

CHAPITRE 1

LE CADRE GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES

Les finances publiques occupent une place importante dans l'actualité économique et sociale. En effet, la presse met régulièrement l'accent sur les difficultés de la France à maîtriser son déficit et sa dette publics en raison de la crise que connaissent depuis 2008 la plupart des États membres de l'Union européenne ayant adopté ou pas la monnaie unique.

La crise qui nous touche aujourd'hui a pour origine les énormes dettes accumulées aux États-Unis notamment par les particuliers. On soulignera ici que l'accès à la propriété fait partie du rêve américain. À partir des années 1990, il est devenu un objectif privilégié des administrations successives qui y ont vu un moyen de compenser les inégalités salariales et d'intégrer les minorités ethniques. Cette politique s'est en particulier appuyée sur le développement de prêts dits *subprimes* c'est-à-dire des prêts à des emprunteurs n'ayant pas forcément la capacité de rembourser. Les défauts de paiement des ménages américains titulaires de prêts *subprimes* se sont propagés à l'ensemble du secteur bancaire grâce au développement de la titrisation c'est-à-dire la transformation d'une dette en titres revendus à d'autres banques, ce qui permet la propagation de produits financiers douteux. Cela a entraîné une crise du système bancaire et donc une difficulté pour les banques à faire face à leurs engagements financiers. Les sources de financement des banques se sont taries : celles dont les actifs étaient les moins liquides ont fait faillite ; les banques dont les actifs étaient les plus liquides ont résisté. Il en a résulté une contraction du crédit aux entreprises, les banques conservant leurs liquidités pour éviter de faire faillite, ce qui a provoqué une crise affectant l'ensemble de l'économie. La crise qui s'est déclenchée s'est transformée à partir de l'été 2011 en crise de la dette souveraine dans la mesure où pour sauver leur secteur bancaire et empêcher l'explosion de l'économie comme pendant la crise de 1929, les États ont dû intervenir avec des finances publiques dégradées ; on ajoutera ici que la dette souveraine est la dette sur laquelle les États ont un pouvoir souverain.

En ce qui concerne l'Union européenne, on précisera que c'est surtout la situation de la Grèce qui a été à l'origine de l'extension de la crise à l'ensemble de la zone euro. Les difficultés de la Grèce ne résultent pas d'une nécessité de sauver le secteur bancaire mais d'une situation budgétaire insoutenable cachée par le gouvernement de ce pays : en octobre 2009, la Grèce a en effet annoncé que son déficit budgétaire estimé à 3,7 % dans son programme de stabilité atteindrait les 10 % au lieu de 15,4 % en réalité, ce qui a entraîné une augmentation de 40 % de la dette publique la faisant s'élever à 140 % du PIB au lieu de 100 % ; ces mensonges ont entraîné une crise de confiance des marchés financiers ayant pour conséquence une crise de l'euro qualifiée aussi de crise budgétaire.

Le déficit public est la somme de trois déficits budgétaires : il s'agit du déficit budgétaire de l'État, du déficit budgétaire de la sécurité sociale, et du déficit budgétaire des collectivités territoriales ; ces déficits budgétaires s'expliquent par des dépenses nettement supérieures aux recettes. Le déficit budgétaire de la sécurité sociale est souvent évoqué, en dépit de réformes successives : plusieurs

réformes en matière de sécurité sociale ont en effet été adoptées pour combler ce déficit (contrôle des dépenses, hausses des prélèvements, baisse des remboursements...), mais pour l'instant elles ont conduit à le stabiliser ou à le réduire. Le déficit budgétaire de l'État est également beaucoup mis en avant : plusieurs solutions ont été préconisées pour le réduire comme l'augmentation des dépenses calée sur l'inflation (norme zéro dépense) et le non-remplacement de la totalité des départs à la retraite des fonctionnaires, les dépenses de personnel constituant l'une des principales dépenses budgétaires de l'État ; on citera aussi au début du quinquennat de François Hollande la diminution des dépenses publiques conjuguée à l'augmentation en parallèle des prélèvements obligatoires afin de ne pas trop peser sur la croissance.

La dette publique résulte du déficit public : il s'agit des déficits budgétaires passés auxquels s'ajoutent les déficits budgétaires de l'année en cours.

La maîtrise du déficit et de la dette publics est l'une des conséquences du passage à l'euro depuis le 1^{er} janvier 2002 dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM). Elle a impliqué l'instauration d'un certain nombre de critères de convergence économique qui se sont transformés en règles de discipline budgétaire : il s'agit d'avoir un déficit public qui ne dépasse pas 3 % du PIB et une dette publique qui ne soit pas supérieure à 60 % du PIB, le produit intérieur brut pouvant être défini selon la logique de la production comme la valeur ajoutée produite par un État pendant une année.

Dans ce contexte de crise, le déficit et la dette publics se sont creusés. L'accumulation des déficits a conduit à une augmentation spectaculaire de la dette : en effet en plus de 30 ans, la dette publique est passée de 22 % du PIB en 1981 à 97,5 % du PIB pour 2016, ce qui représente 2137,6 milliards d'euros. La sécurité sociale et l'État concentrent l'essentiel du déficit et de la dette publics avec 1 713 milliards d'euros de dette pour les administrations de l'État et 230,4 pour les administrations de sécurité sociale ; les collectivités territoriales devant respecter le principe de l'équilibre sont moins touchées avec une dette qui s'élève à 194,2 milliards d'euros en 2016, ce qui représente moins de 10 % du PIB.

Les situations de crise que nous venons d'évoquer soulignent la globalité des finances publiques. Les finances de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale sont des composantes des finances publiques ; elles sont très imbriquées, surtout en raison de la construction européenne.

Les finances publiques ont longtemps été assimilées aux finances de l'État. Ce n'est plus le cas aujourd'hui avec les contraintes européennes, puisque les finances de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale forment un tout. Mais l'État continue de jouer un rôle important en matière de finances publiques pour différentes raisons :

- Le poids des finances de l'État dans l'ensemble des finances publiques, l'État dépassant à lui seul l'engagement européen de maîtrise des dépenses publiques. L'évolution des finances de l'État a une répercussion sur les finances des

collectivités territoriales et de la sécurité sociale : les déficits budgétaires de l'État étant beaucoup plus importants que les déficits budgétaires de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, l'État doit adopter une stratégie pour limiter ses déficits ; actuellement, il diminue les ressources qu'il alloue aux collectivités territoriales pour réduire ses dépenses et obtenir un rééquilibrage des finances publiques.

- Nous vivons dans un système où l'État régule la vie économique et sociale c'est-à-dire qu'il intervient directement ou indirectement au moyen de différents instruments, juridiques en particulier.
- Les finances publiques non étatiques sont subordonnées à celles de l'État ; en d'autres termes, il existe des relations étroites entre les finances de l'État et celles des personnes infra-étatiques comme les collectivités territoriales ainsi qu'entre les finances de l'État et celles de la sécurité sociale. Compte tenu de son rôle, l'État occupe une position prééminente au sein des administrations publiques. Les autres administrations publiques dépendent en grande partie de lui : ainsi, l'État octroie des ressources importantes aux collectivités territoriales ; il décide des impôts qui sont une ressource non négligeable du financement de la protection sociale. Par ailleurs, l'État ayant un pouvoir souverain, il définit les règles qui régissent les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ; ces choix peuvent être déterminants pour l'ensemble des finances publiques.
- Le passage à l'euro accorde à l'État un rôle central en matière de finances publiques dans la mesure où la France est garante à Bruxelles du respect des engagements européens par les différents acteurs des finances publiques, à savoir l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale ;
- L'actuelle crise économique et financière a tendance à replacer l'État au premier plan.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Raymond MUZELLEC, Mathieu CONAN, *Finances publiques*, Édition Dalloz, Paris, 16^e édition, 2013, 731 pages.
 - Éric OLIVA, *Finances publiques*, Aide-mémoire, Édition Dalloz, Paris, 3^e édition, 2015, 530 pages.
-

LISTE DES FICHES

1. La définition et les caractéristiques des finances publiques
2. Les évolutions historiques des finances publiques
3. Les sources des finances publiques

Fiche 1

La définition et les caractéristiques des finances publiques

Traditionnellement, les finances publiques regroupaient autour des finances de l'État, les finances des personnes morales de droit public, à savoir en particulier, avec les vagues de décentralisation successives, les finances des collectivités territoriales ; elles englobaient aussi les finances des organismes soumis au contrôle d'une juridiction financière comme la Cour des comptes en raison de leur mode de financement par des fonds publics, ce qui permettait d'intégrer des organismes privés.

Actuellement, les finances publiques peuvent être définies par rapport à **la notion d'administration publique (APU)**. La comptabilité nationale utilise la notion d'administration publique pour classer les dépenses publiques en fonction des personnes. La notion d'APU a été harmonisée au sein du système européen de comptabilité (SEC 95 / 2010) afin de permettre une vérification équitable des engagements européens par les États membres de l'Union européenne. L'Institut National de la Statistique et des Études économiques (INSEE) définit les APU comme étant l'ensemble des unités institutionnelles dont l'activité principale est de produire des services non marchands (services publics dont les ventes couvrent moins de 50 % de leurs coûts de production) ou d'effectuer des opérations de redistribution avec des ressources issues de prélèvements obligatoires (impôts, taxes fiscales, cotisations sociales) ou d'emprunt. Les APU regroupe trois sous-secteurs : les administrations publiques centrales (APUC) comme l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; les administrations de sécurité sociale (ASSO) comme les régimes d'assurance sociale ainsi que les organismes dépendant des assurances sociales tels que les établissements hospitaliers ; les administrations publiques locales (APUL) comme les différentes catégories de collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les organismes divers d'administration locale (ODAL). De façon schématique, la notion d'APU regroupe l'État et les établissements publics nationaux comme les musées, les collectivités territoriales et leurs établissements publics comme les collèges, les organismes de droit public et de droit privé chargés de gérer les régimes d'assurance sociale comme Pôle Emploi qui gère notamment le régime d'indemnisation du chômage.

L'approche globale des finances publiques n'est pas seulement consacrée par l'Union européenne dans le cadre de son encadrement du déficit et de la dette publique excessifs. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elle est également consacrée par des sources internes des finances publiques comme la Constitution du 4 octobre 1958 : plusieurs articles de la Constitution de la

cinquième République se réfèrent à la notion d'administration publique comme les articles 34 (équilibre des comptes des APU) et 47-2 (régularité et sincérité des comptes des APU).

Les finances publiques peuvent se caractériser de deux façons :

- Par des dépenses : les dépenses sont engagées par l'ensemble des administrations publiques ; elles permettent de connaître les différents domaines d'action de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale mais aussi les grandes catégories de dépenses comme les dépenses de fonctionnement qui correspondent aux dépenses traditionnelles des personnes publiques et qui comportent notamment des dépenses de rémunération.
- Par des recettes : l'essentiel des recettes des administrations publiques est constitué par des prélèvements obligatoires. Les prélèvements obligatoires sont constitués de l'ensemble des contributions obligatoires collectées par l'administration auprès des agents économiques : il s'agit surtout des impôts perçus au profit de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ainsi que des cotisations sociales.

Fiche 2

Les évolutions historiques des finances publiques

Les finances publiques se sont développées au fil de l'histoire. De nombreuses crises de l'histoire de France ont d'ailleurs une origine financière : ainsi sous l'**Ancien Régime**, le système fiscal est injuste. Le roi, au nom de l'État est investi du droit d'établir des impôts sur toute l'étendue du Royaume, à titre permanent ; cette prérogative a souvent été source de tensions entre le roi et les parlements. Par ailleurs, les impôts, en particulier la gabelle (impôt sur le sel) pèse essentiellement sur les plus pauvres. Des privilèges fiscaux comme des exonérations d'impôt sont accordés à des contribuables minoritaires : il s'agit de la noblesse (environ 400 000 membres) et du clergé (quelque 115 000 membres) par opposition au tiers État (25,5 millions de personnes constitués d'une immense majorité de paysans mais aussi d'artisans et de bourgeois). En outre, au XVIII^e siècle le système de prélèvements fiscaux est insuffisamment structuré : la perception de l'impôt était déléguée à une association de financiers appelée « les fermiers » chargés de recouvrer l'impôt pour le compte du pouvoir royal ; il s'agissait d'une sorte de délégation de service public confiée à des personnes privées ; cela permettait au Royaume de se procurer des recettes prévisibles et régulières et de s'éviter des soucis de gestion ; « les fermiers » quant à eux après avoir reversé le montant des impôts fixés par le roi pouvaient garder les excédents de recettes éventuellement collectés ; ce système qui ne faisait l'objet d'aucun contrôle sérieux a donné lieu à de nombreux abus comme une marge élevée prélevée par les « fermiers ». Les finances de l'Ancien Régime ont donc fragilisé la monarchie. Les excès de la fiscalité de l'Ancien Régime ont été l'une des principales causes de la Révolution française.

La **Révolution française** en convoquant les états généraux en mai 1789 va poser de nouveaux principes importants en matière financière : il s'agit du principe de libre consentement à l'impôt ; du principe d'égalité devant l'impôt, et du principe de proportionnalité de l'impôt.

L'une des premières décisions, le 17 juin 1789 des états généraux, auto-proclamés Assemblée nationale, est justement d'instaurer le principe du libre consentement à l'impôt par l'intermédiaire de ses représentants ; il s'agit d'un consentement politique selon lequel l'impôt est décidé par le citoyen. Ce principe sera ensuite inscrit à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). L'article 14 précise aussi que tous les citoyens ont également le droit de suivre l'emploi de la contribution publique ; cette disposition fonde l'existence d'un droit de contrôle du Parlement sur la gestion par l'État du produit de l'impôt.

L'Assemblée nationale a également décidé d'abolir les privilèges et d'instaurer l'universalité de l'impôt, c'est-à-dire l'égalité de chacun devant la charge fiscale. Le principe d'égalité de l'impôt sera formulé dans l'article 13 de la DDHC. Ce principe est interprété par le Conseil constitutionnel comme impliquant la