

FINANCES PUBLIQUES

FINANCES PUBLIQUES

Frédéric Brigaud
Vincent Uher

2e édition

ARMAND COLIN

Horizon

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Armand Colin, 2015

Armand Colin est une marque de
Dunod Editeur, 5 rue Laromiguière, 75005 Paris

ISBN 978-2-200-61170-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Les auteurs

Frédéric Brigaud, diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (major de la 53^e promotion), est responsable du recouvrement en URSSAF après avoir exercé plusieurs fonctions au ministère chargé du budget. Il est plus particulièrement spécialiste des questions budgétaires, des finances européennes et des finances sociales. Il enseigne ou a enseigné au CIPCEA (questions européennes), à Sciences Po (finances publiques) et à la Ville de Paris (droit public).

Vincent Uher, diplômé *cum laude* de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, est administrateur civil au ministère des Finances et des Comptes publics. Il est membre du Comité des finances locales et est plus particulièrement spécialiste de la fiscalité et des finances locales. 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.

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 et frederic.brigaud@gmail.com.

Table des matières

Table des matières.....	7
Les auteurs	5
Préface.....	15
Introduction.....	20

PARTIE 1

LE CADRE ÉCONOMIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

1 Le cadre conceptuel des finances publiques.....	26
1 Keynésianisme et critique libérale: de la théorisation des finances publiques.....	27
2 De l'impôt à la politique fiscale.....	33
2 Les finances publiques dans la comptabilité nationale.....	42
1 Catégoriser les dépenses publiques	43
2 Les dépenses publiques déclinées par sous-secteurs institutionnels.....	47
3 Poids et évolution des dépenses publiques.....	53
3 Le financement des dépenses publiques.....	59
1 La notion de prélèvements obligatoires abrite une réalité diverse.....	59
2 Poids et évolution des prélèvements obligatoires: la structure des PO en France présente un caractère atypique.....	62

PARTIE 2

**LE CADRE INSTITUTIONNEL ET CONSTITUTIONNEL
DES FINANCES PUBLIQUES**

4	Le cadre européen des finances publiques et sa traduction en droit national.....	70
	1 La nécessaire coordination des politiques économiques et budgétaires.....	71
	2 De l'encadrement du déficit public à l'intervention dans la procédure budgétaire.....	73
	3 La réflexion budgétaire française a pleinement intégré la nécessaire pluriannualité et les obligations européennes.....	78
5	Les grands principes constitutionnels et la gouvernance de la fiscalité.....	82
	1 Les principes posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.....	83
	2 La Constitution pose de grandes règles structurant la vie des finances publiques.....	88
	3 La gouvernance légale et réelle de la fiscalité.....	90

PARTIE 3

LE BUDGET DE L'ÉTAT

6	Les principes budgétaires.....	102
	1 Les principes classiques.....	103
	2 Les principes récents.....	114
7	La structure du budget de l'État.....	120
	1 Atteindre l'équilibre des finances publiques grâce à la LOLF.....	121
	2 Comment se forme l'équilibre budgétaire.....	124
8	Les lois de finances.....	130
	1 Les trois catégories de lois de finances.....	130
	2 Domaines obligatoire, exclusif, partagé et interdit des lois de finances.....	135

9	La préparation et l'adoption du budget de l'État	138
	1 Les phases politiques et administratives de l'élaboration des lois de finances.....	139
	2 Les règles et modalités d'adoption des lois de finances par le Parlement.....	142
10	L'exécution des lois de finances.....	147
	1 Les modifications de la loi de finances initiale en cours d'exécution	148
	2 La chaîne de la dépense	152

PARTIE 4

LES RÈGLES COMPTABLES ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

11	La notion de comptabilité publique et les principes de l'organisation comptable.....	160
	1 La comptabilité, système d'organisation de l'information financière et instrument de la modernisation de la gestion publique	161
	2 La comptabilité générale comprend un bilan qui permet la connaissance de la situation patrimoniale.....	163
	3 Une comptabilité publique assurée par les comptables et... les ordonnateurs.....	167
12	Le contrôle des finances publiques	172
	1 Un contrôle politique: les contrôles parlementaires.....	173
	2 Un contrôle juridictionnel.....	175
	3 Les contrôles interne et externe	179
	4 Les mécanismes du contrôle des collectivités territoriales	182

PARTIE 5

LES FINANCES LOCALES

13	Le cadre général des finances locales – autonomie et dépendance des collectivités territoriales	188
	1 La situation générale des finances locales est globalement saine mais cache des déséquilibres.....	189

2 L'autonomie financière des collectivités territoriales n'est pas synonyme d'autonomie fiscale	194
14 La procédure budgétaire locale	201
1 La préparation des budgets locaux est l'œuvre de l'exécutif local mais demeure encadrée par des règles particulières strictes	202
2 L'adoption des budgets locaux appartient aux assemblées délibératives mais est soumise à un ensemble de contraintes extérieures.....	206
15 La fiscalité locale	211
1 La fiscalité locale est un ensemble composite.....	212
2 Réformer à nouveau la fiscalité locale ?	218
16 L'endettement local	224
1 L'endettement constitue un instrument courant de financement des collectivités	225
2 La liberté d'emprunt dont jouissent les collectivités a pu donner lieu à un usage excessivement imprudent et trop peu encadré.....	228
3 Le refinancement du secteur local se devait d'être plus sécurisé et mieux organisé.....	232

PARTIE 6

LES FINANCES SOCIALES

17 Les finances de la protection sociale	240
1 Les déficits récurrents de la sécurité sociale révèlent une inadéquation entre son mode financement, le contexte socio-économique et les objectifs qui lui sont assignés	244
2 Vers une maîtrise de la dépense ?	250
18 Les lois de financement de la sécurité sociale.....	247
1 De l'inscription des finances sociales dans un cadre législatif...	254
2 Pour une vision plus intégrée des finances publiques	261

PARTIE 7

LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

19	Le budget de l'Union européenne	266
	1 La procédure budgétaire de l'Union européenne.....	267
	2 La réforme des ressources propres de l'Union européenne.....	271
	3 Les dépenses de l'Union européenne.....	277
20	L'exécution et le contrôle du budget de l'Union européenne.....	282
	1 L'exécution du budget de l'Union européenne.....	282
	2 Les contrôles de l'exécution du budget.....	285

PARTIE 8

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

21	La structure des prélèvements obligatoires	294
	1 Les impôts s'inscrivent dans plusieurs typologies.....	295
	2 Au regard de la structure moyenne des prélèvements obligatoires dans l'OCDE, la France se détache nettement	297
	3 Un système fiscal complexe.....	299
22	Les dépenses fiscales, point de fuite de la dépense publique?.....	305
	1 Limitant le rendement des recettes fiscales, les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démontré leur efficacité	306
	2 L'amélioration de la gouvernance des dépenses fiscales doit permettre de les rationaliser	310
23	L'imposition des revenus.....	317
	1 Les ménages sont soumis, sur leurs revenus, à plusieurs impôts dotés de leurs propres modalités d'imposition.....	318
	2 Faut-il encore réformer l'impôt sur le revenu?	326

24	La fiscalité du patrimoine	336
	1 L'imposition du patrimoine est parcellaire et ne s'inscrit pas dans une politique cohérente	337
	2 Les réformes de la fiscalité du patrimoine de 2011 et 2012 ne contribuent que faiblement à davantage de cohérence et d'efficacité	343
25	La fiscalité des entreprises	352
	1 La fiscalité des entreprises est composite et relativement lourde	353
	2 Malgré le pacte de compétitivité de 2012, la fiscalité des entreprises appelait une révision dans le cadre du pacte de responsabilité	361
26	L'imposition de la consommation et des transactions	370
	1 La TVA, les accises et les droits de douane	371
	2 Les nouveaux défis de la fiscalité indirecte : de la taxation des transactions financières à la fiscalité environnementale	378
27	La concurrence et l'évasion fiscales internationales	385
	1 La concurrence fiscale et l'harmonisation européenne en matière d'imposition des sociétés	387
	2 L'évasion et la fraude fiscales internationales : la lutte contre les paradis fiscaux	393
28	L'administration fiscale	404
	1 L'institution d'une administration fiscale unifiée s'inscrit dans une dynamique de modernisation et d'amélioration du service aux usagers	405
	2 De nouveaux défis s'annoncent pour la DGFIP et le ministère des Finances.....	409

PARTIE 9

LES AUTRES RESSOURCES PUBLIQUES

29	Les ressources publiques non fiscales	420
	1 Les ressources publiques non fiscales sont diverses mais d'un poids relativement modeste	421

2 L'État actionnaire représente des enjeux financiers non négligeables pour les finances publiques mais aussi des enjeux stratégiques	424
30 La dette publique	431
1 Les déficits nourrissent la dette	432
2 La soutenabilité économique de la dette française s'est érodée mais le cadre juridico-politique protège la signature française	435
3 Si la dette de l'État est techniquement bien gérée, son caractère excessif et le contexte financier tendu plaident pour une diversification du financement de l'État	439
Sujet-type concours ENA	443
Abréviations	452
Index	458

Préface

L'étude des finances publiques suppose aujourd'hui pour le candidat aux concours comme pour le spécialiste ou l'honnête homme d'adopter une démarche rigoureusement pluridisciplinaire. Cette démarche comporte nécessairement les éléments juridiques fondamentaux propres au droit des finances publiques afin de bien comprendre les éléments morphologiques et techniques des lois de finances, de la comptabilité publique ou du droit fiscal et de leurs contentieux respectifs. Elle impose de convoquer avec une force sans cesse grandissante des éléments de droit international public, de droit européen et de droit constitutionnel (surtout depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité).

L'entreprise requiert également de ne pas négliger les aspects économiques et financiers des finances publiques tant sur leur volet budgétaire (*fiscal policy*) que sur leur volet fiscal (*tax policy*). En effet, plus que jamais la maîtrise des comptes publics suppose *ab initio* l'établissement de prévisions macro-économiques crédibles permettant de définir une trajectoire des finances publiques dans leur ensemble – toutes administrations confondues: APUC (administrations publiques centrales: État+opérateurs), APUL (administrations publiques locales), ASSO (administrations de sécurité sociale) permettant de rentrer en cohérence avec nos engagements européens (respect des fameux critères de Maastricht), conformité aux exigences nouvelles du TSCG (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), etc. Enfin, le chercheur comme l'étudiant ne doit pas écarter *a priori* l'apport de la sociologie et de l'histoire des finances publiques. En effet, le nécessaire consensus sur l'équilibre de nos comptes publics comme les éventuelles résistances à l'impôt ou l'importance de la solidarité au fondement de notre système de protection sociale constituent des acquis de l'histoire et de la culture nationale.

Ces contraintes dictent en partie les choix retenus par les décideurs publics dans le cadre des ajustements budgétaires actuellement en cours. Elles expliquent en particulier pourquoi la France a structurellement pris du retard dans le redressement de ses comptes. Pourquoi par exemple elle a choisi pendant tant d'années de reporter les efforts d'assainissement inévitables tout en prônant en apparence l'application d'une stricte orthodoxie keynésienne de relance par la consommation¹. En réalité la France a longtemps assumé une politique financière où les arbitrages ont trop souvent différé les coupes budgétaires en haut de cycle, alors que les stabilisateurs automatiques marchaient à plein régime en phase de récession. Cela a enclenché un processus en quatre temps: relance contra-cyclique (1) induisant des ajustements par la hausse des prélèvements obligatoires (2); concession de niches fiscales afin de ne pas ralentir l'investissement des particuliers ou le dynamisme des entreprises (3), puis baisses d'impôts en phase de croissance (4). Sur le plan strictement budgétaire, cette propension à la dépense a

.....

1. Voir, en particulier, Pierre-François Gouiffes, *L'âge d'or des déficits, 40 ans de politique budgétaire française*, Paris, La Documentation française 2013.

conduit les administrations publiques à présenter un déficit permanent depuis 1975 aboutissant à une augmentation continue de la dette publique (près de 93,5 % du PIB en 2013). Sur le plan des recettes, la préférence pour des taux marginaux élevés et des bases étroites a débouché sur la constitution d'un volume de dispositifs fiscaux dérogatoires (dépenses fiscales) inédit (jusqu'à près de 4 points de PIB) accroissant encore la complexité d'une législation fiscale particulièrement développée et mouvante.

Les présidences de Nicolas Sarkozy et de François Hollande ont adopté des politiques d'ajustement budgétaire relativement continues à partir de 2011 qui ont été bien formalisées dans le cadre du PLF 2013. Le constat a été fait que les ajustements devaient être les moins récessifs possibles (d'autant que la plupart de nos voisins européens étaient eux-mêmes engagés dans des processus de rééquilibrage comparables) tout en renforçant la reprise de la croissance à moyen terme. Ceci a débouché sur une synthèse que l'on peut qualifier de « Callegari/Alesina »² du nom des deux principaux économistes dont elle s'inspire. Celle-ci préconise de débiter l'ajustement par une augmentation des impôts (effets en recettes plus rapides et moins récessifs que les coupes budgétaires), puis dans une seconde phase de poursuivre par une baisse des dépenses selon un ratio d'effort de 40 % en recettes et de 60 % en économies afin de conforter la reprise à moyen terme. Cette approche s'est ainsi traduite par une augmentation depuis 2012 de 30 milliards des prélèvements supplémentaires (après 22 milliards d'euros depuis 2011 sous le précédent gouvernement³) et l'engagement de pratiquer à partir de 2014 60 milliards d'économies. Assez logiquement en 2014, la perspective a été rectifiée afin de dégager 50 milliards d'économies entre 2015 et 2017, suivant une répartition de 18 milliards sur l'État et ses opérateurs, de 11 milliards sur les collectivités territoriales et de 21 milliards d'euros sur la sécurité sociale (dont 10 milliards sur l'assurance maladie).

Cependant, cette approche n'est pas unique. Elle se conjugue et gage en partie semble-t-il la recherche assumée d'une politique de « dévaluation budgétaire » (*fiscal devaluation*) se traduisant par une « dévaluation fiscale »⁴. Celle-ci est dictée par l'impossibilité de procéder à une dévaluation monétaire du fait de l'adoption de l'euro et de l'indépendance de la BCE. La stratégie de la dévaluation fiscale cherche par des allègements de charges sur les entreprises à produire un choc de compétitivité coût (à court terme) et hors coût (à moyen terme) permettant de restaurer les marges et d'accélérer les chances de rebond de l'économie française (réduction du chômage et relance de l'investissement) en assumant une politique de l'offre. Cette dévaluation fiscale devrait se traduire par un déplacement de la pression fiscal-social des entreprises vers les

.....

2. Consulter Alberto Alesina et Silvia Ardagna, *The Design of fiscal adjustments*, NBER, septembre 2012, et Giovanni Callegari *et alii*, *Successful austerity in United States, Europe and Japan*, FMI paper, juillet 2012.

3. Cette présentation retient les mesures votées puis conservées par l'un ou l'autre gouvernement et ne se base pas sur l'approche pluriannuelle classique. Si l'on veut retrouver celle-ci (sans tenir compte de son exécution effective) précisons que les décisions votées par le gouvernement Fillon ont représenté 18 milliards en 2011, 22 milliards en 2012 et 28 milliards en 2013, tandis que les dispositions fiscales votées par le gouvernement Ayrault se sont élevées à 6,7 milliards en 2012 et 26 milliards en 2013.

4. Philippe Aghion, Gilbert Cetto et Élie Cohen, *Changer de modèle*, Paris, Odile Jacob, 2014.

ménages (notamment au moyen de l'augmentation des taux de TVA et de la réduction des niches fiscales).

Ce volet croissance s'est traduit par l'annonce de quatre dispositifs. Les trois derniers étant exposés dans le cadre du discours de politique générale du Premier ministre Manuel Valls le 8 avril 2014 :

- le CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013, de 20 milliards en rythme de croisière à partir de 2015 gagé sur 10 milliards d'euros d'économies et 10 milliards de recettes supplémentaires (dont 6 milliards d'augmentation de la TVA) permettant de faire baisser les charges patronales jusqu'à 2,5 Smic⁵ ;
- un pacte de responsabilité de 10 milliards d'euros à compter de 2016⁶ ;
- complété par un pacte de solidarité de 5 milliards d'euros⁷ ;
- et des allègements d'impôts sur les entreprises atteignant 20 milliards d'euros en 2017. Afin de faire face à une croissance plus faible que prévue en 2014 (+0,4 point en LFI 2015 révisée à +0,2 point par l'INSEE le 13 mai 2015), et à une inflation également plus basse qu'anticipée en 2015 (+0 % dans le cadre du programme de stabilité 2015-2018 contre 0,9 % estimée en décembre 2014 dans la LPFP 2014-2019), la perspective d'un retour du déficit à 3 % du PIB dès 2015 a été repoussée avec l'accord du Conseil de l'Union européenne (recommandation du 10 mars 2015) à 2017. Il a par ailleurs été demandé à la France pour l'année 2015, un effort d'économies supplémentaires de 4 milliards d'euros en sus des 21 milliards d'euros d'économies tendanciennes affichées dans le cadre du programme de 50 milliards d'économies à réaliser jusqu'en 2017, et un effort complémentaire de 5 milliards d'économies en 2016, qui s'ajoutera aux 14,5 milliards d'économies tendanciennes attendues cette même année. Ces deux correctifs ont été acceptés par la France afin de corriger le ralentissement de la croissance de ses dépenses sous l'effet de la faiblesse de l'inflation.

Cependant, si l'inflation basse fragilise mécaniquement le dégagement d'économies tendanciennes, notamment s'agissant des économies par rapport à des dépenses indexées et frappées de gel (point de fonction public, revalorisation des retraites etc.), elle permet au contraire de produire des économies de « constatation » (la régulation budgétaire est facilitée parce que des dépenses notamment d'achat et de fonctionnement baissent mécaniquement en cours d'exécution), ce qui a permis notamment d'atteindre un déficit 2014 définitif de 4 % au lieu des 4,4 % anticipés dans le cadre du PLF 2015.

.....
5. Dispositif venant lui-même s'ajouter aux allègements « Fillon » de 20 milliards d'euros agissant également jusqu'à 1,6 Smic.

6. Se traduisant par une exonération totale de charges patronales jusqu'à 1,6 Smic, dans le cadre d'une baisse de 1,8 % des cotisations « famille » payées par les employeurs jusqu'à 3,5 Smic, et d'une baisse associée des cotisations familiales des indépendants jusqu'à 3 Smic.

7. Articulé autour d'une baisse de 4,5 milliards d'euros des cotisations salariales et de 0,5 milliard d'euros d'allègement de la fiscalité des ménages.

Le pilotage des finances publiques est donc délicat car il suppose de prendre en compte les effets en sens inverse de variables macroéconomiques en partie exogènes sur les comptes publics (prix bas du pétrole, évolution de la parité euro/dollar, effets de la nouvelle politique d'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) de la BCE initiée par Mario Draghi le 22 janvier 2015 etc.). Par ailleurs, la volonté de la France de ne pas brider la reprise de la croissance, l'a conduit à proposer une trajectoire des finances publiques dans le cadre du Programme de stabilité 2015-2018 sensiblement différente de celle arrêtée par la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 et même de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 de décembre 2014. Tout en retenant des hypothèses prudentes et révisées en matière de croissance, d'inflation et d'élasticité des prélèvements obligatoires, la France a décidé de recalculer sa croissance potentielle en la réévaluant de +0,2 point à compter de 2016 où elle devrait attendre 1,5 %. De ce fait son ajustement structurel satisfera au minimum requis par les traités européens (0,5 point par an), mais pas davantage. Il en résultera cependant une absence de résorption préoccupante du déficit conjoncturel, stabilisé à 2 points de PIB environ sur la période 2015-2018⁸.

On le voit, les marges de manœuvre sont fragiles s'agissant des finances publiques. Elles supposent des prévisions macro-économique et macro-budgétaire fiables et une stratégie claire et réactive. Plus largement, il s'impose à la France d'ores-et-déjà engagée dans une procédure pour déficit excessif, de résorber dans les meilleurs délais son déficit structurel sans aller au-delà de la troisième dérogation accordée par les instances européennes (équilibre prévu pour 2019). Il est nécessaire enfin, de veiller pour l'État à atteindre rapidement un solde stabilisant pour sa propre dette; et pour cela, parvenir à dégager dans un premier temps un excédent primaire, c'est-à-dire réussir à ne plus financer ses propres dépenses courantes à crédit afin dans un second temps de se refinancer sans alourdir la charge de sa dette. Ainsi la France jusqu'en 2019 va devoir réaliser chaque année environ 0,6 % de PIB d'économies supplémentaires. Un effort qui devra nécessairement comporter des réformes structurelles car une fois l'équilibre atteint, le volet désendettement du TSCG européen rentrera alors en action, ce qui devrait imposer la réduction de la dette au-delà de 60 % d'au moins 1/12^e/an impliquant un effort complémentaire de désendettement de 2 points de PIB/an.

La mise en place d'économies structurelles est donc prépondérante. Elle impose que, par rapport à la dynamique spontanée des dépenses publiques (le tendanciel), des économies soient réalisées qui l'infléchissent durablement. C'est en particulier à la réalisation de ce type d'économies que devrait concourir la réforme en cours de l'organisation

.....

8. En effet, la croissance potentielle, variable macroéconomique non observable, permet de mesurer l'écart de production par rapport à la croissance réelle observée. Il est possible d'en déduire le solde conjoncturel qui, déduit du solde effectif permet de déterminer le solde structurel, en en retranchant les mesures dites « ponctuelles et temporaires ». Si la croissance potentielle est estimée de façon optimiste, l'écart de production est plus important, le déficit structurel est donc mécaniquement plus faible, l'effort structurel et l'ajustement structurel (voir *infra*) en résultant sont plus forts, et le déficit conjoncturel est donc lui aussi plus important. Les efforts d'économies en dépenses ou de recettes supplémentaires à réaliser sont donc moins rudes. D'où de vifs échanges sur la mesure de la croissance potentielle entre la France et les instances européennes.

des collectivités territoriales⁹, notamment au travers du projet de loi de réforme territoriale de juin 2014 : fusion des régions, suppression de la clause de compétence générale (à l'échelon départemental et régional), encouragement des fusions de communes, rationalisation des syndicats intercommunaux et réforme de la dotation globale de fonctionnement, avec introduction d'un dispositif de bonus/malus et un renforcement de mécanismes de solidarité financière entre collectivités riches et défavorisées.

Ces économies sont toutefois à distinguer des économies « conjoncturelles » réalisées à périmètre constant et qui tiennent de la politique du rabot : baisse de l'enveloppe sous norme des dotations aux collectivités territoriales, remboursements dans le cadre de la maîtrise de l'ONDAM, gel du point d'indice des fonctionnaires jusqu'en 2017, report d'indexation des prestations sociales (hors minima sociaux) jusqu'en octobre 2015, etc. Des dispositifs qui produisent un décalage dans le temps des dépenses sans véritablement toucher à leur tendanciel, ni interdire un éventuel rattrapage.

Hauts fonctionnaires, rompus aux questions budgétaires et fiscales (Direction de la législation fiscale, Budget, France Domaine), les deux auteurs de l'ouvrage ont en outre été chargés d'enseignement des finances publiques à Sciences Po Paris et dans le cadre de préparations au concours de l'ENA, notamment à la Prep'ENA Paris I-ENS. Leur approche pragmatique vue de l'intérieur de l'Administration permettra à tout lecteur, désireux de bénéficier d'éclairages concrets et à jour, de comprendre au mieux les grands enjeux budgétaires et fiscaux liés à la programmation comme à l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, mais également relatifs à la gestion des deniers publics, centraux, locaux comme sociaux et plus largement à la modernisation de l'action publique. La concision qui ne va pas sans clarté et précision du propos en même temps que l'exploitation de documents budgétaires de première main comme de la prise en compte des enjeux économiques pour les entreprises et les ménages font de cet ouvrage une entreprise unique en son genre. Nous lui souhaitons tout le succès qu'elle mérite dans le cadre des incertitudes et des opportunités budgétaires et financières qui nous entourent.

Fait à Mattaincourt (Vosges),

Le 26 mai 2015

Samuel-Frédéric SERVIÈRE

Chercheur à la Fondation de l'institut français de recherche
sur les administrations et les politiques publiques

.....
9. Martin Lambert et André Malvy, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement mutuel de chacun*, avril 2014.

Introduction

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

Ce manuel a été écrit en pensant aux élèves que nous étions il y a encore quelques années 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.

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 du concours de l'École nationale d'administration, qui recouvre celui des autres concours administratifs de la fonction publique.

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 de sites web 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, ainsi que la liste des notions et données importantes qu'il convient de maîtriser.

À cet égard, la présente édition tient compte de la réforme du concours de l'ENA, effective depuis 2015. Elle comporte des sujets adaptés au nouveau format – écrit – 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 nouvelle 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 I et II 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 III à VII 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 VIII 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 IX 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

SOMMAIRE

- CHAPITRE 1 ■ Le cadre conceptuel
des finances publiques ► P. 26
- CHAPITRE 2 ■ Les finances publiques
dans la comptabilité nationale ► P. 42
- CHAPITRE 3 ■ Le financement
des dépenses publiques ► P. 59

CHAPITRE 1

Le cadre conceptuel des finances publiques

SOMMAIRE

1	Keynésianisme et critique libérale : de la théorisation des finances publiques	27
2	De l'impôt à la politique fiscale	33

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Multiplicateur, bien public
- ◆ 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 fortement soutenir la demande, voire à sa création à crédit, et à une gigantesque plateforme de redistribution. Parce que la providence protectrice a un coût, le poids de l'impôt s'est considérablement accru et ses fonctions diversifiées. L'explosion de la dépense publique et le caractère non 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.

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

C'est dans la science économique que la matière des finances publiques puise ses sources, qui sont d'abord conceptuelles. À l'époque contemporaine, 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 : de la théorisation des finances publiques**

En 1970, le républicain Richard Nixon s'exclamait « nous sommes tous keynésiens ». La crise actuelle donne 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 d'autant 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 après l'alternance en 1981 et 1982. En outre, si l'offre est peu élastique, alors la hausse de la demande provoquera davantage une hausse des prix.

b **L'État a différents 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, favori-

sera 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. Enfin, 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 décider de 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, sa qualité, voire sa richesse en emplois. Dans cette optique, il a été décidé, dès le PLF pour 2013, que l'éducation nationale ne participerait pas à la réduction des effectifs de la fonction publique mais, au contraire et à l'instar des départements ministériels de l'intérieur et de la justice, verrait ses effectifs croître.

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)¹ 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 – que l'on peut définir comme un flux qui appauvrit 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 2015 prévoit un niveau de dépense publique à 56,1 % du PIB. 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

.....
1. Edwin Le Héron, *À quoi sert la Banque centrale européenne?*, Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2013.

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 publique. Outre la loi de Wagner (*cf. supra*) qui peut être résumée par cette phrase : « plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux », il existe d'autres explications :

- Tout d'abord, « 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 sous la pression des lobbies.

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, empêchant certains de voir le jour. 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, les États européens se sont beaucoup endettés mais la BCE mène une politique monétaire relativement restrictive², au regard de celles de ses homologues américaine et japonaise par exemple, notamment du fait de son mandat de stabilité des prix.

L'approfondissement de la crise l'a cependant conduite à utiliser des instruments dits non conventionnels, telles les opérations de refinancement de long terme (*long term refinancing operations*, LTRO) destinées à refinancer les banques et, par là, l'économie. Cette opération parfois dite « bazooka » en référence au mot célèbre du secrétaire d'État au Trésor américain Henry Paulson³, consistait à mettre à la disposition des banques environ 1 000 milliards d'euros à un taux faible et pour une durée de trois ans afin de relancer le canal du crédit et par conséquent l'activité économique.

.....
2. En dépit de la possibilité d'user du programme OMT (*outright monetary transaction*) permettant à la BCE d'intervenir sur le marché secondaire des titres d'État. Cette faculté a été attaquée devant le tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe et a fait l'objet d'une question préjudicielle actuellement pendante devant la CJUE.

3. « Si vous avez un bazooka dans votre poche et que les gens le savent, vous n'aurez probablement pas à vous en servir. »