de la restitution de l'état du droit des finances publiques, c'est toute l'approche de la matière qui doit être mise à jour, en tenant compte des évolutions potentielles que dessinent les comparaisons internationales, les rapports publics et les travaux de réflexion de la société civile.

1.3 Servir de base à l'apprentissage des finances publiques

Pour être pleinement pédagogique, un manuel doit être vivant et didactique: le lecteur est accompagné dans la lecture de l'ouvrage et l'assimilation de la matière par des exemples concrets, des graphiques et tableaux retraçant des données importantes, des encadrés proposant un éclairage particulier, des références bibliographiques et des sites internet permettant d'aller plus loin.

Plus particulièrement, nous proposons, pour chaque chapitre – afin d'aider le lecteur à en assimiler le contenu –, une liste de sujets d'examen et de concours, généralement tirés des annales du concours de l'ENA et de l'INSP, ainsi que la liste des notions et données importantes qu'il convient de maîtriser.

À cet égard, le présent ouvrage tient compte des évolutions des grands concours administratifs. Il comporte des sujets adaptés au format – écrit et, pour l'INSP, pluridisciplinaire – de l'épreuve de finances publiques: certains énoncés s'appuient sur un ou plusieurs documents. Pour accompagner au mieux les lecteurs dans l'appropriation de la méthodologie de cette épreuve, un sujet sur document est proposé en fin d'ouvrage et assorti d'éléments de corrigé rédigés.

2 L'organisation de l'ouvrage

Les parties 1 et 2 sont consacrées au cadre général des finances publiques, économique et budgétaire d'abord (chapitres 1 à 3), institutionnel et constitutionnel ensuite: l'extension et l'approfondissement du cadre européen ont radicalement renouvelé le contexte institutionnel (chapitre 4), tandis que le Conseil constitutionnel s'est érigé en

acteur incontournable des finances publiques en général et de la fiscalité en particulier (chapitre 5).

Les parties 3 à 7 traitent des finances des administrations publiques dans leur pluralité : finances de l'État (chapitres 6 à 10), enjeux de comptabilité et de contrôle des finances publiques (chapitres 11 et 12), finances locales (chapitres 13 à 16), finances sociales (chapitres 17 et 18) et finances de l'Union européenne (chapitres 19 et 20).

La partie 8 est dédiée aux prélèvements obligatoires (chapitres 21 à 28), avec un accent mis sur la fiscalité française et ses enjeux contemporains, qui invitent à comparer la France avec d'autres pays. La partie 9 évoque les ressources non fiscales (chapitre 29) et porte également sur les déficits et l'endettement publics, se posant notamment la question de la soutenabilité de la dette publique française et de la solvabilité de l'État (chapitre 30).

PARTIE 1

LE CADRE

ÉCONOMIQUE DES

FINANCES PUBLIQUES

Le niveau élevé dans nos contrées des dépenses publiques et, corrélativement, des prélèvements obligatoires, ne saurait être compris sans un détour par la théorie économique.

CHAPITRE 1

Le cadre conceptuel des finances publiques

NOTIONS À MAÎTRISER

- Multiplicateur, bien public
- Loi de Wagner
- Politiques monétaires non-conventionnelles
- Impôt échange, impôt solidarité
- Courbe de Laffer
- Redistribution (verticale, horizontale)
- Stabilisateurs automatiques
- Taxe pigouvienne

Les finances publiques sont passées, au cours du xx^e siècle, du financement des missions régaliennes à l'alimentation d'un État devenu massivement dépensier. Le cadre des finances publiques s'est élargi à l'intervention économique étatique consistant notamment à soutenir la demande, voire à sa création à crédit, et à une vaste plateforme de redistribution. Parce que la providence protectrice a un coût, le poids de l'impôt s'est considérablement accru et ses fonctions se sont diversifiées. La très forte augmentation de la dépense publique et le caractère peu soutenable de l'endettement appellent l'élaboration et le nécessaire respect de règles budgétaires strictes ainsi qu'une interrogation relative aux effets possiblement récessifs d'une forte imposition. Si la crise de la Covid-19 a conduit à réinterroger ces règles, force est de constater que les risques que celles-ci cherchent à prévenir non seulement demeurent mais se sont même sensiblement accentués.

Ces finances publiques évoluent dans un cadre économique et dans un cadre institutionnel et constitutionnel.

C'est dans la science économique que les finances publiques puisent leurs sources. Les concepts économiques auxquels il est fait appel pour expliquer et questionner la politique budgétaire, la politique fiscale ou encore l'endettement public se rattachent

à deux courants de pensée également utiles que sont le libéralisme et le keynésianisme. L'impôt, malgré son ancienneté historique, s'inscrit également dans les différentes fonctions économiques et sociales de l'État moderne.

1 Keynésianisme et critique libérale

En 1970, le républicain Richard Nixon s'exclamait « nous sommes tous keynésiens ». La crise de 2008 a donné une nouvelle audience à la théorie keynésienne et met de côté la révolution libérale des années 1980-1990. Il est avant tout attendu de l'État qu'il assure un bon niveau d'emploi.

1.1 L'État keynésien est producteur de demande

a L'activité dépend du niveau de la demande

Selon la théorie keynésienne, le marché peut s'accommoder d'un équilibre de sous-emploi. Pour dépasser cet équilibre non suffisamment inclusif, elle propose de stimuler la demande afin qu'elle entraîne de nouvelles embauches. La propension à consommer des ménages modestes étant plus importante que celle des ménages aisés (qui épargnent une part plus importante de leur revenu), un transfert financier des seconds vers les premiers crée de la demande. L'effet multiplicateur rend cet outil plus efficace. En effet, une nouvelle dépense publique stimule la production qui entraîne une hausse des salaires consacrée, en partie, à la consommation appelant, à son tour, une hausse de la production. Le multiplicateur est cependant moins efficace à mesure qu'une économie est ouverte puisque la demande créée peut se diriger vers des biens étrangers ; c'est toute la différence entre le succès de la relance Kennedy-Johnson des années 1961-1965 et l'échec de la relance française en 1981 et 1982. En outre, si l'offre est peu élastique, la hausse de la demande provoque davantage une hausse des prix.

b L'État a des leviers pour financer la création de demande

Pour relancer la demande, l'État peut, tout d'abord, baisser des impôts. Par exemple, une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en réduisant les prix de vente, favorisera la demande dans l'hypothèse où les offreurs répercutent la baisse de la TVA ; or il y a un risque de fuite par les marges des entreprises. De la même façon, un risque de fuite par l'épargne accompagne une baisse de l'impôt sur le revenu qui serait destinée à renforcer le pouvoir d'achat. Dans ces deux cas de figure existe le risque que la consommation se porte sur des produits importés. Dès lors, la relance par le multiplicateur fiscal est un facteur de relance par la consommation. Il soutient la distribution mais pas nécessairement la production nationale.

L'État peut également produire des biens publics, notamment en investissant dans la recherche, l'éducation ou les infrastructures. La relance par l'investissement produit, si ce dernier est socio-économiquement rentable, une action positive à long terme, quoique ses effets puissent être longs à se révéler. L'environnement plus favorable qui résulte de la production de biens publics favorise l'activité économique, voire sa richesse en emplois.

La théorie keynésienne prévoit aussi la relance de la consommation et de l'investissement au moyen d'une baisse des taux d'intérêt. Cette baisse rend l'endettement plus aisé et favorise les projets de consommation et d'investissement. Cependant, la dévolution de la politique monétaire à la Banque centrale européenne (BCE) rend cet instrument moins aisé d'utilisation. Dès lors, l'intervention de l'État doit être revisitée dans la mesure où le *policy mix* est moins évident. Le *policy mix* consiste en la complémentarité entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Aujourd'hui, les gouvernements de la zone euro disposent exclusivement de la politique budgétaire; cela peut les conduire à en user de manière déséquilibrée.

C Le keynésianisme se matérialise aujourd'hui par la permanence d'une forte dépense publique

La dépense publique – à savoir les dépenses effectuées par l'administration – a fortement augmenté en cinquante ans (*cf.* chapitre 3). En 1960, elle représentait, en France, 35 % du PIB, dans les années 1980, elle représentait la moitié du PIB. Le PLF pour 2023 prévoit un niveau de dépense publique de 56,6 % du PIB (hors crédits d'impôt). À noter qu'en 1970, Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'économie et des finances estimait, « qu'au-delà de 40 %, la France basculerait dans la société socialiste »; ce plafond fut dépassé dès 1973.

Cette augmentation est notamment due à la croissance soutenue des dépenses de protection sociale, lesquelles ont notamment été utilisées pour préserver un niveau satisfaisant de consommation. Selon la loi de Wagner, le développement économique s'accompagne d'une industrialisation et d'une urbanisation et, par conséquent, d'une hausse des dépenses publiques en proportion du PIB. En effet, de nouveaux besoins apparaissent, conditions du bon fonctionnement de l'économie. Il est possible de distinguer, d'une part, les projets de type infrastructures qui accompagnent la croissance et, d'autre part, le souhait de la population de bénéficier d'un bon niveau d'instruction, d'un système efficace de santé et, de manière plus générale, d'une large protection contre un nombre croissant de risques.

ENCADRÉ 1**LA HAUSSE DES DÉPENSES PUBLIQUES EXPLIQUÉE PAR LA THÉORIE ÉCONOMIQUE**

La théorie économique s'est attachée à comprendre la progression séculaire des dépenses publiques. Outre la loi de Wagner (*cf. supra*), il existe d'autres explications :

- « L'effet de déplacement » de Alan Peacock et Jack Wisemann. Ces derniers montrent que la dépense publique progresse pour dépasser les incidents historiques (crises, guerres), lesquels appellent plus de dépenses et donc une augmentation de la pression fiscale pour assumer les nouvelles contraintes. Au lendemain du choc, le nouveau niveau des prélèvements obligatoires est admis par les citoyens qui acceptent, par exemple, de voir des dépenses civiles se substituer aux dépenses militaires (effet cliquet de la dépense publique).
- Pour d'autres, comme William Baumol, la hausse de la dépense publique résulte de différentiels de productivité entre le secteur des biens échangeables soumis à la concurrence internationale (industrie) et le secteur des biens non-échangeables qui est protégé. Ce dernier comprend majoritairement les services et notamment l'administration. Contrairement au secteur concurrentiel qui réalise des gains de productivité redistribués en salaires, l'administration réalise peu de gains car l'essentiel de ses coûts concerne les traitements des agents. Pourtant, afin d'éviter un transfert de main-d'œuvre vers le secteur des biens échangeables, les traitements des agents publics ont tout de même été augmentés.
- Enfin, l'école du « Choix public », en les personnes des « Nobel » James Buchanan (1986) et George Stigler (1982), s'est attachée à mettre en avant la concentration différentielle des coûts et des bénéfices de l'action publique comme un facteur de la hausse des dépenses. En effet, si à l'origine l'État taxe presque uniformément l'ensemble des agents économiques, certains vont s'organiser en groupe de pression dans le but de bénéficier de davantage de dépenses publiques (des « retours »). Ce gain se traduit par une perte pour les autres agents qui devraient à leur tour chercher à influencer les pouvoirs publics. Dès lors, des dépenses publiques incessantes vont être générées.

1.2 La critique libérale met en garde contre les externalités négatives de l'intervention étatique

a L'État acteur peut freiner l'initiative privée

Les théories libérales remettent en cause, pour partie, les postulats keynésiens. L'intervention keynésienne de l'État peut provoquer un effet d'éviction des dépenses privées. Par exemple, l'endettement de l'État, par l'émission de titres publics, provoque une

hausse des taux d'intérêt, rendant plus chers les projets d'investissement du secteur privé. La hausse des prélèvements obligatoires, nécessaire au financement des dépenses publiques, réduit le revenu des ménages et des entreprises qui consommeront, épargneront et investiront moins. En outre, certains biens produits par l'État auraient pu l'être par des entreprises, d'où une interrogation sur la légitimité de l'État en la matière.

b L'absence de policy mix rend coûteuse l'intervention de l'État

En l'absence de politique monétaire expansionniste, l'effet d'éviction de la dette privée par la dette publique ne peut être contrecarré. À la faveur de la crise financière de 2008 et de la crise de la Covid-19 de 2020-2021, les États européens se sont beaucoup endettés mais la BCE mène une politique monétaire relativement restrictive¹, au regard de celles de ses homologues américaine et japonaise par exemple, du fait de son mandat de stabilité des prix et de l'interdiction inscrite à l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) de financer directement les États.

Les situations de crise l'ont cependant conduite à utiliser des instruments dits non conventionnels. Il y eut d'abord les opérations de refinancement à long terme (*long term refinancing operations*, LTRO) de 2011-2012 destinées à refinancer les banques et, par-là, l'économie². De telles opérations ont à nouveau été mises en œuvre en 2020 et 2021 pendant la pandémie de Covid-19³, afin d'assurer la liquidité des marchés financiers européens.

Depuis 2015, la BCE déploie un autre instrument non conventionnel : l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*), qui consiste à racheter des actifs et plus particulièrement des obligations d'État sur le marché secondaire. Le programme de rachat d'actifs (*Asset purchase programme*) a conduit le système européen des banques centrales à opérer des rachats nets allant jusqu'à 80 Md€ par mois, pour un stock total d'actifs qui a culminé à plus de 3 400 Md€ de juillet 2022 à février 2023 et se réduit lentement depuis lors. Cette pression acheteuse a réduit le coût de financement des États de la zone euro (*cf.* chapitre 30).

Le soutien renforcé aux États pendant la crise de la Covid-19 s'est traduit par la mise en place en mars 2020 d'un programme de rachat d'actifs dédié (le PEPP – *Pandemic emergency purchase programme*), doté de moyens élevés (1 850 Md€ en l'espace d'un an) déployés de manière flexible en fonction de l'état du marché, avec pour objectif d'éviter une hausse des taux d'intérêt – notamment pour les États les plus fragiles.

.....
1. En dépit de l'intervention de la BCE sur le marché secondaire des titres d'État.

2. Cette opération parfois dite « bazooka » en référence au mot célèbre du secrétaire d'État au Trésor américain Henry Paulson (« Si vous avez un bazooka dans votre poche et que les gens le savent, vous n'aurez probablement pas à vous en servir »), consistait à mettre à la disposition des banques environ 1 000 Md€ à un taux faible et pour une durée de trois ans afin de relancer le canal du crédit et par conséquent l'activité économique.

3. On parle de « PELTROs » (*Pandemic emergency longer-term refinancing operations*).

Cependant, depuis juillet 2022, le système européen de banques centrales (SEBC) ne procède plus à des rachats d'actifs nets et, depuis mars 2023, il ne réinvestit plus que partiellement les actifs qui lui sont remboursés. De surcroît, dès 2022, la BCE a renoué avec des hausses de son taux directeur (ce qui n'avait plus eu lieu depuis 11 ans) et les écarts des coûts d'emprunts entre les différents pays de la zone euro, qui s'étaient réduits pendant la période de soutien, ont ré-augmenté.

ENCADRÉ 2

Les politiques monétaires non conventionnelles aux États-Unis

Lorsque la faiblesse des taux d'intérêt ne permet plus à la banque centrale de réduire davantage ses taux directeurs, sauf à risquer une déflation (la baisse des prix), la politique monétaire peut recourir à des mesures alternatives, étudiées notamment par Ben Bernanke, qui concluait à leur efficacité potentielle sans exclure tout risque financier³. Ces mesures alternatives aux *Zero Interest Rate policies*, aussi dites non conventionnelles, sont utilisées par la Fed depuis la crise de 2008. Elles sont essentiellement de trois ordres.

Premièrement, l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) consiste en une sensible augmentation de son bilan par la banque centrale. Elle met à disposition des agents économiques plus de monnaie. Plus communément, il est possible d'évoquer la « planche à billets ».

Deuxièmement, cette mesure peut également s'accompagner de la facilité de crédit (*credit easing*) qui consiste à dégrader la structure du bilan des banques centrales. Dans cette hypothèse, alors que les banques commerciales se refinancent normalement auprès de la banque centrale contre des actifs de qualité, ces dernières acceptent des actifs plus risqués. Le but est de sortir le risque des banques de second rang afin de renforcer la solidité du secteur financier.

Enfin, afin de guider les anticipations de taux d'intérêt vers le niveau souhaité et notamment d'éviter une hausse des taux d'intérêt à moyen terme, il est également possible de jouer sur les modalités de refinancement (durée, taux, lier les prêts à l'octroi de crédits: *funding for lending*), d'influencer la courbe des taux (*twist*) ou encore d'adopter une communication rassurante apportant de la prévisibilité dans une période fortement instable (*forward guidance*).

En l'absence d'une souveraineté monétaire, les nouveaux déficits ne sont viables qu'en présence d'une forte épargne préalable ou d'un financement par des capitaux extérieurs. Mais les balances des capitaux excédentaires des uns font les balances déficitaires des autres. La politique d'internationalisation de sa dette menée par la France depuis les années 1990 tend à pallier l'instrument monétaire qui lui échappe.

C « Il faudra imposer réellement un jour, pour se procurer le gage de l'emprunt d'aujourd'hui » – Mirabeau (1787)

Les pouvoirs publics ne peuvent compter sur la cécité des ménages. Selon la théorie de l'équivalence néo-ricardienne, la relance par l'endettement public est d'autant moins efficace qu'il n'échappe pas aux ménages que les dettes contractées par l'État devront être remboursées. Par conséquent, les ménages consomment moins et mettent de l'argent en réserve afin de faire face à l'augmentation des impôts, inéluctable pour rembourser la dette. L'effet est d'autant plus important que les ménages anticipent qu'un remboursement massif interviendra, non pour les générations futures, mais pour eux. C'est le cas lorsque l'endettement est très élevé. Les cas grec et espagnol au début des années 2010 fournissent des exemples aux ménages de nettes augmentations des impôts, d'un chômage touchant plus du quart de la population active et de baisses sensibles des salaires des fonctionnaires.

1.3 Une politique budgétaire encadrée, donc crédible

Si la confiance ne se décrète pas, elle peut être installée

La question des règles budgétaires est ancienne. Déjà Paul Leroy-Beaulieu⁴ démontrait qu'il ne s'agissait pas tant de prohiber l'endettement pour l'État, qui est un agent économique immortel capable de lever des ressources supplémentaires, que de s'assurer que le déficit soit productif, ne serve pas à financer son fonctionnement et demeure dans une trajectoire soutenable (éviter l'effet « boule de neige »).

Le défi est d'installer une politique budgétaire crédible. La confiance en l'action de l'État et la maîtrise de son endettement doivent reposer sur des règles. Si ces dernières sont crédibles, les anticipations néo-ricardiennes fonctionneront à l'inverse. Les mesures d'ajustement budgétaire redonneront confiance aux ménages qui consommeront une part plus importante de leurs revenus quand bien même l'ajustement budgétaire implique, au moins dans un premier temps, une hausse des impôts ou une baisse de la dépense publique. En parallèle, la confiance des marchés maintiendra les taux d'intérêt à un faible niveau.

Afin d'asseoir et de garantir l'autorité de règles, il convient de développer un *constitutionnalisme économique*, terme issu de la théorie des choix publics (Buchanan). Le niveau supra étatique de l'Union européenne semble approprié. La méthode non contraignante ne semble guère suffisante comme en témoigne l'échec du pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, en 2003, l'Allemagne et la France ont violé ce pacte sans être inquiétées. En 2008 a été révélée la falsification de ses comptes publics par la Grèce. Enfin, la crise de 2008, sans même compter

.....
4. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877.

celle de 2020, a conduit la grande majorité des États membres à ne pas respecter le pacte (cf. chapitre 4).

Cette situation explique l'idée d'inscrire l'interdiction de l'endettement et de mise en œuvre de politiques non soutenables dans des textes supra législatifs sous la forme d'une « règle d'or ». La crise et les perspectives de vieillissement de la population et des coûts à venir du système de santé rendent ces règles d'autant plus incontournables quoique délicates.

Les finances publiques ne sauraient être l'ensemble des outils ayant vocation à pallier une demande jugée trop modeste. Un niveau d'activité inclusif ne se fonde pas sur la dépense publique. L'équilibre de plein-emploi appelle une action publique vertueuse et modeste. La vertu réside ici en la confiance qu'ont les acteurs en une gestion saine des finances publiques. Suite aux excès passés, l'intervention budgétaire publique retrouvera efficacité et légitimité lorsqu'elle aura démontré sa capacité à se départir de l'endettement chronique. À côté de l'État acteur, l'État régulateur moderne doit fonctionner au moyen de règles de bonne gestion librement choisies.

2 De l'impôt à la politique fiscale

À certains égards, on retrouve dans la fiscalité le débat entre keynésiens et libéraux. Si l'impôt est nécessaire pour financer l'intervention de l'État, il constitue aussi, sauf à être conçu de manière à être parfaitement neutre, un perturbateur pour le marché, modifiant les prix et les comportements.

Il existe différentes manières de concevoir l'impôt. Celui-ci est une réalité millénaire vivante et a donné lieu à diverses théories. Cependant, la fonction « reine » de l'impôt découle de sa justification historique : financer le Souverain. L'impôt a donc en principe une fonction budgétaire. Il s'est cependant vu attribuer d'autres fonctions, économiques, sociales et environnementales. L'impôt doit désormais concilier rendement, efficacité socio-économique et équité. Pour autant, ces objectifs sont souvent antagonistes et participent à la complexification extrême de notre système de prélèvements obligatoires.

2.1 L'impôt, objet largement théorisé

a L'impôt n'a pas toujours existé

L'impôt se distingue tout d'abord du tribut, qui constitue également un versement en argent ou en nature mais a la caractéristique d'être acquitté non à des fins d'intérêt général mais par soumission, sans contrepartie, si ce n'est celle de ne pas être

occis ou celle d'être protégé. Le tribut est une forme institutionnalisée et évoluée du brigandage⁵.

ENCADRÉ 3

Les origines antiques de la fiscalité

C'est l'émergence et la diversité de la fiscalité poliade grecque⁶ puis hellénistique qui va servir de vecteur à l'ensemble de la fiscalité antique occidentale. La Rome républicaine développe une fiscalité agraire où l'impôt direct, le tributum, progressivement reporté sur les peuples vaincus, est centralisé au sein de la caisse publique du temple de Saturne, l'Aerarium saturni. La montée en puissance de l'Empire sous le principat va ensuite voir se développer à son profit le trésor impérial, le fiscus, dans les provinces dirigées directement par l'Empereur⁷.

Avant l'émergence de l'État moderne, et au sortir de l'époque carolingienne qui a vu se perpétuer en se transformant la pratique de l'impôt impérial romain (cf. encadré 3) et sa gestion « autopracte »⁸ et semi-déconcentrée, la période féodale connaît des institutions politiques à même de se passer d'impôt. Selon l'adage, « Le roi vit du sien », c'est-à-dire du produit de son domaine. Il exerce son ministère temporel comme une charge et est, par ailleurs, un acteur économique semblable à un autre. Ce n'est qu'en cas de besoin avéré, principalement pour guerroyer, qu'il peut solliciter ses sujets en levant un impôt. Celui-ci revêt alors une nature exceptionnelle⁹.

En revanche, une autre forme d'institution politique au Moyen Âge, l'Église, lève un impôt permanent appelé dîme. Cette dernière est une forme d'impôt proportionnel sur le revenu, puisque les producteurs, paysans et artisans, doivent donner une fraction de leur production.

Le renforcement du pouvoir du roi, qui se dote d'une administration et d'une armée permanente (1445) pour assumer ses fonctions régaliennes dans le contexte de la Guerre de Cent ans, conduit le royaume de France à se munir d'un impôt permanent.

5. Cf. Alain Testart, *L'Esclave, la dette et le pouvoir*, Errance, 2001.

6. Cf. MIGEOTTE, Léopold, *Les Finances des cités grecques, aux périodes classiques et hellénistiques*, Belles Lettres, 2014.

7. FRANCE, Jérôme, Fiscalité et souveraineté dans l'Empire romain, in Taxation and Sovereignty: explorations in Fiscal History from Antiquity to Modernity, Florence 14-16 mai 2014.

8. On appelle « autopraxie » la faculté pour certains assujettis d'effectuer l'avance de la recette fiscale à l'État pour ensuite la prélever sur les autres contribuables et ainsi se rembourser. Le système étant endogène à la gestion publique et accompagnant l'exercice d'une charge ou dignité dont il constitue la rémunération, il s'oppose à la prise à ferme qui suppose une « contractualisation ». Voir en ce sens, Elisabeth Magnou-Nortier, *Aux origines de la fiscalité moderne*, Genève, Droz, 2012.

9. Cf. Lydwine Scordia, *Le roi doit vivre du sien, la théorie de l'impôt en France XIII^e-XV^e siècles*, Institut Études Augustiniennes, 2005.

C'est Charles VII (1422-1461) qui décide qu'il n'y a plus lieu de convoquer les assemblées pour lever d'impôt. Il est vrai que leur réunion coûtait cher... C'est donc sans le consentement des Français et pour financer, notamment, une armée de métier qu'un impôt permanent, levé chaque année, est mis en place au milieu du xv^e siècle.

Rapidement son montant ne suffit plus à soutenir les efforts de guerre du royaume de France. Au xvi^e siècle, la mise en place de la Ferme générale¹⁰ participe d'une organisation financière qui repose de plus en plus sur la finance et l'endettement permanent; la vénalité des offices acquise définitivement par l'édit dit de la « Paulette » en 1604 permet de pallier par des expédients désormais constants l'impécuniosité chronique du souverain. C'est finalement par la dette et devant l'iniquité ressentie de l'imposition royale (entre contribuables de statut noble et non noble, pays d'État et pays d'élection) que les finances publiques monarchiques se retrouvent irrémédiablement compromises et que les États généraux sont convoqués. La Révolution de 1789 fait table rase de l'organisation fiscale antérieure.

b Diverses théories de l'impôt

La nécessité de financer des dépenses permanentes qui bénéficient non à des particuliers mais à la communauté politique justifie le prélèvement régulier d'un impôt. En 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a formellement établi le caractère indispensable d'une contribution commune (*cf.* chapitre 5).

Ces dépenses publiques, à l'origine régaliennes (guerre, politique étrangère, sécurité, justice), se sont par la suite étendues à bien d'autres domaines (développement économique, encouragement des arts et de la culture, instruction...). En fonction de la nature des dépenses couvertes par l'impôt, diverses théories se sont développées. L'impôt a pu apparaître comme une contrepartie à un service offert par la puissance publique et dont les contribuables devaient bénéficier en retour : l'impôt serait alors une forme d'échange. Cette théorie est néanmoins contredite lorsque l'impôt a une vocation de solidarité, en finançant des dépenses dont les contribuables ne bénéficient pas, même indirectement.

La forme de l'impôt n'a jamais rencontré un large consensus, notamment parmi les économistes. Tout d'abord, une tension apparaît naturellement entre le souci de l'État de bénéficier de recettes suffisantes et récurrentes et la volonté de faire contribuer les habitants en fonction de leur capacité financière ou patrimoniale. Le premier invite à imposer la population dans son ensemble sur la base d'une assiette sûre – la consommation de sel par exemple, imposée à travers la gabelle, quel que soit le niveau de vie des consommateurs. La seconde appelle plutôt à imposer les habitants en fonction de leur revenu ou de caractéristiques les reflétant – leur récolte ou la valeur de leur

.....
10. DESSERT, Daniel, *Le royaume de Monsieur Colbert*, Perrin, 2007, ainsi que DURAND, Yves, *Les fermiers généraux au xviii^e siècle*, Maisonneuve-Larose, 1996.

logement par exemple –, quitte à définir *ex ante* le montant de recettes fiscales à répartir entre contribuables, de manière à éviter l'inconvénient de leur volatilité.

Dans tous les cas, l'impôt peut modifier les comportements. Dans les deux exemples précités, s'il était difficile de ne pas consommer de sel – sauf à puiser de l'eau dans des fontaines salées, ce qui fut néanmoins prohibé par Louis XIV –, le prélèvement d'une fraction de la récolte pouvait avoir deux effets contraires. L'effet « revenu » conduit à s'efforcer d'accroître la récolte pour compenser le prélèvement fiscal alors que l'effet « substitution » incite à travailler moins (en substituant du loisir au travail) puisque la diminution de récolte est atténuée par la baisse de l'impôt¹¹.

La combinaison de ces deux effets dépend certes des préférences des acteurs économiques mais aussi de la manière dont sont calculés les impôts. Ainsi, un impôt d'un montant forfaitaire fixe n'est-il pas désincitatif à la production. À l'inverse, un impôt sur le revenu est dissuasif mais biaise moins les comportements si son taux est proportionnel (identique quel que soit le niveau de revenu, ce qui confère une plus grande neutralité) que s'il est progressif (croissant avec le revenu).

C « Un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte »¹²

À cet égard, les limites de l'impôt ont également été théorisées – ou, plus exactement, définies sinon empiriquement du moins intuitivement. Le journaliste économique Arthur Laffer a décrit la relation entre taux d'imposition et rendement budgétaire de l'impôt. Selon lui, cette relation est ambiguë : le rendement est croissant avec le taux d'imposition jusqu'à un certain point puis décroissant, la matière taxable connaissant une attrition du fait de l'effet désincitatif du taux de taxation.

Cet effet Laffer ou courbe de Laffer (en cloche) rappelle comme une évidence que l'impôt n'est pas un phénomène éthéré mais une réalité concrète pour le contribuable qui voit, par exemple, son revenu amputé. Ce prélèvement est à même de modifier les comportements des agents économiques, surtout si la principale motivation de leurs actions, comme travailler ou investir, est d'ordre financier. En effet, même si occuper un emploi est socialement intégrateur voire intellectuellement satisfaisant et payer ses impôts un devoir moral, il est incontestable que l'argent est une motivation essentielle de nos arbitrages économiques, par exemple entre le travail et le loisir ou entre l'épargne et la consommation.

.....
11. Selon Adam Smith, « l'impôt peut entraver l'industrie du peuple et le détourner de s'adonner à certaines branches de commerce ou de travail » (in *La Richesse des nations*, 1776).

12. Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique*, livre III, chapitre IX, Paris, 1803.